

Vergaderjaar 1992–1993

22 614

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 december 1992

Inhoudsopgave

	blz.
1. Algemeen	2
2. Invoeringstermijn	2
3. Herbeoordeling	4
4. Onderscheiding lopende en nieuwe gevallen	10
5. Overbrugging	12
6. Uitvoeringsaspecten	13
6.1. Betaalsystematiek	13
6.2. Apparaatskosten	13
6.3. Toezicht	14
7. Financiële gevolgen	15
8. Eenvoud van regelgeving	16
9. Gevolgen voor vrouwen	17
10. Voorlichting	17
11. Evaluatie	18

1. Algemeen

Alvorens in te gaan op de opmerkingen en vragen aangaande de voorgestelde Invoeringswet, wijs ik op de nauwe samenhang met het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (TK 1991/92, 22 545, nrs. 1-3). De leden van de CDA-fractie wijzen terecht op het directe verband tussen beide wetsvoorstellen. Dit nauwe verband impliceert dat enkele thema's die bij de voorgestelde nieuwe ABW aan de orde zijn, ook bij het onderhavige wetsvoorstel een rol spelen.

De leden van de PvdA-fractie betuigen hun instemming met de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Zij vragen nadere informatie omtrent de gevolgen die een mogelijke integratie van IOAW en IOAZ in de nieuwe bijstandswet voor de voorgestelde Invoeringswet zou hebben.

Zoals aangegeven in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet, sta ik, vanwege de bijdrage die zo geleverd zou kunnen worden aan de vermindering van regelgeving, op zich positief tegenover de wenselijkheid van een dergelijke integratie. Doch alleen wanneer een aanmerkelijk deel van de verschilpunten in de uitkeringsregimes van IOAW en IOAZ ten opzichte van de ABW bij de integratie komt te vervallen, kan deze naar mijn mening tot een betekenisvolle vereenvoudiging van regelgeving leiden. De eventuele nadere keuzes op dat vlak zijn in belangrijke mate bepalend voor de doorwerking van bedoelde integratie in de Invoeringswet, ervan uitgaande dat deze integratie bij gelegenheid van de herinrichting van de ABW zou plaatsvinden.

Indien, rekening houdend met het voorgaande, op dit moment tot integratie zou worden besloten, zou de formele intrekking van IOAW en IOAZ in de Invoeringswet gestalte moeten krijgen, evenals de regeling van het overgangsrecht voor degenen die reeds een IOAW of IOAZ-uitkering ontvangen. De precieze invulling van dit overgangsrecht zou overigens afhangen van de vraag in hoeverre bestaande verschillen tussen het uitkeringsregime van de ABW enerzijds en dat van IOAW en IOAZ anderzijds, zouden blijven bestaan. Afdeling 1 van hoofdstuk III van het wetsvoorstel Invoeringswet zou in zijn nu voorgestelde vorm niet langer nodig zijn.

2. Invoeringstermijn

De leden van de CDA-fractie vragen of een invoeringstermijn van drie maanden voldoende kan worden geacht. De leden van de SGP-fractie geven aan dat de invoering van de nieuwe ABW een grootschalige operatie is, die wellicht meer tijd dan drie maanden zal vergen. Deze leden vragen hoe de uitvoeringsinstanties de termijn van drie maanden beoordelen.

Allereerst wijs ik erop dat de invoeringstermijn van drie maanden in het wetsvoorstel, voor wat de zogenoemde lopende gevallen betreft, wordt gevolgd door een overgangstermijn van negen maanden. Aldus wordt de gemeenten in het wetsvoorstel, aangaande die gevallen, in totaal een periode van een jaar geboden waarin de omschakeling van de bestaande naar de nieuwe wet gestalte dient te krijgen.

Gedurende de overgangstermijn van negen maanden vindt de herbeoordeling van de lopende gevallen plaats. De feitelijke voorbereiding op de invoering van de nieuwe ABW door middel van omscholing van het personeel, aanpassing van computerprogrammatuur, herziening van werkinstructies en dergelijke, dient zijn beslag te krijgen in de invoeringstermijn van drie maanden, zoals deze leden terecht veronderstellen. Dit wil evenwel niet zeggen dat alle voorbereidende werkzaamheden binnen die termijn door gemeenten moeten worden verricht.

Zo verwacht ik dat er reeds vóór de ingang van die termijn aanbod zal zijn van omscholingscursussen en van aangepaste software-pakketten. Ten aanzien van het door het ministerie te leveren voorlichtingsmateriaal zal ernaar worden gestreefd dit niet later dan de datum van publicatie van de wet in het Staatsblad ter beschikking van de gemeenten te stellen.

