

Vergaderjaar 1990-1991

21 644

Wijziging van de Algemene Bijstandswet en daarop rustende nadere regelgeving in verband met de decentralisatie van de bijzondere bijstand en vergroting van de mogelijkheden om met behoud van uitkering deel te nemen aan scholing en opleiding

Nr. 9

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 22 maart 1991

1.	Inleiding.	2
2.	Bijzondere bijstandsverlening en gemeentelijk minimabeleid.	2
3.	Specifieke wijzigingen.	8
3.1.	Intrekking van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria; drempelbedrag.	8
3.2.	Verruiming van het begrip bestaanskosten.	13
3.3.	Wijziging in de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers met het oog op scholing of werkervaring.	14
4.	Voorlichting.	16
5.	Financiële aspecten.	17

1. Inleiding

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de overwegend positieve reacties van de verschillende fracties op de memorie van antwoord en de nota van wijziging. Ik hoop dat de beantwoording van de in het eindverslag gestelde vragen een tijdige plenaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel mogelijk zal maken.

Deze nota gaat vergezeld van een tweede nota van wijziging, waarin, naast een aantal technische verbeteringen, naar aanleiding van de inbreng van de Kamer de mogelijkheid van bijstand in de vorm van borgtocht ten behoeve van schuldsanering is opgenomen. Tevens wordt een wijziging van artikel 1a voorgesteld, dit naar aanleiding van signalen vanuit de uitvoeringspraktijk.

Bij de beantwoording van de vragen van de verschillende fracties wordt de volgorde van het eindverslag aangehouden.

2. Bijzondere bijstandsverlening en gemeentelijk minimabeleid

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of nadere mededelingen kunnen worden gedaan over het overleg met de VNG. Dit tegen de achtergrond van het belang dat zij hechten aan het integreren van minimafondsen en bijzondere bijstand, met uitzondering van een aantal specifieke fondsen.

Dit bestuurlijk overleg, dat voortvloeit uit het bestuursakkoord Rijk-VNG, is op 13 maart jl. van start gegaan. In het overleg is onder meer gesproken over de decentralisatie van de bijzondere bijstand en de samenhang met het gemeentelijk minimabeleid. De VNG heeft in overleg te kennen gegeven voorstander te zijn van het zoveel mogelijk integreren van gemeentelijke minimafondsen in de bijzondere bijstand. Daarbij is er door de VNG wel op gewezen dat integratie van schuldsaneringsfondsen in de bijzondere bijstand ernstig belemmerd wordt door de beperkte mogelijkheden tot het verlenen van bijstand in situaties van schuldsanering. Op dit vraagstuk wordt hieronder ingegaan.

De leden van de C.D.A.-fractie informeren of de regering de mening deelt dat, om mensen weer op weg te helpen, een samenspel van schuldsanering, bijzondere bijstand en individuele financiële begeleiding soms noodzakelijk is.

De kosten van afbetaling van schulden kunnen in het algemeen niet worden aangemerkt als noodzakelijke kosten in de zin van artikel 1 van de ABW. Dit stelt grenzen aan de integratie van schuldsaneringsfondsen met de bijzondere bijstand. De leden van de P.v.d.A.-fractie informeren naar de relatie tussen dit standpunt en hetgeen omschreven is in artikel 14, lid 2, van het voorontwerp van wet Herinrichting ABW.

Ook de leden van de fractie van D'66 gaan in hun reactie in op de mogelijkheden om schuldsaneringsfondsen te integreren in de bijzondere bijstand. Zij menen dat deze integratie wel mogelijk is indien de mogelijkheid van borgtocht ter verkrijging van een schuldsaneringskrediet bij een bank wordt opengesteld. Zij zijn van oordeel dat dit te verkiezen is boven het handhaven van de schuldsaneringsfondsen, onder meer omdat deze fondsen lang niet in alle gemeenten bestaan. Naar hun mening vereist het verlenen van bijstand voor de voldoening van een schuld een individuele gevalbehandeling die wel past bij de sluitstufunctie van de ABW.

Voor een goede hulpverlening kan een samenspel van schuldsanering, bijzondere bijstand en individuele financiële begeleiding inderdaad noodzakelijk zijn. Een goede samenwerking tussen de gemeentelijke

sociale dienst en de aan de bijstandsverlening voorliggende hulpverlenende instelling bij schulden kan leiden tot maatwerk bij schuldhulpverlening.

Een belangrijke functie van de huidige schuldsaneringsfondsen die in het kader van het gemeentelijk minimabeleid bestaan is borgstelling, om zo een saneringskrediet mogelijk te maken. Sommige schuldsaneringsfondsen verlenen daarnaast hulp in de schuldsituaties door het verstrekken van renteloze voorschotten en giften. In het laatste geval is geen sprake van het scheppen van voorwaarden voor schuldsanering, maar van het zelf ter hand nemen van schuldsanering. De commissie Sociale Voorzieningen van de Sociaal-Economische Raad adviseerde op 16 februari 1990 de mogelijkheid van bijstand in de vorm van borgtocht in de herinrichting van de ABW op te nemen, ter verkrijging van een schuldsaneringskrediet bij een bank. De commissie overwoog daarbij dat hierdoor een belangrijk deel van het huidige gemeentelijk minimabeleid kan worden geïntegreerd in de bijzondere bijstandsverlening. De commissie noemde daarbij als voordeel onder meer dat het rechtskarakter van de ABW en de daarbij behorende rechtsmiddelen hierop van toepassing zouden worden. Naar aanleiding van het advies van de commissie is de mogelijkheid van borgtocht opgenomen in artikel 14, tweede lid, van het voorontwerp van wet herinrichting ABW. Borgtocht kan op grond van dit lid worden verleend, indien een schuldsaneringskrediet door een Gemeentelijke Kredietbank (GKB) niet wordt toegekend vanwege een te beperkte kredietwaardigheid. In artikel 14, eerste lid, van het voorontwerp wordt de bestaande jurisprudentie gecodificeerd dat in het algemeen geen bijstand kan worden verleend voor het betalen of verminderen van een schuld, dit behoudens zeer bijzondere omstandigheden. Momenteel kan ook op grond van de jurisprudentie in zeer bijzondere omstandigheden bijstand worden verleend voor het betalen of verminderen van een schuld. Zo'n bijzondere situatie kan bijvoorbeeld aanwezig zijn als iemand schulden heeft gemaakt, doordat zijn inkomen tijdelijk lager was dan een relevant sociaal minimum. Op grond van artikel 14, tweede lid, onderdeel b, van het voorontwerp zal daarnaast ook in andere situaties bij zeer dringende redenen, de mogelijkheid bestaan bijzondere bijstand te verlenen voor schulden. Slechts indien de schuldsaneringsfondsen zich bij het toekennen van een voorschot of gift aan deze criteria houden, kan bij het in werking treden van deze bepaling ook deze functie worden overgenomen door de ABW. Naar aanleiding van de opmerkingen vanuit de Kamer en gelet op de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel, ben ik tot de conclusie gekomen dat het gewenst is artikel 14 van het voorontwerp reeds in dit wetsvoorstel op te nemen. In de bijgevoegde nota van wijziging wordt hierin voorzien. Op grond van deze wijziging wordt de mogelijkheid van borgtocht, ter verkrijging van een schuldsaneringskrediet bij een GKB geregeld. Hierdoor kunnen gemeenten beschikken over meer instrumenten ter bestrijding van financiële noodsituaties en wordt de beoogde integratie van gemeentelijke minima-fondsen met de bijzondere bijstand gediend.

Hoewel de grote meerderheid van de gemeenten behoort tot het officiële werkgebied van een GKB, gaat dit voor alle gemeenten op. Toch acht ik het niet gewenst om de verlening van borgtocht voor schuldsanering tevens open te stellen voor schuldsanering door algemene banken; gemeenten hebben de mogelijkheid om zich alsnog aan te sluiten bij een bestaande GKB of een eigen GKB op te richten.

In artikel 5 van de Wet op het consumentenkrediet is de specifieke functie van een GKB neergelegd, door deze meer bevoegdheden toe te kennen ten aanzien van sociale kredietverlening, waaronder schuldsaneringsregelingen, dan andere kredietverlenende instellingen. Een GKB zal in meerdere mate dan een algemene bank rekening houden met de belangen en mogelijkheden van de individuele cliënt en zich richten op

de oplossing van de totale schuldsituatie. Een belangrijke doelstelling van de GKB's is immers het verrichten en het doen verrichten van bemiddelende, sanerende en voorlichtende arbeid ten behoeve van consumenten in problematische schuldsituaties. Mijn voorkeur gaat er daarom naar uit dat gemeenten, zo dit ontbreekt, alsnog overgaan tot een samenwerkingsverband met een GKB. Dit biedt naar mijn mening de beste waarborg voor een zorgvuldige schuldhulpverlening.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen om enige verduidelijking van de zinsnede «mogelijke andere aftrekposten» bij verlening van kwijtschelding. Deze leden informeren tevens of met vermogen rekening wordt gehouden en, indien dit zo is, over welke bedragen dan geen bijzondere bijstand kan worden verleend.

