

Vergaderjaar 1991-1992

**22 614**

## **Invoering van een nieuwe Algemene bijstandswet (Invoeringswet herinrichting Algemene Bijstandswet)**

**Nr. 4**

### **VOORLOPIG VERSLAG**

Vastgesteld 10 september 1992

De vaste Commissie voor sociale zaken en werkgelegenheid<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van het wetsvoorstel, brengt van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Spieker (PvdA), Gerritse (CDA),  
Buurmeijer (PvdA), ondervoorzitter, Schutte  
(GPV), Groenman (D66), Wolters (CDA),  
Rempt-Halmmans de Jongh (VVD),  
Linschoten (VVD), Leijnse (PvdA), Janmaat  
(Centrumdemocraten), Doelman-Pel (CDA),  
voorzitter, G. H. Terpstra (CDA), Biesheuvel  
(CDA), Vliegenthart (PvdA), Schoots (PvdA),  
Beijlen-Geerts (PvdA), Schimmel (D66),  
Rosenmöller (Groen Links), Huijbers (CDA),  
Middel (PvdA), Van Zijl (PvdA),  
Bijleveld-Schouten (CDA), Van Hoof (VVD)  
en Van der Ploeg-Posthumus (CDA)  
Plv. leden: Witteveen-Hevinga (PvdA),  
Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Quint-  
Maagdenberg (PvdA), Van der Vlies (SGP),  
Versnel-Schmitz (D66), Paulis (CDA),  
Franssen (VVD), Kamp (VVD), Van Nieuwen-  
hoven (PvdA), Willems (Groen Links), G. de  
Jong (CDA), Tuinstra (CDA), De Kok (CDA),  
Akkerman (PvdA), Melkert (PvdA), Leerling  
(RPF), Kohnstamm (D66), Brouwer (Groen  
Links), Eisses-Timmerman (CDA), Van  
Gelder (PvdA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA),  
Reitsma (CDA), De Korte (VVD) en Van  
Houwelingen (CDA)

## **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hadden behoefte op te merken dat opmerkingen over de invoering van de wet natuurlijk direct verband houden met de inhoud van de voorgestelde heringerichte Bijstandswet. Daarom namen ze de vrijheid om slechts enkele opmerkingen te maken bij de invoeringswet, omdat de fundamentele vragen bij bedoeld wetsvoorstel (kamerstuk 22 545) worden gesteld.

De leden van de PvdA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van het voorstel van wet. Hoewel deze leden zich konden vinden in de hoofdlijnen van het voorstel, hadden zij toch nog een aantal vragen, opmerkingen en suggesties. De leden van de PvdA-fractie verwezen naar de door hen in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel Herinrichting Algemene Bijstandswet gemaakte opmerkingen met betrekking tot mogelijke integratie van de IOAW en de IOAZ in de nieuwe Algemene Bijstandswet. De aan het woord zijnde leden vroegen door de regering nader te worden geïnformeerd naar de gevolgen van genoemde integratie voor het onderhavige voorstel van wet.

De leden van de fracties van VVD, D66, SGP en GPV hadden eveneens kennis genomen van het wetsvoorstel en behoefte aan het stellen van enkele vragen.

## **2. Invoeringstermijn**

De leden van de CDA-fractie vroegen of een termijn van drie maanden voor de invoering voldoende kan worden geacht, gezien bestandswijzigingen, scholing en voorlichting en herziening van computerprogramma's. Deze leden zouden overigens graag vernemen hoe het overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is geweest en hoe zij haar taak in het kader van de heringerichte ABW en de invoering daarvan vorm wil en kan geven.

In het voorstel van de regering om de nieuwe Algemene Bijstandswet zo spoedig mogelijk en zo volledig als mogelijk toepassing te laten vinden, konden de leden van de PvdA-fractie zich volledig vinden. Indachtig de voorstellen van de regering met betrekking tot de relatie tussen Burgemeester en Wethouders en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in de nieuwe Algemene Bijstandswet, en met name de verantwoordelijkheid die deze organisatie door de regering krijgt toebedeeld, konden deze leden niet goed overzien of, hoe en wanneer de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de invoeringsfase wordt betrokken. Evenals de leden van de CDA-fractie verzochten deze leden de regering haar visie hieromtrent nader uiteen te zetten.