De omvorming van de nu nog gescheiden Rww- en ABW-sec-bestanden tot één nieuw, integraal, bestand hangt nauw samen met de herbeoordeling van lopende gevallen en deze kan dan ook voor een belangrijk deel zijn beslag krijgen gedurende de overgangstermijn van negen maanden (dus na de invoeringstermijn).

Ik wijs er verder op dat de Commissie Sociale Voorzieningen van de SER, waarin ook de gemeenten vertegenwoordigd zijn, in zijn «Advies Invoeringswet herinrichting ABW» van 13 september 1991, niet tot het oordeel is gekomen dat de invoeringstermijn van drie maanden ontoereikend zou zijn. De vereniging Divosa heeft zich, door middel van haar commentaar d.d. 28 augustus 1992 op het wetsvoorstel, evenwel alsnog op het standpunt gesteld dat de driemaandstermijn niet toereikend is. Divosa pleit in zijn commentaar voor verdubbeling van de invoeringstermijn tot zes maanden. Naar aanleiding van dit commentaar is op 8 oktober jl. van de zijde van het ministerie aan Divosa het verzoek gedaan om door een concrete opgave van werkzaamheden te onderbouwen dat een periode van drie maanden te kort is voor de invoering van de nieuwe ABW. Ik ben in principe bereid om, indien uit bedoelde opgave nieuwe inzichten naar voren komen waardoor het aannemelijk wordt dat de voorgestelde invoeringstermijn ontoereikend is, een nog nader te bepalen verlenging daarvan in overweging te nemen.

Hoewel, zoals de leden van de SGP-fractie terecht aangeven, in het tussen Rijk en VNG gesloten bestuursakkoord wordt gesproken van een invoeringstermijn van «als regel tenminste drie maanden na afkondiging in het Staatsblad», meen ik te mogen constateren dat deze termijn in de praktijk veelal functioneert als standaardtermijn. In het geval van de herinrichting van de ABW dient te worden meegewogen dat, aansluitend aan de invoeringstermijn van drie maanden, een ruime overgangstermijn van negen maanden wordt geboden, waartoe het bestuursakkoord niet verplicht.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie is geweest en hoe deze organisatie haar taak in het kader van de heringerichte ABW en de invoering daarvan vorm wil en kan geven. De leden van de PvdA-fractie kunnen niet goed overzien of, hoe en wanneer de Arbeidsvoorzieningsorganisatie bij de invoeringsfase wordt betrokken. Ook zij verzoeken de regering haar visie hieromtrent nader uiteen te zetten.

Het voorontwerp van wet tot herinrichting van de ABW is op 14 september 1990 ter kennisneming aan het toenmalige Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening i.o. gezonden.

Daarbij is expliciet gewezen op de raakvlakken van de wet met de arbeidsvoorziening. Het CBA i.o. heeft geen aanleiding gezien op het voorontwerp te reageren.

Zoals ook in de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel tot herinrichting van de ABW is opgemerkt, heeft de Arbeidsvoorzieningsorganisatie in het Landelijk Meerjarenbeleidskader 1993–1997 aangegeven een bijdrage te leveren aan een evenredige deelname aan het arbeidsproces van verschillende doelgroepen, door het streven naar zo gelijk mogelijke uitstroomkansen voor langdurig werklozen, allochtonen en vrouwen. Het beleid van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie van vrouwen, zal de komende periode worden gecontinueerd.

Via de bestaande kanalen en met name via de Werkgroep Samenwerking GAB/GSD (WSG), zal de komende tijd veel aandacht worden besteed aan de implementatie van de voorstellen in de uitvoeringspraktijk.

Overigens wijs ik er nog op dat in de adviesaanvraag aan de Commissie Sociale Voorzieningen van de SER met betrekking tot verruiming van de gemeentelijke beleidsvrijheid om positieve incentives te verlenen, ook voorstellen zijn gedaan ter versterking van de onderlinge samenwerking en coördinatie tussen gemeenten en RBA's op het terrein van het uitstroombesleid. Deze adviesaanvraag, die ik de Kamer bij brief van 5 november jl. ter kennisneming toezond, is ten aanzien van dit aspect voor commentaar voorgelegd aan het CBA.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de door de regering voorgestelde termijnen van achtereenvolgens drie maanden (invoeringstermijn), negen maanden (overgangstermijn) en in bepaalde gevallen nog eens drie maanden overgangstermijn, overeenkomen met het, door deze leden onderschreven, uitgangspunt dat de nieuwe ABW zo spoedig en volledig mogelijk toepassing dient te vinden.