De betreffende aftrekposten zijn genoemd in artikel 15 van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990. Het gaat hier onder andere om betalingen op belastingschulden en om niet door de werkgever ingehouden premies voor ziektekostenverzekering en de nominale premies ingevolge de Ziekenfondswet.

De aanwezigheid van vermogen staat in beginsel het verlenen van kwijtschelding in de weg. Er zijn echter enkele uitzonderingen. Dit is geregeld in artikel 12 van genoemde uitvoeringsregeling. Het voorgestelde artikel 18b, eerste lid, van het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln) regelt hoe na de decentralisatie bij de verlening van bijzondere bijstand rekening zal worden gehouden met vermogen. B en w. nemen bij de vaststelling van de draagkracht geheel of gedeeltelijk het vermogen en het inkomen, voor zover dit boven de algemene vermogensvrijlatingen c.q. de algemene normstand ligt, in aanmerking. Deze regeling heeft geen enkele relatie met de manier waarop bij kwijtschelding rekening wordt gehouden met aanwezig vermogen.

De leden van de V.V.D.-fractie verzoeken alsnog om een antwoord op de vraag welke argumenten die bij de invoering van de ABW golden ten aanzien van de wens van centrale regelgeving voor wat betreft de bijzondere bijstandsverlening om te komen tot een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, thans niet meer van toepassing zouden zijn.

Bij de inwerkingtreding van de ABW in 1965 waren vrijwel geen centrale regels ten aanzien van de normering van de bijstandsverlening gesteld. In de loop der jaren bleek daaraan toch behoefte te ontstaan, met name voor het bepalen van normen voor de algemene bestaanskosten. Bij de structurele wijziging van de ABW van 22 november 1972 (Stb. 675) werd de wet zodanig gewijzigd dat vraagstukken van landelijke aard bij algemene maatregel van bestuur centraal konden worden geregeld. In de memorie van toelichting op dit wetsontwerp werd onder meer opgemerkt: «Juist ten aanzien van deze bovengemeentelijke vraagstukken bleek in de loop der jaren van de nog betrekkelijke korte werkingsduur van de wet, dat de nagenoeg ongeclausuleerde bevoegdheden van burgemeester en wethouders van ruim 850 gemeenten in de weg staan aan een verantwoorde mate van uniformering en beleidsharmonisatie tussen de gemeenten onderling en aan het tot stand brengen van een evenwichtige verhouding van het bijstandsbeleid tot algemeen sociaal beleid. Onderlinge divergentie van beleid en uitvoering, anders dan gebaseerd op werkelijke verschillen in de voor de verlening van bijstand relevante behoeften en omstandigheden, verdraagt zich bovendien niet met de in de Algemene Bijstandswet verankerde beginselen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.» In 1974 kwam op basis van deze structurele wetswijziging het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln) tot stand. Dit besluit geeft centrale regels ten aanzien

van de algemeen noodzakelijke bestaanskosten. Omdat ook de wijze van bijzondere bijstandsverlening in de gemeentelijke praktijk uiteenliep ontstond de behoefte ook hiervoor centrale regels te stellen. Bij besluit van 20 februari 1980 (Stb. 87) trad het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld) in werking. Dit besluit regelde de vaststelling van de financiële draagkracht voor noodzakelijke uitgaven die buiten het normale bestedingspatroon vallen. In de algemene toelichting bij dit besluit staat: «Dit besluit draagt evenals het Bln bij tot een grotere mate van overzichtelijkheid en inzichtelijkheid van de bijstandswetgeving en bijstandspraktijk. Ook bevorderen landelijke normen en criteria vanwege de daaruit voortvloeiende onderlinge afstemming van de bijstandsverlening door de gemeenten de doelmatigheid en rechtsgelijkheid.»

In dit verband zij opgemerkt dat van de zijde van de gemeenten (DIVOSA) tegen de inhoud van het besluit bezwaren bestonden. Met name werd gevreesd dat de individualisering te zeer in het gedrang zou komen. In de loop der jaren is gebleken dat die vrees destijds niet ongegrond was. Het Bld beperkte als gevolg van gedetailleerde centrale voorschriften tezeer de mogelijkheden voor gemeenten om bij de bijzondere bijstandsverlening rekening te houden met de werkelijke verschillen in voor de verlening van bijstand relevante behoeften en omstandigheden. Hiermee hangt wellicht samen dat na de totstandkoming van het Bld tal van plaatselijke minimafondsen zijn ontstaan, mede als correctie op al te beperkende centrale normering ten aanzien van bijzondere bestaanskosten. Derhalve kunnen bij het Bld vraagtekens worden geplaatst. Het voorgaande heeft de regering tot de overtuiging gebracht dat een scherper onderscheid dient te worden gemaakt tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten, waarbij eerstgenoemde in essentie wel centraal genormeerd dienen te zijn, maar bij laatstgenoemde een aanmerkelijke afslanking van centrale voorschriften mogelijk is, gecombineerd met het leggen van de financiële verantwoordelijkheid bij gemeenten.

In het kader van dit wetsvoorstel krijgen de gemeenten nu meer gelegenheid maatwerk te leveren, ten aanzien van de bijzondere, door individuele omstandigheden bepaalde bestaanskosten.

De leden van de V.V.D.-fractie constateren dat de regering het bestrijden van financiële noodsituaties door gemeenten laat prevaleren boven de rechtsgelijkheid. Zij verzoeken de regering nader aan te geven welke instrumenten ter waarborging van de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid tot de mogelijkheden zouden kunnen behoren, dit los van de vraag of de regering het creëren van extra instrumenten wenselijk acht.

Ter vermindering van misverstanden merk ik allereerst op dat het bestrijden van financiële noodsituaties tot de kerntaken van de ABW behoort. Voorts vormt het individualiseringsbeginsel, de afstemming van de bijstand op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, uitgangspunt van de ABW. Tegen de achtergrond van deze wettelijke uitgangspunten moet de beleidskeuze worden gezien om de beleidsruimte van gemeenten voor de bijzondere bijstand te vergroten via meer financiële armslag en minder centrale regelgeving. Dit om de effectiviteit van de ABW als instrument om financiële noodsituaties aan te pakken, te vergroten. Juist bij de bestrijding van deze financiële noodsituaties worden de huidige centrale normvoorschriften, getuige onder meer de vele gemeentelijke minimafondsen, tezeer als een knellend keurslijf ervaren. Daarbij is geleidelijk het besef gegroeid dat financiële noodsituaties, waarbij bijzondere kosten aan de orde zijn, het gevolg kunnen zijn van zeer uiteenlopende individuele omstandigheden, die niet op centraal niveau zijn te regelen.

De vraag van de leden van de V.V.D.-fractie is, tegen de achtergrond van de huidige centrale voorschriften en de aard van dit wetsvoorstel, alleszins begrijpelijk. Ook de Raad van State achtte in zijn advies over het wetsvoorstel duidelijke risico's aanwezig voor wat betreft de rechtsgelijkheid. Wel wees de Raad er daarbij op dat niet objectief valt vast te stellen waar, gezien vanuit de burger, het evenwicht moet liggen tussen de voordelen van meer centrale dan wel van meer decentrale besluitvorming. Dit vormt de uitkomst van een beleidskeuze, aldus de Raad. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan op de beweegredenen van de gemaakte beleidskeuze. Daarbij is ook gewezen op een aantal elementen die een tegengewicht vormen voor een ontwikkeling naar een grotere differentiatie.

Genoemd zijn:

- de rechtsplicht van b. en w. ten aanzien van bijzondere bijstand, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur;
- de rechtswaarborgen van bezwaar en beroep en een uniformerende werking vanuit de jurisprudentie;
- het gestructureerd bestuurlijk overleg Rijk-VNG;
- de rol van de rijksconsulenten als intermediair;
- de mogelijkheid van een bindende aanwijzing aan gemeenten of, als laatste middel, de mogelijkheid van schorsing of vernietiging van gemeentelijke besluiten op grond van de gemeentewet.

Naast deze elementen valt verder te wijzen op de betekenis van gemeentelijke beleidskaders die veelal ten behoeve van het uitvoeringsapparaat en de verantwoording ten opzichte van de gemeenteraad zullen worden ontwikkeld. Hierbij zal zeker ook het aspect van een rechtsgelijke benadering binnen de gemeente aan de orde komen.

Met betrekking tot de rol van de onafhankelijke rechter merk ik nog het volgende op. Waar de wet aan een bestuursorgaan beleidsvrijheid toekent, zal de rechter die vrijheid in beginsel respecteren en zich derhalve beperken tot een beoordeling van de vraag of het bestuursorgaan in het concrete geval van die ruimte met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur gebruik heeft gemaakt. Hieruit, en uit het feit dat de rechter alleen het aan hem voorgelegde geval beoordeelt, vloeit voort dat de rol van de rechter en daarmee die van de door hem gevormde jurisprudentie beperkt is. Dit sluit echter uniformerende werking daarvan niet uit. De voorstellen met betrekking tot de bijzondere bijstand en de rol die daarin voor de onafhankelijke rechter is weggelegd passen geheel in dit algemeen gebruikelijke beeld. Ik zie dan ook geen reden waarom daartegen bezwaar zou bestaan.