De leden van de VVD-fractie hadden kennis genomen van het uitgangspunt van de regering om de nieuwe Algemene Bijstandswet zo spoedig en zo volledig mogelijk toepassing te doen vinden. Zij konden met dit uitgangspunt instemmen. Tegen deze achtergrond vroegen deze leden zich af in hoeverre dat uitgangspunt overeenkomt met de door de regering voorgestelde termijnen van achtereenvolgens 3 maanden ten behoeve van invoering, 9 maanden ten behoeve van herbeoordeling en in bepaalde gevallen nog eens 3 maanden overgangstermijn.

De regering stelt dat overeenkomstig het bestuursakkoord dat in 1990 tussen het Rijk en de VNG gesloten is een uitvoeringstermijn van drie maanden wordt aangehouden. De leden van de fractie van de SGP stelden daarentegen dat in het bestuursakkoord de regel is neergelegd

dat «in regel de termijn ten minste drie maanden» geldt. De invoering van de nieuwe ABW is een grootschalige operatie, die mogelijk een ruimere tijd dan drie maanden zal vergen. Kan de regering mededelen hoe de uitvoeringsorganisaties deze termijn van drie maanden beoordelen?

### **3. Herbeoordeling**

Voor de concretisering van de regels van de heringerichte ABW moeten alle dossiers worden doorgelicht en moet heronderzoek plaatsvinden. Acht de regering een ontheffing, als binnen de gestelde periode verwerking niet kan plaats vinden, tot de mogelijkheden behorend, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Wat de leden van de fractie van de PvdA in de memorie van toelichting was opgevallen, was dat de beschrijving van de systematiek voor de herbeoordeling van de «lopende gevallen» zo'n technische beschrijving was. Voor vele huidige bijstandsgerechtigden zal of kan er als gevolg van de herinrichting van de Algemene Bijstandswet veel veranderen. Deze bijstandsgerechtigden zullen veelal bij genoemd herbeoordelingsgesprek voor het eerst manifest met de gewijzigde wet-en regelgeving kennismaken. Of om de woorden van de regering te gebruiken: «Dit betreft mede de gevallen waarin die toepassing er voor het eerst toe leidt dat verplichtingen in verband met arbeidsinschakeling aan de bijstand worden verbonden». Hier kunnen zich bij bijstandsgerechtigden (veelal vrouwen met kinderen) op tal van manieren en gebieden problemen voordoen. Hoewel de aan het woord zijnde leden hun vertrouwen in de uitvoering van deze nieuwe wet door Burgemeester en Wethouders uitspraken, hadden zij zorg voor met name deze groep bijstandsgerechtigden. Zij verwezen voor een nadere uiteenzetting hierover naar hun inbreng in het voorlopig verslag inzake het wetsvoorstel Herinrichting Algemene bijstandswet zelf en vroegen de regering om een reactie op de door hen naar voren gebrachte zorg.

Hoewel de leden van de VVD-fractie hadden begrepen dat de termijn van 9 maanden was gekozen in aansluiting op de thans geldende frequentie van de reguliere heronderzoeken, waren zij voorstander van een kortere termijn. Zij vroegen de regering dan ook aan te geven in hoeverre daartoe naar haar opvatting mogelijkheden bestonden. De leden van de VVD-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de in de memorie van toelichting beschreven overwegingen met betrekking tot de gekozen systematiek voor de herbeoordeling. Zij stelden vast dat de thans voorgestelde systematiek tot gevolg heeft, dat in de overgrote meerderheid van de lopende gevallen de nieuwe ABW onmiddellijk in aansluiting op de herbeoordeling volledig van toepassing zal zijn. Alleen voor de groep, waarvoor een wijziging in de hoogte van de uitkering van toepassing zal zijn, zal de wijziging pas ingaan op een moment 9 maanden na de inwerkingtreding van de nieuwe wet. Deze leden meenden dat er in deze systematiek sprake kan zijn van een aanmerkelijk verschil in behandeling: het moment van volledige toepassing van de ABW zou in individuele gevallen kunnen verschillen van enkele dagen na de inwerkingtreding tot bijna 12 maanden daarna. Niet alleen zagen zij hierin een argument om de herbeoordelingstermijn te verkorten, tevens vroegen zij de regering op welke gronden zij dergelijke grote verschillen aanvaardbaar acht. Daarbij gingen deze leden ervan uit, dat ook in de gevallen dat de hoogte van de uitkering zou wijzigen, een eventuele wijziging in de verplichtingen direct van toepassing zal zijn. Zij vroegen dienaangaande een bevestiging.