De nieuwe ABW zal aanstonds na de invoeringstermijn van toepassing zijn op de nieuwe gevallen. De overgangstermijn van negen maanden is dus slechts van toepassing op de lopende gevallen. Aan het hanteren van een dergelijke termijn valt naar mijn mening niet te ontkomen, gelet op het grote aantal lopende gevallen, waarvoor steeds een zorgvuldige herbeoordeling aan de hand van de nieuwe wet zal dienen plaats te vinden. Het belang van een spoedige toepassing van de nieuwe wet dient te worden afgewogen tegen het belang van zorgvuldigheid bij het beoordelen tot welke rechtsgevolgen de nieuwe wet bij lopende gevallen dient te leiden. Ik wijs er hierbij met nadruk op dat de nieuwe ABW tot gevolg zal hebben dat voor veel bijstandsontvangers voor het eerst verplichtingen die op arbeidsinschakeling zijn gericht, aan de bijstand zullen worden verbonden. Of dergelijke verplichtingen kunnen worden gesteld, dan wel of er aanleiding is een of meer verplichtingen niet op te leggen of daarvan tijdelijk ontheffing te verlenen, vergt per geval een beoordeling van de relevante omstandigheden.

Daarmee is de nodige tijd gemoeid. Ik verwacht dat de verdere stappen tot concrete invulling van de trajectbemiddeling, bijvoorbeeld in de vorm van een individueel actieplan, veelal pas na de overgangstermijn kunnen worden gezet. Ik geef verre de voorkeur aan een gedegen, op activering gerichte, herbeoordeling van lopende gevallen die ook daadwerkelijk effect zal sorteren, boven een zodanig snelle invoering dat slechts sprake zou zijn van een pro forma toepassing van de nieuwe wet op lopende gevallen.

De door deze leden genoemde tweede termijn van drie maanden betreft slechts het verstrekken van een overbruggingsuitkering in een beperkt aantal gevallen waarin de nieuwe uitkering lager is dan de bestaande. De nieuwe ABW vindt dan al wel reeds toepassing, doch, ter gewenning aan het eventueel lagere nieuwe uitkeringsniveau, wordt het verschil tussen oud en nieuw uitkeringsniveau in drie maandelijkse stappen overbrugd.

3. Herbeoordeling

De leden van verschillende fracties gaan in op de systematiek ter herbeoordeling van de zogenoemde lopende gevallen. Alvorens op de concrete vragen in te gaan, wordt die systematiek hierna verduidelijkt in een schema, dat betrekking heeft op een denkbeeldig lopend geval (waarbij de genoemde data alleen een voorbeeldfunctie vervullen):

neen	ja
voortzetting uitkering onder toepassing de nieuwe wet	voortzetting uitkering onder toepassing van de nieuwe wet, waarbij geldt:
rechtsgevolgen t.a.v. hoogte uitkering gaan in na afloop over- gangstermijn (1 oktober)	overige rechts- gevolgen gaan meteen na herbeoordeling in

De leden van de CDA-fractie vragen of bij de herbeoordeling van lopende gevallen een ontheffing mogelijk is indien binnen de gestelde periode door de gemeenten verwerking niet kan plaatsvinden.

Ik wijs erop dat is gekozen voor een overgangstermijn van negen maanden om gemeenten de mogelijkheid te bieden de bedoelde herbeoordeling te combineren met het reguliere heronderzoek dat, ook wanneer geen nieuwe wet zou zijn ingevoerd, toch al had behoren plaats te vinden. Ook bij het reguliere heronderzoek dienen de dossiers te worden bezien. Uiteraard betekent het eenmalige samenlopen van regulier heronderzoek en herbeoordeling aan de hand van de nieuwe wet, ten aanzien van die punten waarin wijzigingen van rechten of plichten uit de nieuwe wet voortvloeien een intensiever bezien van de lopende gevallen dan gebruikelijk.

Hierbij dient echter te worden aangetekend dat, zoals in de memorie van toelichting uiteen is gezet, de invoering van de nieuwe ABW in het overgrote deel van de gevallen geen wijziging zal brengen in de uitkeringshoogte, zodat veelal geen herberekening nodig zal zijn. Gelet op een en ander kan de voorgestelde overgangstermijn van negen maanden naar mijn mening voldoende ruim worden geacht om alle herbeoordelingen te kunnen verrichten. Ik zie daarom geen aanleiding om reeds op voorhand een ontheffingsmogelijkheid te openen.

Bovendien acht ik het uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid noodzakelijk dat de herbeoordeling van lopende gevallen in alle gemeenten binnen dezelfde termijn van maximaal negen maanden plaatsvindt. Het verlenen van ontheffingen aan bepaalde gemeenten zou betekenen dat de nieuwe ABW in een deel van de gemeenten pas later operationeel zou worden dan in andere gemeenten. Een dergelijke situatie komt mij ongewenst voor.