Tenslotte is het uiteraard ook mogelijk meer centrale voorschriften op te nemen. Er zou bijvoorbeeld, uitgaande van een andere beleidskeuze, voor kunnen worden gekozen de huidige centrale voorschriften in essentie te handhaven. Daarbij behoeft inderdaad minder aanleiding te bestaan voor vrees voor grotere verschillen in beleid tussen gemeenten. Het behoeft uiteraard geen betoog dat ik een dergelijke keuze vanwege de doelstellingen en beleidsinzichten van deze regering niet kan delen.

De leden van de G.P.V.-fractie hebben de overtuiging gekregen dat de eventuele risico's die zijn verbonden aan de decentralisatie van de bijzondere bijstand kunnen worden ingedamd door de vergroting van de eigen financiële verantwoordelijkheid aan de gemeenten en het toezicht van de rijksconsulenten. Dat neemt niet weg dat zich toch een ontwikkeling kon voordoen waarbij gemeenten te weinig voortvarend het sanctiebeleid hebben gehanteerd. Recente perspublicaties over grote

aantallen fraudegevallen in Amsterdam versterken dat beeld, aldus deze leden. De leden van de G.P.V.-fractie stellen de vraag hoe rijksconsulenten hun taak in het verleden hebben opgevat. Zijn zij zichzelf in de praktijk soms te veel gaan identificeren met de dienst die zij als controle-object toegewezen hebben gekregen, zo vragen deze leden.

In het op de wet gebaseerde Besluit bijstandsconsulenten van 26 juli 1974 (Stb. 521) is bepaald dat de consulenten tot taak hebben door regelmatig overleg met de gemeenten een juiste uitvoering van de wet te bevorderen. Zij verwezenlijken hun taak onder meer via overleg met en advies aan gemeenten, regelmatig en systematisch onderzoek bij gemeenten en regelmatige rapportage van hun bevindingen aan de centrale dienst. Bij het treffen van maatregelen tegen gemeenten (bijv. het geven van een bindende aanwijzing of het niet-aanvaardbaar verklaren van gedeclareerde kosten van verleende bijstand) berust de uiteindelijke beslissingsverantwoordelijkheid bij de verantwoordelijke bewindspersoon.

De doelstellingen en uitgangspunten van het toezicht liggen derhalve reeds lang vast. Wel is in de loop van de tijd de feitelijke invulling en ook de toonzetting aan verandering onderhevig. De rol die rijksconsulenten in hun toezichtsuitoefening hebben vervuld is vanzelfsprekend sterk bepaald door op een bepaald moment heersende politiek-bestuurlijke opvattingen. In vroegere jaren werd een grotere ruimte ten behoeve van overleg tussen de toezichthouder en de gemeenten zonder dat er sprake was – zeer grote uitzonderingen daargelaten – van maatregelen tegen gemeenten, als een juiste invulling van het toezicht gezien. Latere politieke en financieel-economische overwegingen noopten tot een strakkere invulling. In dit verband is het zeker niet zo dat rijksconsulenten zich te veel zijn gaan identificeren met de te controleren dienst. De verschillende posities zijn altijd scherp onderscheiden. Wél is het een aspect van de taak van de rijksconsulenten om te signaleren hoe regelgeving beleefd wordt door gemeenten alsmede op welke uitvoeringsproblemen gestuit wordt; in die zin geven zij gemeentelijke standpunten door aan de centrale dienst. Ten aanzien van het sanctiebeleid en fraudebestrijding en de rol van het toezicht daarbij moge ik verwijzen naar de recente gedachtenwisseling met de Kamer in het kader van de problematiek van aanvaarding van passende arbeid en de bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De leden van de G.P.V.-fractie stellen vervolgens de vraag of er wel regelmatig gerouleerd wordt bij de aanwijzing van de te controleren diensten.

De taak van de rijksconsulenten behelst onder meer dat elke gemeente een keer per jaar specifiek op diverse uitvoeringsaspecten van de bijstandsverlening wordt getoetst.

De rijksconsulentenschappen hanteren in de organisatie van de toezichtsactiviteiten meerdere methodieken met betrekking tot de inzet van personeel. Kwaliteits- en inzetbaarheids-/beschikbaarheidsfactoren spelen daarbij een belangrijke rol.

Roulatie van medewerkers vindt hierbij zeker ook plaats, maar er zijn evenzeer redenen om soms een onderzoeker meer dan 1 jaar dezelfde gemeente te laten controleren. Er zijn voorzieningen om ongewenste neveneffecten te voorkomen, zoals teams van meerdere personen die per jaar andere gemeenten controleren en interne kwaliteitscontrole op onderzoeksrapporten voordat deze afgerond worden.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen voorts op welke wijze de instructies van de rijksconsulenten zullen worden aangescherpt om te

voorkomen dat de grotere beleidsvrijheid die de gemeenten krijgen als gevolg van deze wetswijziging resulteert in een langzame ondermijning van bijvoorbeeld de werkgelegenheidsdoelstellingen van het kabinet.

Met de overdracht van de primaire beleidsverantwoordelijkheid en financiële verantwoordelijkheid naar de gemeenten is in overeenstemming dat de formele correctiebevoegdheden van de minister en, afgeleid van deze, de toezichtsuitoefening, worden teruggebracht tot de mogelijkheid van het geven van een aanwijzing, mocht het gemeentelijk beleid met betrekking tot bijzondere bijstand het rijksbeleid ten aanzien van de bijstandsverlening in algemene zin doorkruisen. In de situatie, dat gemeentelijk beleid op het onderhavige terrein algemeen rijksbeleid zoals het inkomensbeleid doorkruist, resteert tenslotte de mogelijkheid om een gemeentelijk besluit voor te dragen voor schorsing en vernietiging op grond van de gemeentewet.

De toezichtstaak van de rijksconsulenten krijgt wat betreft de waarneming van de gemeentelijke beleidsvoering en signalering hierover een belangrijke plaats, gelet op de doelstellingen van het rijksbeleid. In dit verband blijft onderzoek en overleg noodzakelijk.

3. Specifieke wijzigingen

3.1. Intrekking van het Bijstandsbesluit landelijke draagkracht-criteria; drempelbedrag

Naar de vaste overtuiging van de leden van de P.v.d.A.-fractie dient de politieke discussie over regelgeving en beleidsregels inzake de bijzondere bijstand plaats te vinden in de gemeenteraad. Burgemeester en wethouders dienen het beleidsplan met betrekking tot het bijzondere bijstands- en minimabeleid in de gemeenteraad te bespreken, voordat dit door b. en w. wordt vastgesteld, aldus deze leden. Zij zijn van mening dat zowel de verantwoordelijkheden van b. en w., alsmede van de gemeenteraad, in de wet tot uiting dienen te komen.

De stelling van de leden van de P.v.d.A.-fractie dat de politieke discussie over regelgeving en beleidsregels inzake de bijzondere bijstand dient plaats te vinden in de gemeenteraad spreekt mij aan. In de memorie van antwoord heb ik aangegeven in algemene zin het belang van een politieke discussie op gemeentelijk niveau over de mogelijkheden van de bijzondere bijstand te onderschrijven.

De gedachte van een beleidsplan verdient naar mijn mening serieuze overweging, waarbij ook een afweging tegen andere instrumenten dient plaats te vinden.

Het instrument van een beleidsplan, met daaraan onlosmakelijk verbonden een beleidsverslag, is ook opgenomen in het wetsvoorstel voor een nieuwe Gemeentewet (Kamerstukken I, 1990-1991, 19 403, nr. 64) dat thans bij de Eerste Kamer ligt. Bij de Eerste kamer is eveneens aanhangig een initiatief voorstel tot wijziging van de bestaande Gemeentewet van de leden Te Veldhuis en Wiebenga (Kamerstukken I, 1987-1988, 20 001, nr. 263), waarin het beleidsplan/verslag eveneens in algemene zin aan de orde komt.

In beide voorstellen wordt de mogelijkheid van invoering van een beleidsplan/verslag wel aan zekere randvoorwaarden gebonden. Zo dienen de financiële gevolgen van het opstellen van een plan/beleidsverslag voor de gemeenten te worden gecompenseerd. Ook dienen de bestuurslasten in redelijke verhouding te staan tot de te verwachten baten. Derhalve is bij invoering van een plan/verslag een zorgvuldige toetsing en procedure vereist. Hiermee zal zeker enige tijd gemoeid zijn. Ik ben dan ook van mening dat de voorgenomen herinrichting van de Algemene Bijstandswet, waarop het onderhavige wetsvoorstel vooruit

loopt, een beter kader voor een discussie over de mogelijkheden en wenselijkheden van beleidsplannen bij de uitvoering van de ABW biedt. Bij deze discussie kunnen ook de ervaringen met het opstellen van beleidskaders ten behoeve van de bijzondere bijstand worden betrokken. Burgemeester en wethouders hebben immers ook nu al de vrijheid om beleidskaders te ontwikkelen en, na overleg met de gemeenteraad, vast te stellen. In een aantal gemeenten vindt daartoe reeds een lokale politieke discussie plaats. In de voorgenomen heringerichte ABW wordt ten principale een nieuw evenwicht in de taakverdeling tussen Rijk en gemeenten nagestreefd. Uitgangspunt is dat de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening als geheel meer accent dient te krijgen door waar mogelijk de gemeentelijke beleidsruimte te vergroten en de gemeenten te stimuleren tot het voeren van een actief lokaal beleid ter uitvoering van de ABW. Naarmate dit het geval is ontstaat meer behoefte aan discussie op politiek niveau.