De memorie van toelichting stelt dat de noodzakelijke herbeoordelingen gelijktijdig met de reguliere heronderzoeken kunnen plaatsvinden zodat daar nauwelijks extra geld en tijd mee gemoeid zijn. De leden van de fractie van de SGP vroegen daarentegen de regering of de inhoud van de herbeoordelingen en de heronderzoeken toch niet dermate van elkaar verschillen dat de regering de druk die dat op tijd en financiële middelen legt onderschat. Hoe staan de uitvoerende instanties hier tegenover?

De leden van de GPV-fractie waren van oordeel dat het voorgestelde overgangsrecht in het onderhavige wetsvoorstel enige vragen oproept. De eerste vraag die rees was of de gemeenten al met de herbeoordeling mogen beginnen voordat de wet in werking is getreden. Deze vraag was bij deze leden gerezen omdat de regering zelf voorstelt het moment van herbeoordeling en het moment van de effectuering daarvan los te koppelen. Uiteraard kunnen eventuele rechtsgevolgen die aan de herbeoordeling worden verbonden geen rechtskracht verkrijgen voor de inwerkingtreding van de wet. Deze leden wezen op deze mogelijkheid omdat zij de periode dat twee wettelijke regimes naast elkaar gelden zo kort mogelijk wilden houden. De lopende gevallen dienen zo snel mogelijk op dezelfde wijze behandeld te gaan worden als de nieuwe gevallen. Vanwege dit uitgangspunt hadden zij bezwaar tegen de systematiek die de regering in eerste aanleg voorstond. De opmerkingen die de commissie Sociale Voorzieningen van de SER terzake had gemaakt konden zij volledig onderschrijven. Deze leden hadden een voorkeur voor het onverkort overnemen van de hoofdregel die door deze commissie werd voorgesteld, namelijk dat de rechtsgevolgen onmiddellijk ingaan na het herbeoordelingsonderzoek. Dat is voor de betrokkenen duidelijk, en het voorkomt een hausse aan beschikkingen (en bezwaar- en beroepszaken) op hetzelfde moment. Het bezwaar van de regering, dat de belanghebbenden dan niet uit de Invoeringswet kunnen aflezen wanneer de rechtsgevolgen van de nieuwe ABW op hen van toepassing worden, terwijl bovendien de rechtsgevolgen voor de één eerder ingaan dan voor de ander, deelden deze leden niet. Het voordeel van het door de SER-commissie voorgestelde systeem is dat de rechtsgelijkheid tussen lopende en nieuwe gevallen ermee wordt gediend. De regering is inmiddels de SER-commissie enigszins tegemoet gekomen door de termijn van negen maanden alleen nog toe te passen ingeval van een verhoging of een verlaging van de uitkering. Als het gaat om een verlaging van de uitkering vonden deze leden dit een goede zaak. De vraag is dan zelfs gewettigd of een ruimere overgangstermijn niet op zijn plaats zou zijn. Maar als het gaat om een verhoging van de uitkering is er toch geen redelijk argument te bedenken de effectuering van die verhoging nog met maximaal negen maanden uit te stellen? De normale regel zou toch dienen te zijn dat de rechtsgevolgen onmiddellijk intreden na het herbeoordelingsonderzoek? Slechts ingeval een verlaging van een uitkering aan de orde is, is uitstel van de effectuering een eis van behoorlijkbestuur. Maar in alle andere gevallen toch niet, zo vroegen de leden van de GPV-fractie.

#### **4. Onderscheiding lopende en nieuwe gevallen**

In het wetsvoorstel wordt aangegeven dat degene die kort voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet een aanvraag heeft ingediend en ook vanaf het moment van aanvraag recht op bijstand heeft, moet worden aangemerkt als een lopend geval, waarop de overgangstermijnen van toepassing zijn. De leden van de VVD-fractie vroegen de regering toe te lichten, waarom niet is gekozen voor de constructie dat in deze gevallen bijstand wordt toegekend volgens de regels van de oude wet voor de periode dat de oude wet nog van toepassing was en volgens de

nieuwe wet direct vanaf het moment van inwerkingtreding van die nieuwe wet. Het was de aan het woord zijnde leden niet duidelijk waarom in het geval van een lopende bijstand, een korte onderbreking en vervolgens weer een nieuwe bijstandsaanvraag er toch sprake zou moeten zijn van een lopend geval. Zij vroegen dan ook een nadere toelichting van de regering, aangezien het naar hun opvatting om meerdere redenen (minder overgangsgevallen, minder administratieve belasting, sneller algehele toepassing, minder rechtsongelijkheid) voor de hand lag in zo'n situatie te spreken van een nieuw geval.