Mocht zich onverhoopt bij het invoeringsproces een ernstige complicatie voordoen, dan kan worden bezien of artikel 54, tweede lid, (dat de mogelijkheid biedt om in het belang van een goede uitvoering van de Invoeringswet bij ministeriële regeling regels te stellen) kan worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vragen aandacht voor de gevolgen van de herbeoordeling ten aanzien van degenen, veelal vrouwen met kinderen, bij wie toepassing van de nieuwe ABW er voor het eerst toe leidt dat verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling aan de bijstand worden verbonden. Zij vragen de regering om een reactie op de door hen naar voren gebrachte zorg.

Ik ben mij ervan bewust dat de nieuwe ABW vooral voor de personen die als gevolg van die wet voor het eerst worden geconfronteerd met verplichtingen die zijn gericht op arbeidsinschakeling, ingrijpend is. Niettemin is het een noodzakelijke stap. Ook de leden van de PvdA-fractie onderschrijven, blijkens hun inbreng in het voorlopig verslag

bij het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet, de noodzaak dat voor de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders een op het individu afgestemde, actieve, toeleiding naar de arbeidsmarkt plaatsvindt. Ik ben het met deze leden eens dat zorgvuldigheid in de beoordeling van ieders concrete situatie daarbij van groot belang is. De overgangstermijn van negen maanden en de gekozen systematiek van een geleidelijke herbeoordeling bieden voor die zorgvuldigheid naar mijn mening voldoende ruimte.

Dat de Invoeringswet overwegend een technisch karakter draagt is inherent aan overgangsrecht. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet is uitgebreid aandacht besteed aan de gevolgen voor bijstandsgerechtigden en in het bijzonder voor vrouwen. Steeds is daarbij benadrukt dat, aan de hand van de individuele omstandigheden en mogelijkheden, in elk afzonderlijk geval dient te worden beoordeeld of en in welke mate arbeidsverplichtingen kunnen worden opgelegd, of dat van het opleggen van bepaalde verplichtingen wordt afgezien dan wel dat daarvan tijdelijk ontheffing wordt verleend. Op deze wijze wordt, door een persoonsgerichte benadering, invulling gegeven aan het feitelijk integreren van het ABW-sec-bestand en het Rww-bestand en wordt ook aan de belanghebbende duidelijk tot welke rechtsgevolgen de nieuwe ABW voor hem of haar leidt. De systematiek van de Invoeringswet maakt het, door de keuze voor een geleidelijke herbeoordeling, ook mogelijk rekening te houden met de omvang van het aantal personen bij wie de wet tot aanpassingen in de sfeer van de verplichtingen leidt. Het wetsvoorstel laat onverlet dat in veel gevallen de concrete uitwerking van het traject gericht op arbeidsinschakeling enige tijd zal vergen, zodat dit niet steeds binnen de overgangperiode kan worden gerealiseerd.

Uit het voorgaande blijkt dat, zowel naar de persoon van de belanghebbende als naar de gemeente als uitvoerder, gekozen is voor een omschakeling op basis van geleidelijkheid, met de mogelijkheid van fasering. Dat het niettemin een ingrijpende omschakeling blijft is duidelijk, maar zonder dit soort veranderingsprocessen kan een activerend beleid geen gestalte krijgen.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij voorstander zijn van een kortere overgangstermijn dan negen maanden. Zij informeren naar de mogelijkheden daartoe.

Zoals deze leden zelf reeds opmerken, is de overgangstermijn van negen maanden mede met het oog op de reeds geldende frequentie voor de heronderzoeken gekozen. Op grond van het bestaande Besluit verantwoording en vergoeding uitkeringskosten ABW, IOAW en IOAZ (Bvuu) dienen burgemeester en wethouders uiterlijk binnen acht maanden na de datum van ingang van de uitkering of na de beslissing volgend op het laatst uitgevoerde onderzoek, een beslissing inzake de voortzetting van de bijstand te nemen, na opnieuw alle relevante gegevens te hebben onderzocht. Dit betekent dat reeds op grond van de bestaande wet gemiddeld eenmaal in de acht maanden alle lopende gevallen aan een heronderzoek dienen te worden onderworpen.