Om in de nieuwe constellatie een planmatige uitwerking en ontwikkeling van het gemeentelijk bijstandsbeleid te verzekeren kan het beleidsplan/verslag wellicht een belangrijk instrument zijn. Dit geldt dus niet alleen voor de bijzondere bijstandsverlening, maar ook voor andere terreinen van de bijstandsverlening, waar de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid groot is. In het bestuurlijk overleg van 13 maart jl. met de VNG heb ik de gedachte van een beleidsplan op het terrein van de bijstand aan de orde gesteld. Afgesproken is dat in het verdere bestuurlijk overleg met de VNG deze gedachte nader zal worden uitgewerkt.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen opnieuw aandacht voor het drempelbedrag. Zij achten het evenals de leden van de G.P.V.-fractie van belang dat opname van gemeentelijke minimaregelingen in de bijstandsverlening niet wordt belemmerd door een wettelijk opgelegd drempelbedrag. Deze leden wijzen er op dat gemeenten zelf kunnen constateren dat uitvoeringskosten niet meer in een redelijke verhouding staan tot de geboden financiële hulp. Het is de leden van de P.v.d.A.-fractie niet duidelijk waarom hier een vast bedrag wordt genoemd, terwijl voor het kwijtscheldingsbeleid alleen een grensbedrag wordt genoemd. Wanneer terwille van de rechtsgelijkheid in alle gemeenten een gelijk bedrag wordt gehanteerd zou toch kunnen worden gekozen voor overleg met de VNG. Is geen sprake van onnodig centralisme wanneer ten aanzien van het hanteren van een drempelbedrag door het rijk enkele uitzonderingen worden gemaakt, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de G.P.V.-fractie zijn niet overtuigd door het pleidooi van het kabinet een drempelbedrag centraal te regelen, en zeker niet op dezelfde hoogte als thans het geval is. Is het niet inherent aan het streven naar maatwerk dat de verhouding tussen uitkeringshoogte en uitvoeringskosten wat onvoordeliger zal worden, zo vragen deze leden.

Uit de vraagstelling van de leden van genoemde fracties blijkt dat zij niet overtuigd zijn van de noodzaak van een centraal voorschrift ten aanzien van het drempelbedrag. De leden van de P.v.d.A.-fractie spraken zich in het voorlopig verslag reeds uit voor toekenning van de bevoegdheid aan de gemeenten een drempelbedrag voor alle of specifieke bijzondere noodzakelijke bestaanskosten te hanteren. Zoals in de memorie van antwoord reeds aangegeven, acht ik toekenning van een dergelijke bevoegdheid niet gewenst, met name omdat hierdoor de onderlinge afstemming van landelijke regelingen zou worden doorkruist. Eigen bijdragen hebben in veel regelingen de functie om verantwoord gebruik van voorzieningen te bevorderen. Deze overweging geldt evenzeer voor bijstandsgerechtigden. Zij worden net als niet-bijstandsgerechtigden van tijd tot tijd geconfronteerd met bijzondere kosten, die tot

een bepaald niveau uit de algemene normbijstand bestreden moeten kunnen worden. Wel dient de gevraagde eigen bijdrage afgestemd te zijn op het voor bijstandsgerechtigden geldende inkomensniveau. Dit laatste wordt bereikt door middel van het landelijk voorgeschreven drempelbedrag van thans f 177 per jaar. Dit niveau is ontleend aan de AAW. De in andere landelijke regelingen opgenomen stimulansen tot een verantwoord gebruik van voorzieningen worden aldus niet ongedaan gemaakt, maar, uit oogpunt van inkomensbescherming, aan een maximum gebonden. Het is naar mijn opvatting geen goede zaak wanneer systematisch eigen bijdragen die in het voorliggende voorzieningencircuit gelden, via bijstand ongedaan worden gemaakt. Ik voeg daaraan het volgende toe. De norm voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten bevat een zekere ruimte voor bijvoorbeeld onverwachte uitgaven van beperkte omvang. Deze ruimte wordt gemarkeerd door het drempelbedrag. Het loslaten van een wettelijk voorgeschreven drempelbedrag zou het uitgangspunt van de primaire persoonlijke verantwoordelijkheid voor bestrijding van bijzondere kosten tot het niveau van het drempelbedrag uit de eigen middelen ondergraven.

Met betrekking tot de vergelijking die door de leden van de P.v.d.A.-fractie wordt gemaakt met de grensbedragen die in het kwijtscheldingsbeleid gelden, merk ik het volgende op.

De bijstand dient te voorzien in de noodzakelijke bestaanskosten. De algemene normbijstand is een zogenaamde all-innorm, dat wil zeggen, dat daaruit ook bijzondere kosten tot het drempelbedrag en algemeen voorkomende kosten, zoals gemeentelijke belastingen, moeten kunnen worden voldaan. De bovengrenzen, die in het kwijtscheldingsbeleid worden gehanteerd, liggen daarom onder het sociaal minimumniveau. Kwijtschelding kan alleen worden verleend, voor zover het inkomen onder het niveau van deze bovengrenzen komt. Gemeenten dienen bij hun kwijtscheldingsbeleid deze grenzen in acht te nemen.

De leden van de V.V.D.-fractie willen graag een nadere argumentatie verkrijgen ten aanzien van de elementen die door de verruiming van het begrip bijzondere kosten van het bestaan hier onder zullen gaan vallen, waardoor per element inzicht kan worden verkregen in de noodzaak en objectieve rechtvaardiging van toevoegingen aan bedoeld begrip.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat, ter vergroting van de beleidsruimte en financiële verantwoordelijkheid van gemeenten voor de bijzondere bijstandsverlening, een scherper onderscheid tussen algemene normbijstand en bijzondere bijstand noodzakelijk is. Vanuit eenduidigheid van regelgeving en met het oog op de financiële verantwoordelijkheden is het ongewenst dat voor dezelfde kosten zowel hogere normbijstand als bijzondere bijstand verkregen kan worden. De algemene (periodieke) normbijstand blijft landelijk, categoriaal, genormeerd en voorziet in het algemeen in alle noodzakelijke bestaanskosten. Deze normbijstand vormt als het ware de standaardnorm voor de algemeen gebruikelijke, noodzakelijke uitgaven. In beginsel dienen dus alle noodzakelijke uitgaven uit deze norm te kunnen worden bestreden. Dit betekent ook dat alle bijstand die, in afwijking van de algemene normbijstand, vanwege bijzondere omstandigheden wordt verstrekt tot de bijzondere bijstand worden gerekend. Dit is in het voorgestelde eerste lid van artikel 18a van het Bln tot uitdrukking gebracht. Consequentie van deze tweedeling is dus dat bepaalde vormen van bijstand niet langer tot de algemene normbijstand gerekend kunnen worden. Dit geldt voor de volgende elementen:

– het bij wijze van individualisering hoger vaststellen van de algemene normbijstand, indien de omstandigheden en mogelijkheden van persoon

en gezin daartoe aanleiding geven (het huidige artikel 2, tweede lid, Bln); het betreft kosten die door bijzondere omstandigheden hoger liggen dan het algemene geval;

- de tijdelijke woonkostentoeslagen bij woonkosten boven de maximum huurgrens voor huursubsidie, dat wil zeggen tijdelijke woonkostentoeslagen boven de norm voor huursubsidie waarin deze landelijke regeling voorziet (het huidige artikel 6b, derde en vierde lid, 6c, tweede lid, en 6d, derde lid, van het Bln); het betreft uitzonderlijke situaties, die afwijken van de algemene normstelling;
- de bijstand voor noodzakelijke duurzame gebruiksgoederen, waarvan de kosten niet uit de algemene normbijstand kunnen worden voldaan (het huidige artikel 7a t/m 7f van het Bln); het betreft situaties, waarin betrokkene door bijzondere omstandigheden hiervoor niet heeft kunnen reserveren;
- de kosten van verpleging of verzorging van in inrichting verblijvende personen (het huidige artikel 13, onderdeel a); in deze kosten van medische en maatschappelijke dienstverlening wordt als regel door voorliggende regelingen voorzien, zodat dit uitzonderlijke situaties betreft.

Voor al deze elementen, die, naast de huidige bijzondere bijstand, tot het verruimde begrip bijzondere bestaanskosten zullen horen, geldt dat de individuele omstandigheden van betrokkenen bepalend zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie betwijfelen voorts de wenselijkheid dat gemeenten zelf bepalen welk inkomens- en vermogensdeel in aanmerking wordt genomen als het gaat om de vaststelling van het als draagkracht aan te merken inkomen of vermogen. Zij vragen of het niet wenselijk is dat te dien aanzien, met behoud van enige marges, reeds in dit wetsvoorstel concrete grenzen worden aangegeven.