De leden van de fractie van D66 hadden uit een commentaar van de vereniging DIVOSA opgemaakt dat zich een probleem aandient bij de gekozen overgangssystematiek voor lopende uitkeringen. De uitvoerings-technische problemen lijken zich met name voor te doen bij de beschikking waarvan de rechtsgevolgen op twee verschillende data van kracht worden. Deze leden zagen graag een reactie tegemoet van de regering op het door de vereniging DIVOSA gedane voorstel voor een alternatieve regeling met betrekking tot dit punt.

## **5. Overbrugging**

De leden van de VVD-fractie hadden enkele bedenkingen bij de voorgestelde overbrugging. Wanneer er sprake zal zijn van een verlaging zal dit bij betrokkenen bekend zijn bij de ontvangst van het nieuwe toekenningsbesluit. Dit zal vrij kort na de herbeoordeling plaatsvinden. Bij sommige betrokkenen zal dit ver voor het moment van wijziging zijn, bij anderen veel later. Wanneer er al sprake van een overbruggingsperiode moet zijn, ligt dat in het laatste geval meer voor de hand dan in het eerst genoemde geval, aldus deze leden. Zij waren dan ook van mening, dat het te verkiezen zou zijn een overbruggingsperiode reeds te doen ingaan op het moment van de vaststelling van het nieuwe toekenningsbesluit. Een dergelijke maatregel zal ook bijdragen aan het zo spoedig en volledig mogelijk invoeren van de nieuwe Algemene Bijstandswet en tevens een kortere overgangperiode mogelijk maken. De aan het woord zijnde leden vroegen op dit punt een reactie van de regering. Zij voegden daaraan de vraag toe waarom de regering heeft gekozen voor een overbrugging in drieën, ongeacht de hoogte van het te overbruggen verschil, en waarom er is besloten tot het ambtshalve toekennen van de overbruggingstoelag en niet voor het toekennen op aanvraag, waarbij aan het College van Burgemeester en Wethouders wordt overgelaten om over zo'n aanvraag, afhankelijk van de individuele omstandigheden, te besluiten. Zal er in geval van een hogere bijstand in de visie van de regering ook sprake zijn van een gefaseerde aanpassing, zo vroegen de aan het woord zijnde leden.

## **6. Uitvoeringsaspecten**

### **6.1. Betaalsystematiek**

Zou het vanuit vereenvoudiging niet wenselijker zijn om te komen tot de eis van uitbetaling aan het eind van de maand, binnen een redelijke-overgangstermijn, zo vroegen de leden van de CDA-fractie zich af.

### **6.2. Apparaatskosten**

Het wordt aan de gemeenten gelaten om, al naar gelang de eigen situatie, zelf te bepalen of, wanneer en op welke wijze men voor de lopende gevallen zal omschakelen naar de nieuwe betalingsystematiek, constateerden de leden van de fractie van de PvdA met instemming.

Hoewel dus compensatie van apparaatskosten thans derhalve niet ter discussie staat veroorloofden deze leden het zich toch een opmerking te maken. De regering gebruikt het argument dat verschil in behandeling tussen gemeenten niet juist wordt geacht. Daar waren deze leden het volledig mee eens. Dat hadden zij ook naar voren gebracht bij de wijziging van de grondslag voor de onroerend-goedbelasting. Een minderheid van de gemeenten ging nog uit van de oppervlaktegrondslag, hetgeen terecht naar het oordeel van de regering diende te worden gewijzigd in de economische waardegrondslag, hetgeen reeds door een grote meerderheid van de gemeenten werd toegepast. Hier deed zich toen het naar het oordeel van deze leden merkwaardige geval voor dat gemeenten die een afwijkende systemetiek volgden (een minderheid) de kosten van de omschakeling vergoed konden krijgen, terwijl gemeenten die de afgelopen jaren uit eigener beweging reeds tot die omschakeling hadden besloten de daaraan verbonden kosten zelf hadden moeten dragen. De leden van de PvdA-fractie hadden het idee dat de argumentatie van de regering hier enigzins te wensen overliet.

### **6.3. Toezicht**

Het toezicht van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zich vooral richten op de vraag of het overgangsrecht op correcte wijze wordt toegepast, alsmede op een globale beoordeling van de doelmatigheid van het invoeringsproces, constateerden de leden van de PvdA-fractie. Zij stelden het op prijs nader te worden ingelicht over wat door de regering wordt bedoeld met die globale beoordeling. Is er, zo vroegen de leden van de PvdA-fractie, overleg geweest met de vereniging DIVOSA over de uitvoeringsaspecten van de overgangsregeling? Wat waren de uitkomsten van dat overleg?