In het voorgestelde artikel 18b van het Bln zijn bepalingen opgenomen met betrekking tot de vaststelling van de draagkracht. Daarbij is onder meer bepaald dat b. en w. voor de vaststelling van de draagkracht de aanwezige middelen geheel of gedeeltelijk in aanmerking nemen, voorzover deze middelen althans meer bedragen dan het vrij te laten vermogen of de algemene normbijstand. Degene met een volledige uitkering voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten heeft dus geen draagkracht, iemand met meer inkomen in beginsel wel. In het huidige Bld is dit ook zo, maar bestaan verder gedetailleerde centrale voorschriften ten aanzien van het in aanmerking te nemen inkomen of vermogen, met het oog op de draagkracht-vaststelling van degenen met middelen boven het sociaal minimumniveau (zie hoofdstuk II van het Bld).

Ik acht het, gelet op de doelstelling en reikwijdte van dit wetsvoorstel, niet wenselijk boven het voorgestelde artikel 18b van het Bln nadere centrale regels ten aanzien van de draagkrachtvaststelling voor te schrijven. Ik wijs daarbij op de volgende argumenten.

a. De reikwijdte van het begrip bijzondere noodzakelijke bestaanskosten wordt aanmerkelijk uitgebreid. Naast het brede scala, waarvoor thans al bijzondere bijstand kan worden verleend (bijvoorbeeld bepaalde medische kosten, verhuiskosten, studiekosten, vervoerskosten, e.d.) worden ingevolge dit wetsvoorstel ook het individualiserend hoger vaststellen van de normbijstand en toeslagen vanwege hoge woonkosten tot de bijzondere bijstand gerekend. Voor deze nieuwe categorieën gelden thans geen specifieke centrale regels ten aanzien van de draagkrachtvaststelling. Aan gemeenten moet de mogelijkheid worden geboden hun beleid terzake voort te zetten.

b. Bepalend voor de vraag of bepaalde kosten als bijzondere bestaanskosten moeten worden aangemerkt zijn voortaan de individuele omstan-

digheden van betrokkene. Gelet op het brede scala van kosten en de noodzakelijke beoordeling van de individuele omstandigheden, ligt het voor de hand aan b. en w. de precieze invulling van de draagkrachtvaststelling over te laten. Daarbij kan rekening worden gehouden met de aard van de kosten, de aanwezigheid van buitengewone lasten, een eventuele samenloop van dergelijke lasten, de aanwezigheid van schulden, overige persoonlijke omstandigheden en de lokale situatie. B. en w. kunnen bijvoorbeeld van mening zijn dat een andere draagkrachtvaststelling dient te gelden bij medische kosten dan bij tijdelijke woonkostentoeslagen boven het niveau van de maximale huursubsidiegrens. Dit vormt een wezenlijk onderdeel van dit decentralisatie-voorstel. Draagkrachtbepaling behoort kortom meer in te houden dan een berekening aan de inkomenskant, zoals thans in het Bld is geregeld. Ook de lastensituatie is van belang. Die laat zich echter niet gemakkelijk in een aantal centrale rekenregels vatten.

c. Uit de huidige uitvoeringspraktijk van de bijzondere bijstand blijkt dat in het overgrote deel van de gevallen bijzondere bijstand wordt verleend aan degenen die aangewezen zijn op het sociaal minimum. Bij hen is derhalve geen draagkracht aanwezig, zodat de huidige centrale voorschriften ten aanzien van de draagkrachtvaststelling voor hen zonder materiële betekenis zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie verzoeken verder alsnog nader inzicht te verkrijgen in de mogelijke differentiatie als gevolg van de gewijzigde systematiek.

Dit wetsvoorstel beoogt de beleidsmatige en financiële verantwoording van gemeenten voor de bijzondere bijstandsverlening aanzienlijk te vergroten. Daartoe vervallen tal van centrale voorschriften en worden aan b. en w. meer bevoegdheden gegeven om invulling te geven aan de bijzondere bijstandsverlening, dit op basis van een individuele beoordeling. Essentieel voor decentralisatie van bevoegdheden is dat niet op voorhand valt aan te geven op welke wijze deze invulling zal plaatsvinden. Dit is immers afhankelijk van beslissingen op gemeentelijk niveau. Het is derhalve niet mogelijk het gevraagde inzicht te verschaffen. Ten aanzien van de mogelijke differentiatie van de gewijzigde vaststelling van het als draagkracht aan te merken inkomen of vermogen is er hiervoor al op gewezen dat de huidige centrale normbepalingen een beperkte materiële betekenis hebben, aangezien bijzondere bijstand thans in het overgrote deel van de gevallen ten goede komt aan degenen die op een bijstandsuitkering zijn aangewezen.

Overigens mag worden verwacht dat bij de invulling van de gemeentelijke beleidsruimte door bijvoorbeeld beleidskaders, richtlijnen e.d. er een zekere afstemming plaatsvindt tussen gemeenten, via de uitwisseling van contacten op bestuurlijk en uitvoeringsniveau en via de consultants. Wat hiervan het resultaat zal zijn valt echter niet op voorhand te voorspellen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen alsnog te worden geïnformeerd omtrent de gevallen die strijdigheid met het algemeen belang zouden opleveren op grond waarvan krachtens de gemeentewet zou dienen te worden geïntervenieerd.

In de memorie van antwoord is aangegeven dat in gevallen waarin sprake is van strijdigheid met het algemeen belang met name bij strijdigheid met het centrale inkomensbeleid, in het uiterste geval maatregelen op grond van de gemeentewet kunnen worden genomen. Voorts heb ik opgemerkt dat andere gevallen die strijdigheid met het algemeen belang zouden opleveren niet in algemene zin op voorhand zijn aan te geven.

Ik voeg hier aan toe dat strijdigheid met het algemeen belang vanwege doorkruising van het centraal inkomensbeleid op zich een brede strekking heeft. Het betreft immers alle vormen van categorale toekenning van bijzondere bijstand door de gemeente, zonder dat de noodzaak op grond van de individuele omstandigheden is vastgesteld. Te denken valt aan gemeentelijke besluiten die voorzien in categorale toekenning van bijstand voor noodzakelijke kosten die uit de normuitkering dienen te worden voldaan. Deze leiden tot een verbetering van de inkomenspositie van bepaalde categorieën bijstandsgerechtigden. Voorbeelden hiervan zijn het verstrekken van tegemoetkomingen in het drempelbedrag, het categoriaal toekennen van vergoedingen voor bepaalde kosten, het geven van bijstand voor huur bovenop de bestaande mogelijkheden in het kader van de huursubsidie e.d. Verder zijn situaties denkbaar waarin bijstand wordt toegekend in kosten die niet leiden tot een directe inkomensverbetering, omdat die kosten anders niet door de bijstandsgerechtigden zouden zijn gemaakt. Te denken valt hierbij aan het categoriaal toekennen van bijstand voor kosten van: het lidmaatschap van een sportvereniging, het meemaken van vakantiecampen, theaterabbonnementen, enz..

Ook in dergelijke gevallen kan het gerechtvaardigd worden geacht tot schorsing of vernietiging van het gemeentelijk besluit op grond van de gemeentewet over te gaan.

3.2 Verruiming van het begrip bestaanskosten

De leden van de V.V.D.-fractie vragen of het niet in de rede ligt dat het in het wetsvoorstel opgenomen artikel 1a, vierde lid, bevattende een uitzonderingsclausule in noodsituaties meer zal worden toegepast nu de verantwoordelijkheid van de gemeenten wordt vergroot.

Het is uiteraard niet uitgesloten, dat er gemeenten zullen zijn die meer dan nu het geval is de overigens reeds bestaande uitzonderingsclausule zullen toepassen. In tegenstelling tot de huidige situatie zullen de gemeenten nu ook de volledige financiële verantwoordelijkheid van hun beslissingen moeten dragen. Gelet hierop verwacht ik dat het risico van een beduidend uitgebreide toepassing binnen aanvaardbare grenzen zal blijven. Indien mij desalniettemin signalen zouden bereiken dat de uitzonderingsclausule in tegenstelling tot de huidige situatie op uitgebreide schaal zou worden toegepast, dan zal ik mij nader hierover beraden. Voorshands heb ik echter geen aanwijzingen dat dit het geval zal zijn. Ik acht het daarom prematuur om thans reeds de beperking van de uitzonderingsclausule uit te breiden zoals door de leden van de V.V.D.-fractie is gevraagd.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen een complete toelichting in welke situaties, gestaafd met voorbeelden, de regering zal overwegen een beperkende AMvB op grond van artikel 11 ABW te realiseren. Het verlenen van bijzondere bijstand vereist een individuele beoordeling van elke aanvraag. Er moet worden nagegaan of er een toereikende en passende voorliggende voorziening is. Indien deze aanwezig is mag geen bijstand worden verleend. Slechts in zeer dringende gevallen mag hiervan worden afgeweken.

Het is de taak van de rijksconsulenten het gemeentelijk beleid te toetsen. Indien zij constateren dat een gemeente een te ruimhartig beleid voert zullen zij door middel van overleg trachten het gemeentelijk beleid bij te sturen. Tevens zullen zij dit melden aan de centrale dienst. Mocht blijken dat een aantal gemeenten een te ruim gebruik maakt van de uitzonderingsbepaling dan zal dit in het gestructureerd overleg met de VNG aan de orde kunnen worden gesteld. Zoals in de memorie van toelichting op het wetsontwerp is gesteld, zal het maken van een beper-

kende AMvB slechts in het uiterste geval worden overwogen. Het is mij niet mogelijk op deze onverhoopte ontwikkeling vooruit te lopen door het geven van voorbeelden, omdat deze thans niet voorhanden zijn.

De leden van de G.P.V.-fractie kunnen er mee instemmen dat bepaalde voorzieningen of verstrekkingen die bij andere regelingen expliciet zijn uitgesloten in hun algemeenheid niet voor vergoeding via de bijzondere bijstand in aanmerking dienen te komen. Toch achten zij het wat onbevredigend dat een levensreddende operatie (bijvoorbeeld voor een kind) op geen enkele wijze voor vergoeding in aanmerking kan komen. Deze leden vragen of een gemeente, die desnoods toch een belangrijk gedeelte vergoedt, nu onwettig handelt of niet.

Bij de ontwikkelingsgeneeskunde gaat het om behandelingen en verrichtingen die zich nog in een experimenteel stadium bevinden. Daarbij moet in voorkomende gevallen nog worden vastgelegd of sprake is van een levensreddende ingreep. De vraag of sprake is van een noodzakelijke ingreep, waarvoor een vergoeding van kosten moet worden verleend, staat ter beoordeling van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. De gemeenten zijn hiervoor niet competent. De bijstandsaanvraag zal derhalve moeten worden afgewezen. Een gemeente die toch een belangrijk gedeelte van de kosten op grond van de ABW vergoedt handelt dan ook in strijd met deze wet.

3.3. Wijziging in de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers met het oog op werkervaring en scholing.

Het is de leden van de C.D.A.-fractie, naar aanleiding van het antwoord op de door hen gestelde vraag inzake vergoeding van de kosten van kinderopvang in geval van toeleiding naar de arbeidsmarkt, nog niet duidelijk of voor alle vormen van kinderopvang bijv. gastouderschap, bijstandsverlening mogelijk is.

In geval van activiteiten, die noodzakelijk zijn voor de inschakeling in de arbeid, kunnen de kosten van kinderopvang, indien een voorliggende voorziening ontbreekt, worden vergoed. Het ligt hierbij in de rede om te kiezen voor die kinderopvang, die ten minste kosten met zich mee brengt. Indien echter bijvoorbeeld een gastouder de enige mogelijkheid zou zijn om betrokkene in staat te stellen op de arbeidsmarkt gerichte activiteiten te ontplooiën dan kan hier bijstand voor worden verleend. Het zou eveneens mogelijk kunnen zijn, dat weliswaar een goedkopere voorziening beschikbaar is, maar dat hier in verband met bijzondere omstandigheden van het kind, bijvoorbeeld een fysieke handicap, geen gebruik van kan worden gemaakt. In zo'n situatie kan men aangewezen zijn op een duurdere voorziening zoals een gastouder. In dat geval is bijstandsverlening eveneens toegestaan. De gemeente zal echter zelf het beste kunnen beoordelen welk type van de plaatselijk aanwezige kinderopvang met het oog op het doel van die kinderopvang uit oogpunt van bijstandsverlening in een bepaald geval als noodzakelijk moet worden beschouwd.

De leden van de V.V.D.-fractie willen een resumé van de financiële consequenties van de kosten van kinderopvang, die worden gekoppeld aan de bijzondere kosten van bestaan.

Voor een dergelijk resumé zijn twee soorten gegevens noodzakelijk. Allereerst zijn gegevens over de kosten per geval nodig. Zoals in de memorie van antwoord is aangegeven zijn de aan de kinderopvang verbonden kosten afhankelijk van de aanwezige voorliggende voorzie-

ningen en zullen betrokkenen soms worden geconfronteerd met eigen bijdragen. Het zou wellicht mogelijk zijn (bijvoorbeeld op basis van nader onderzoek) om veronderstellingen te maken over de kosten van kinderopvang per geval. In de tweede plaats zijn gegevens noodzakelijk over het aantal personen dat van de regeling gebruik zal maken. Omdat dit mede afhankelijk is van de ter plaatse aanwezige capaciteit met betrekking tot kinderopvangvoorzieningen en scholing, is het niet mogelijk hieromtrent bruikbare veronderstellingen te maken. Het is bovendien op voorhand niet in te schatten in welke mate personen door gemeenten in aanmerking gebracht zullen worden voor deze regeling.

De leden van de fracties van D'66 en Groen Links stellen een aantal vragen met betrekking tot de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de regeling tegemoetkoming studiekosten voor studerende van 21 jaar en ouder.

Deze vragen worden mede namens de Minister van Onderwijs en Wetenschappen beantwoord.

De leden van de D'66-fractie veronderstellen allereerst dat de regeling tegemoetkoming studiekosten voor studerende van 21 jaar en ouder (TS 21+) per 1 januari 1991 zou zijn afgeschaft. Inderdaad is dit het aanvankelijke kabinetsvoornemen geweest. Naar aanleiding van aandrang vanuit de Tweede Kamer is dit aanvankelijke voornemen gewijzigd in een beperking van de reikwijdte van de TS 21+-regeling (Kamerstukken II, 1990-1991, 21 800, nr. 46 herdruk). De TS 21+-regeling blijft structureel gehandhaafd voor studerende aan MAVO, HAVO, VWO, lerarenopleidingen in de tekortvakken en de Open Universiteit.

Bijzondere bijstand voor studiekosten kan in het kader van dit wetsvoorstel worden verleend, voor zover b. en w. tot het oordeel komen dat de studiekosten noodzakelijk zijn met het oog op bevordering van de zelfstandige bestaansvoorzieningen en er voorts geen beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening, zoals de TS 21+-regeling. Daarbij blijft het drempelbedrag overigens buiten toepassing.

Het aantal bijstandsgerechtigden dat in de structurele situatie voor noodzakelijke studiekosten extra recht op bijzondere bijstand kan doen gelden wordt geschat op circa 5000. Hiermee zijn jaarlijks structureel 7 miljoen gulden aan extra kosten voor de bijzondere bijstand gemoeid. Het antwoord op de vraag van deze leden of deze 7 miljoen bovenop de 300 miljoen aan het gemeentefonds wordt toegevoegd luidt bevestigend.

De leden van de D'66-fractie hebben begrepen dat ongeveer tweederde van degenen die momenteel een vergoeding op basis van de TS 21+ ontvangen, een ABW- of Rww-uitkering heeft, hetgeen doet vermoeden dat aanzienlijk meer personen onder bijzondere bijstand in aanmerking komen voor studiekosten dan 25% van de huidige TS 21+-gerechtigden.

Bij het aanvankelijk kabinetsvoornemen tot afschaffing van de TS 21+ is er inderdaad vanuit gegaan dat 25% van de huidige TS 21+-gerechtigden in aanmerking komt voor bijzondere bijstand voor studiekosten. Door de handhaving van de TS 21+ met een beperktere reikwijdte is dit percentage inmiddels circa 20% geworden. Dit percentage moet niet worden verward met het gegeven dat tweederde van de huidige TS 21+-ers een ABW/Rww of WW(V)-uitkering heeft, waarbij circa 55% van de TS 21+-ers recht heeft op een bijstandsuitkering voor levensonderhoud. Voor bijzondere bijstand voor studiekosten gelden immers striktere criteria met betrekking tot de noodzaak van de opleiding voor de inschakeling in de arbeid dan in de TS 21+, zoals hieronder nader wordt uiteengezet.

De leden van de fractie van Groen Links vragen naar de verschillen tussen de scholing die via de bijzondere bijstand wordt vergoed en de scholing die via de TS 21+-regeling wordt gesubsidieerd. Verder informeren zij nader naar de inkomenseffecten van overname van de TS 21+-regeling door de bijzondere bijstand, waarbij zij het vermoeden uitspreken dat hierdoor vooral mensen met een inkomen met boven modaal minder snel subsidie krijgen voor te volgen scholing en dat de vele vormen van scholing met een TS 21+-vergoeding in de toekomst voor minder subsidie in aanmerking komen.

In antwoord op de vragen van de leden van de fractie van Groen Links wijs ik erop dat de criteria om op grond van de bijzondere bijstand in aanmerking te komen voor een vergoeding voor studiekosten strikter zijn dan die op grond van de TS 21+-regeling. Bijzondere bijstand voor studiekosten kan immers alleen worden verstrekt indien de betrokken opleiding noodzakelijk is voor de inschakeling in de arbeid. Voor de TS 21+-regeling vindt geen beoordeling van de individuele omstandigheden van betrokkene plaats en speelt het criterium arbeidsmarktrelevantie geen rol. Wel kunnen de studiekosten die door b. en w. noodzakelijk worden geacht volledig worden vergoed, terwijl de TS 21+-regeling een bepaalde maximale tegemoetkoming kent.