### **7. Financiële gevolgen**

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de gemeenten weliswaar een invoeringsvergoeding ontvangen, maar dat de nieuwe ABW een blijvend groter beslag van middelen zal vergen, vanwege de meer individuele begeleiding in verband met de toetreding tot de arbeidsmarkt en de verplichte hercontrole. Zij hadden overigens behoefte om te vernemen waarom het onderwerp normkostenvergoeding niet wordt besproken en voorgesteld. Er zijn gemeenten die er mee werken en deze manier van vergoedingen voorstaan.

Mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Gemeentefinanciën handhaaft de regering het eerder ingenomen standpunt om ter compensatie van de apparaatskosten een eenmalig bedrag van 20 miljoen gulden aan het Gemeentefonds toe te voegen, constateerden de leden van de fractie van de PvdA. De Raad kwam, aldus deze leden, tot de conclusie dat genoemd compensatiebedrag ontoereikend is, waarop de regering reageert met te stellen dat de Raad dit niet aannemelijk kan maken. Wat hier ook van zij, deze leden zagen een nadere argumentatie van de regering, waaruit blijkt dat een bedrag van 20 miljoen gulden ter compensatie van de apparaatskosten aannemelijk is, met belangstelling tegemoet. Tenslotte vroegen de aan het woord zijnde leden wat de regering verstaat onder «...tijdig onderbouwt...» in het kader van de vergoeding uitvoeringskosten. Had zij hierbij een datum op het oog, of ging het meer om een inhoudelijke argumentatie?

Aangaande de invoeringskosten hadden de leden van de VVD-fractie kennis genomen van de verschillen van opvatting dienaangaande tussen regering en de Raad voor de Gemeentefinanciën. Deze leden wilden hier gaarne dezelfde vraag stellen als de leden van de PvdA-fractie.

## **8. Eenvoud van regelgeving**

De leden van de GPV-fractie waren verder van oordeel dat de regering in de paragraaf in de memorie van toelichting over de eenvoud van de regelgeving wel erg laconiek oordeelt over de mogelijkheid van grote aantallen bezwaar-en beroepschriften na de herbeoordeling. Omdat overleg wordt gevoerd met de betrokkenen zou dit wel meevallen. Deze leden wezen erop dat in de nieuwe ABW een aanmerkelijk minder vrijblijvend regime zal gelden met betrekking tot inschakeling op de arbeidsmarkt. Het valt toch niet te verwachten dat bijstandsgerechtigden aan wie vele jaren op dit terrein geen eisen zijn gesteld dit nu opeens klakkeloos zullen accepteren? Is het daarom niet te verwachten dat velen bezwaar zullen maken als dit nu wel gaat gebeuren? Is de regering van oordeel dat de gemeenten in staat zullen zijn een veelheid aan extra bezwaarschriften te verwerken?

## **9. Gevolgen voor vrouwen**

De regering vindt het niet noodzakelijk om in deze invoeringswet nadere wetgeving op te nemen voor met name vrouwen in de bijstand, aldus de leden van de PvdA-fractie. Deze leden waren het met de regering eens dat er in formele zin niets aan de orde is dat in deze invoeringswet zou moeten of kunnen worden geregeld. Echter naar gevoelen van deze leden konden er in materiële zin wel degelijk veranderingen op gaan treden voor deze vrouwen. Zij hadden daar eerder in dit verslag al op gewezen. Deze leden vroegen de regering nogmaals deze (mogelijke) problematiek uiterst serieus te nemen.

## **10. Voorlichting**

Voor vele cliënten zal er niet zoveel veranderen in de uitkering, zo merkt de regering op in de memorie van toelichting, maar de aanpak is voor velen toch anders en meer gericht op inpassing in het arbeidsproces. Hoe dacht de regering vorm te geven aan de voorlichting in zijn algemeenheid en aan het individu, los van de individuele beschikkingen? Algemene voorlichting bereikt vaak de individuele cliënt niet, zo meenden de leden van de CDA-fractie. De beschikking zou voor de cliënt wel eens heel verwarrend kunnen werken. Immers de voorwaarden gaan meteen in, terwijl de aanpassing van de uitkering later wordt geëffectueerd.

## **11. Tot slot**

De leden van de VVD-fractie gaven te kennen het advies van de Raad van State, om het voornemen tot het instellen van een evaluatie-onderzoek in de wet zelf te voorzien, te ondersteunen. Zij vroegen de regering dan ook te heroverwegen of een dergelijke bepaling niet nodig is.

De voorzitter van de Commissie,  
Doelman-Pel

De griffier van de Commissie,  
Van Dijk