De leden van de fractie van Groen Links gaan er ten onrechte vanuit dat de huidige TS 21+-regeling betekenis heeft voor personen met een inkomen op of vlak boven modaalniveau. De regeling richt zich echter op personen met een inkomen op of vlak boven het sociaal minimumniveau. De hoogte van de tegemoetkoming is afhankelijk van het inkomen van de studerende en/of de partner, waarbij aansluiting plaatsvindt met de algemene normbijstand van de ABW. De veronderstelling van deze leden dat mensen met een inkomen net boven modaal minder snel subsidie voor scholing krijgen, gaat derhalve niet op.

4. Voorlichting

Naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie dient de voorlichting over de bijzondere bijstand mede gericht te zijn op personen die geen cliënt zijn van de gemeentelijke sociale dienst zoals ouderen met een AOW-uitkering, al dan niet met een klein pensioen. Samenwerking met het Ministerie van WVC lijkt voor de hand te liggen, zomenen deze leden, en zij vragen daarover het standpunt van de regering.

Met de leden van de P.v.d.A.-fractie ben ik eveneens de mening toegedaan dat de voorlichting over de bijzondere bijstand niet beperkt moet blijven tot cliënten van de gemeentelijke sociale dienst. Niet alleen ouderen met een AOW-uitkering, maar ook andere personen met een inkomen op of vlak boven het sociaal minimum dienen van de mogelijkheden die de bijzondere bijstand biedt, op de hoogte te worden gesteld. Omdat de gemeenten nu meer mogelijkheden krijgen een eigen beleid te gaan voeren, kan de rijksoverheid daarover inhoudelijk geen voorlichting geven. De primaire verantwoordelijkheid voor de voorlichting ten aanzien van bijzondere bijstand, ook in algemene zin, berust derhalve bij gemeenten. Wel ben ik uiteraard bereid het verstrekken van voorlichting door de gemeenten zo veel mogelijk te bevorderen, waarbij vanuit het ministerie ondersteunende activiteiten kunnen worden ontplooid. Hiermee is tevens ingegaan op de vragen die de leden van de fractie van D'66 over de voorlichting hadden gesteld.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen zich af of de aanbieding van het «Vragenboek Alles over Bijstand» wel een adequaat antwoord is op de behoefte aan voorlichtingsmateriaal in met name kleine gemeenten. Is voor de kleinste gemeenten ook voorzien in het ontwikkelen van meer handzaam voorlichtingsmateriaal, zo informeren deze leden.

Het Vragenboek Alles over Bijstand is bij uitstek geschikt om ook door kleine(re) gemeenten te worden gebruikt in de publieksvoorlichting. In het boek wordt kort en bondig antwoord gegeven op de meest gestelde vragen. De inhoud van dit boek wordt «up-to-date» gehouden door een landelijke werkgroep waarin medewerkers van sociale diensten zitting hebben. Bij het vragenboek hoort een diskette met vervolgborden waarop dieper op de vragen wordt ingegaan. Elke gemeente heeft de mogelijkheid op deze vervolgborden het eigen beleid uit te dragen. Wanneer een kleine gemeente daartoe niet in staat zou zijn, kan – zoals de praktijk heeft uitgewezen – worden teruggevallen op een grotere buurgemeente.

5. Financiële aspecten

De leden van de C.D.A.-fractie vragen welke door de regering aangegeven argumenten om ten aanzien van de financiering van de algemene bijstand niet over te gaan tot invoering van een 80/20 verhouding voor haar doorslaggevend zijn. De leden van de V.V.D.-fractie staan niet afwijzend tegenover het besluit van de regering om het voorstel tot verhoging van het gemeentelijk aandeel bij de bijstandsverlening voor algemeen noodzakelijke kosten van 10 naar 20% in te trekken.

Met instemming heb ik kennis genomen van het standpunt van de V.V.D.-fractie ten aanzien van handhaving van het gemeentelijk aandeel voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten. In de memorie van antwoord heeft de regering erop gewezen het noodzakelijk te achten dat, in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel dat tot afschaffing leidt van de rijksvergoeding voor de bijzondere bijstand, thans meer duidelijkheid wordt verschaft aan de gemeenten omtrent het gemeentelijk aandeel in de bekostiging van de algemene bijstandsuitgaven zoals dat de regering voor ogen staat. Daarmee is uiteraard nog niets gezegd over de keuze voor een 90/10 of een 80/20 verhouding, doch slechts een uitspraak gedaan over het wenselijk geachte moment om duidelijkheid te scheppen. Aanleiding voor de regering om af te zien van invoering van een 80/20 verhouding was de in zeer belangrijke mate negatieve strekking van de ontvangen adviezen op dit punt. Daarbij heeft de regering uiteraard laten meewegen de aard van de bezwaren die tegen het betreffende voornemen door de adviesorganen naar voren zijn gebracht, doch belangrijker nog was dat er, ondermeer blijkens de adviezen, onvoldoende draagvlak voor een dergelijke maatregel bleek te zijn. Zonder voldoende draagvlak zal de effectiviteit van een aanpassing van de financiële verhouding naar verwachting te wensen overlaten.

Het beoogde effect – een zo doelmatig mogelijke uitvoering van de ABW – kan naar de opvatting van de regering evenzeer bij de indiening van dit wetsvoorstel worden bereikt door de sinds kort ingevoerde incentive-premie, die een extra financiële stimulans voor gemeenten betekent om door een actief lokaal beleid de vermindering van de bijstandsafhankelijkheid te bevorderen. De hiervoor genoemde overwegingen, zowel aangaande de strekking van de adviezen, het tekortschietend draagvlak en de incentiveregeling, zijn voor de regering in hun samenhang van doorslaggevende betekenis.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. komen terug op het punt van de financiële gevolgen voor de gemeenten als gevolg van deze decentra-

lisatie. De conclusie van deze leden uit het naar aanleiding van het voorlopig verslag gegeven antwoord is dat de bestaande statistische informatievoorziening terzake van bijzondere bijstandsverlening zal worden gecontinueerd.

Zoals eerder aangegeven ligt het in het voornemen om deze informatievoorziening te continueren, doch is overleg gaande tussen het CBS en DIVOSA om te bezien op welke wijze de financiële informatie op gemeenteniveau na de decentralisatie kan worden vergaard. In het bestuurlijk overleg van 13 maart heeft VNG te kennen gegeven voorstander te zijn van een rechtstreekse financiële informatie-verzameling door het CBS bij de gemeenten.

De genoemde leden vragen of de regering bereid is aanvullende gelden beschikbaar te stellen respectievelijk de thans beschikbare 300 miljoen gulden te realloceren, indien uit de bedoelde statistische informatie zou blijken dat gemeenten met betrekking tot bijzondere bijstand in sterk uiteenlopende mate uit eigen middelen moeten bijdragen. Zoals in de memorie van antwoord is uiteengezet, acht de regering de overheveling naar het Gemeentefonds – dus naar alle gemeenten tezamen – van een bedrag van f 300 miljoen voldoende. Die mening is mede gebaseerd op de ontwikkeling van de uitgaven voor bijzondere bijstand in 1989, waarin sprake was van onderuitputting van het beschikbare budget, alsmede op die in 1990, waarin ten opzichte van het jaar 1989 een zekere stijging van het uitgavenniveau valt te constateren. Indien in de toekomst mocht blijken dat zich in de ontwikkeling van de groei van de netto-bijstandslasten majeure verschillen tussen gemeenten voordoen, zal zonodig door de beheerders van het Gemeentefonds, na advisering door de Raad voor de Gemeentefinanciën, worden bezien op welke wijze dit kan worden gecorrigeerd. Dat geldt overigens in veel bredere zin voor de verdeling van de Gemeentefondsmiddelen. De beheerders van het Gemeentefonds proberen voortdurend de verdeling van de Gemeentefondsmiddelen actueel te houden.

Indien uit onderzoek blijkt dat er aanleiding is voor een wijziging van de verdeling, zijn de genoemde beheerders bereid om tot reallocaties te komen. De bereidheid is eerder ook reeds gebleken. Wat dat betreft wordt verwezen naar het antwoord op een door de leden van de D66-fractie in het voorlopig verslag gestelde vraag omtrent de verfijning sociale structuur (zie memorie van antwoord, blz. 21). Een reallocatie – die dan in een breder verband moet worden bezien dan uitsluitend de in het kader van dit wetsvoorstel over te hevelen middelen – kan overigens uitsluitend groepen gemeenten betreffen; de gemeentefondssystematiek laat geen maatregel met betrekking tot individuele gemeenten toe.

De leden van de V.V.D.-fractie verzetten zich met klem tegen de voorgenomen beleidsintensivering van (structureel) f 100 mln. De bestaande financiële middelen behoren toereikend te worden geacht, aldus deze leden.

In de memorie van antwoord heb ik aangegeven de extra f 100 miljoen gerechtvaardigd te achten, dit naar aanleiding van de vragen van de leden van de G.P.V.-fractie. Daarbij heb ik gewezen op de grotere speelruimte voor gemeenten om bijzondere bijstand te verlenen als gevolg van vermindering van het aantal centrale voorschriften, de noodzaak het niet-gebruik terug te dringen en de wenselijkheid dat ruimere faciliteiten worden geboden, gericht op het bevorderen van de arbeidskansen.

Van de navolgende verruimende voorstellen kan een ruimer financieel beslag ten opzichte van de huidige praktijk het gevolg zijn:

- de verruiming van het begrip bijzondere noodzakelijke bestaanskosten;

- het ruimere voorschrift dat b. en w. het aanwezige inkomen boven de algemene normbijstand en het vermogen geheel of gedeeltelijk als draagkracht kunnen aanmerken;
- het openen van de mogelijkheid om het draagkrachtpercentage af te stemmen op persoonlijke omstandigheden en op de aard en hoogte van de bijzondere kosten;
- de mogelijkheid het toegepaste draagkrachtpercentage tijdens de bijstandsperiode te wijzigen;
- de bevoegdheid om voor maandelijks terugkerende kosten uit te gaan van een kortere periode dan een jaar;
- het drempelbedrag blijft achterwege indien kosten het gevolg zijn van voorwaarden, gericht op de zelfstandige bestaansvoorziening (scholing, kinderopvang, werkervaring, e.d.);
- bijstand voor duurzame gebruiksgoederen behoeft niet langer altijd als een geldlening te worden verstrekt; indien dit wel gebeurt worden aflossingsduur en -bedragen mede afgestemd op de individuele omstandigheden;
- met de intensivering van de bijzondere bijstand kunnen extra uitvoeringskosten gemoeid zijn.

Bovendien acht de regering het wenselijk dat de gemeenten – ook financieel – meer aandacht besteden aan het opvangen van individuele noodsituaties en aan het bevorderen van de inzet van bijstandsgerechtigden om activiteiten die kosten met zich mee kunnen brengen te verrichten ten behoeve van de verbetering van hun arbeidsmarktsituatie.

In de regelgeving worden derhalve ruimschoots mogelijkheden tot differentiatie geboden, waarbij een meer individueel gerichte aanpak zal kunnen plaatsvinden. De ruimere beleidsmatige armslag dient gepaard te gaan met extra financiële middelen om daadwerkelijk een actiever beleid ten aanzien van de aanpak van financiële noodsituaties te kunnen voeren.

De leden van de fractie van D66 informeren of er in de volgende gevallen sprake zal zijn van een compensatie van uitgaven in het kader van de ABW voor gemeenten, gezien de koopkrachteffecten ervan: bij het niet toepassen van de koppeling tussen uitkeringen en lonen, bij een jaarlijkse huurstijging, bij het achterwege blijven van de indexering van de kwijscheldingsnormen van belastingen op bij het toepassen van een stringenter kwijscheldingsbeleid. Een beroep op bijzondere bijstand is alleen mogelijk in het geval van bijzondere noodzakelijke bestaanskosten of indien door bijzondere omstandigheden algemeen noodzakelijke bestaanskosten hoger zijn dan normaal. De verlening van bijzondere bijstand is dus altijd afhankelijk van individueel bepaalde, bijzondere omstandigheden. De hier genoemde voorbeelden betreffen algemene, generieke maatregelen. Indien deze leiden tot niet aanvaardbaar geachte koopkrachteffecten, dan dient een oplossing hiervoor veeleer te worden gezocht in het algemene inkomensbeleid. Compensatie van deze maatregelen aan de sociale minima door middel van het verlenen van bijzondere bijstand is dus niet op zijn plaats. Compensatie aan de gemeenten voor hogere uitgaven van bijzondere bijstand is derhalve in geen van de genoemde voorbeelden aan de orde.

De leden van de fractie van Groen Links informeren naar het antwoord dat de gemeenten Groningen, Nijmegen en Dordrecht hebben ontvangen op hun brief aan de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van 27 november 1990.

In het mede namens de collega van Financiën en mij bij brief van 20 februari 1991 door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gegeven

antwoord is zeer uitvoerig ingegaan op de door deze gemeenten gemaakte bezwaren tegen het in de september-circulaire gepresenteerde herverdelingsbeeld inzake de overheveling van de middelen van de bijzondere bijstand naar het Gemeentefonds. Op grond van de daarin genoemde argumenten is aan deze gemeenten medegedeeld, dat de ontwikkeling van de bijzondere bijstand van deze drie gemeenten geen aanleiding geeft voor een nader onderzoek naar de verdeling van de f 300 mln., die in het kader van de decentralisatie van de bijzondere bijstand wordt overgeheveld naar het Gemeentefonds. Afschriften van deze brief zijn gezonden aan ondermeer de voorzitters van de Vaste Kamercommissie voor Binnenlandse Zaken en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De leden van de G.P.V.-fractie informeren naar aanleiding van de forse stijging in de laatste jaren van de kosten van incidentele en periodieke bijzondere bijstandsuitkeringen bij de categorie ouder dan 65 jaar, of deze ontwikkeling geen consequenties zal hebben voor gemeenten met een verouderde bevolking. In het verlengde daarvan is de vraag gesteld of met name groeigemeenten met een gemiddeld jonge bevolking niet zullen overhouden. In dit verband wordt opgemerkt, dat in overeenstemming met de advisering ter zake van de Raad voor de Gemeentefinanciën in het verdeelonderzoek primair is uitgegaan van de gemiddelde uitgaven per gemeente over de jaren 1987, 1988 en 1989, waarbij gebruik makend van een regressieanalyse voor een verdeelwijze is gekozen die bewerkstelligt dat de verdeling van de f 200 miljoen met zo min mogelijk nadelige herverdeeleeffecten gepaard gaat. Daarnaast is in het onderzoek de intensivering van de f 100 miljoen uit het regeerakkoord betrokken. Deze f 100 miljoen is primair ingezet om de nadelige herverdeeleeffecten uit de verdeling van de f 200 miljoen te mitigeren. Het bedrag dat daarna van de f 100 miljoen resteerde is ingezet voor een gerichte toedeling volgens objectiveerbare normen die een indicatie vormen voor het beroep op bijzondere bijstand en die overigens ook worden gebruikt in het kader van de verschillende onderdelen van verfijning sociale structuur, zoals;

1. het aantal bijstandspartijen met periodieke uitkering voor algemene bestaanskosten;
2. het aantal WSW-werknemers;
3. het aantal WAO/AAW-gerechtigden;
4. het aantal ambtenaren met invaliditeitspensioen;
5. het aantal minderheden.

In de nadere uitwerking zijn hieraan verschillende wegingsfactoren toegekend. Bij de uiteindelijke keuzebepaling van de door de regering voorgestane verdeling is het feit dat, ten opzichte van alle overige alternatieven, het hoogste aandeel van het te verdelen bedrag terecht is gekomen bij gemeenten met de verfijning sociale structuur van doorslaggevende betekenis geweest (nl. 80%, hetgeen de beste benadering geeft van het aandeel van deze gemeenten in de declaraties, zijnde 82%).

De verfijning sociale structuur is op een zodanige wijze vorm gegeven dat voor wat betreft de Gemeentefondsuitkering in de tijd, althans zeker voor een deel, gecorrigeerd wordt voor volume-effecten in de sociale structuur van individuele gemeenten, waar deze tot uitdrukking komen in de hierboven genoemde wegingsfactoren.

Niet alle mogelijk denkbare ontwikkelingen waarvan een zekere invloed op de bijzondere bijstand kan worden verondersteld zijn echter in het verdeelonderzoek betrokken. Bedacht dient te worden dat bij de verdeling van het naar het Gemeentefonds over te hevelen bedrag van f 300 miljoen zo goed mogelijk is aangesloten bij de verdeling van de bijzondere bijstandsuitgaven over de gemeenten in de jaren 1987, 1988 en 1989. Ik wijs er tevens op dat een eventueel extra beroep op de

bijzondere bijstand mede kan worden opgevangen uit de intensivering van f 100 miljoen.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen ook of er een relatie is met het feit dat de AAW-voorzieningen maar tot 65 jaar gaan, waardoor ouderen meer dan gemiddeld een beroep op de bijzondere bijstand moeten doen. Tenslotte stellen deze leden de vraag of gemeenten met een vergrijsde bevolking tegemoet gekomen kunnen worden door wat meer mogelijkheden te bieden voor ouderen om gebruik te maken van voorliggende voorzieningen.

Inderdaad is een relatie, zoals door deze leden verondersteld, aannemelijk. Binnenkort zal overigens aan de Tweede Kamer een brief met tentatieve ramingen inzake het openstellen van AAW-voorzieningen voor 65-plussers worden verzonden.

Op basis van deze brief en de reeds eerder aan de Kamer toegezonden rapportage van de interdepartementale werkgroep voorzieningen voor ouderen, zal ik met de Kamer overleggen in hoeverre het wenselijk en financieel aanvaardbaar is om AWW-voorzieningen voor ouderen open te stellen. Zou hiertoe besloten worden dan heeft dit onder andere tot gevolg dat 65-plussers voor deze voorzieningen geen beroep meer behoeven te doen op bijzondere bijstand. De vraag naar uitbreiding van voorliggende voorzieningen voor ouderen komt in dat kader dus aan de orde.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
E. ter Veld.