Dit heronderzoek vindt gespreid in de tijd plaats, afhankelijk van het tijdstip van de oorspronkelijke aanvraag of het laatstgehouden onderzoek. Door bij de invoering van de nieuwe ABW te kiezen voor een overgangstermijn van negen maanden, wordt bereikt dat alle lopende gevallen via het reguliere heronderzoek, dat toch al zou hebben moeten plaatsvinden, de revue kunnen passeren en dat dit gespreid in de tijd geschiedt. Op die manier wordt de extra werkbelasting voor de gemeenten als gevolg van het invoeringsproces zoveel mogelijk beperkt.

Bij keuze voor een kortere termijn zou niet alleen de aansluiting bij het reguliere heronderzoek verloren gaan, bovendien zouden de werkzaam-

heden die verband houden met het invoeringsproces dan sterker interfereren met de normale werkzaamheden. Evident voordeel van een geleidelijk, voldoende in de tijd gespreid, invoeringsproces is dat er geen overmatige opeenhoping van werkzaamheden ontstaat, zodat ontwrichting van het reguliere uitvoeringsproces, dat uiteraard ook doorgang moet kunnen vinden, zoveel mogelijk wordt voorkomen. Ook het eerder genoemde commentaar van Divosa op het wetsvoorstel geeft geen aanleiding te denken aan een kortere overgangstermijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat er grote verschillen zullen zijn in het tijdstip waarop de nieuwe ABW op individuele gevallen volledig van toepassing zal worden. Zij vragen op welke gronden de regering deze verschillen aanvaardbaar acht.

Voorop gesteld dient te worden dat voor de herbeoordeling van de lopende gevallen een bepaalde tijdspanne noodzakelijk is. Het is nu eenmaal onmogelijk alle lopende gevallen op hetzelfde tijdstip opnieuw te beoordelen. Wat betreft het moment van herbeoordeling zijn verschillen in de tijd dus niet te vermijden. Voor zoveel de herbeoordeling in het individuele geval niet leidt tot rechtsgevolgen (waarmee wordt bedoeld: rechtsgevolgen die afwijken van toepassing van de bestaande wet en die rechtstreeks voortvloeien uit de nieuwe wet), is er geen enkel bezwaar tegen dit tijdsverschil. Er ontstaat dan immers geen verschil in rechten of plichten. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, leidt herbeoordeling aan de hand van de nieuwe wet voor een aanzienlijk deel van de lopende gevallen niet tot rechtsgevolgen.

Voor degenen voor wie de herbeoordeling wél tot rechtsgevolgen leidt, dient onderscheid te worden gemaakt tussen de rechtsgevolgen die de plichten betreffen en die welke de rechten betreffen. Wat betreft de plichten is in het wetsvoorstel het uitgangspunt gekozen dat het niet op bezwaren stuit dat dergelijke, op arbeidsinschakeling gerichte, verplichtingen in het ene geval enkele maanden eerder van toepassing zijn dan in een ander geval. De verplichtingen zijn gericht op bevordering van de zelfstandige bestaansvoorziening en kunnen samengaan met het bieden van voorzieningen die de arbeidsgeschiktheid vergroten. In dit licht bezien kan naar mijn mening niet worden gesteld dat degene, die enkele maanden eerder met dergelijke verplichtingen wordt geconfronteerd dan een ander, in zijn belangen wordt geschaad. Temeer niet omdat steeds een zorgvuldige afstemming zal moeten plaatsvinden op de omstandigheden en mogelijkheden in het betreffende geval.

Wat betreft de rechten kan het in een beperkt aantal gevallen voorkomen dat toepassing van de nieuwe wet gevolgen heeft voor de hoogte van de bijstand. Voor die gevallen dient een rechtsgelijke toepassing te worden verzekerd, hetgeen in het wetsvoorstel is gedaan door te bepalen dat dergelijke wijzigingen in de hoogte van de bijstand voor alle lopende gevallen op hetzelfde tijdstip, negen maanden na invoering, in werking treden. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, neemt het feit dat aansluitend gedurende drie maanden sprake kan zijn van een overbruggingsuitkering, niet weg dat de nieuwe ABW dan reeds van toepassing is.

Het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of ook in de gevallen dat de hoogte van de uitkering wijzigt, een eventuele wijziging in de verplichtingen direct van toepassing zal zijn, luidt bevestigend. Wanneer toepassing van de nieuwe wet leidt tot een wijziging van de hoogte van de bijstand wordt in het bijbehorende besluit vermeld dat die wijziging ingaat negen maanden na de inwerkingtreding van de wet. Wijzigingen ten aanzien van verplichtingen die aan de bijstand worden verbonden, treden ook in een dergelijk geval meteen in. De redactie van artikel 5, vierde lid, laat hierover geen twijfel bestaan.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de inhoud van herbeoordeling en heronderzoek toch niet dermate van elkaar verschillen dat de druk die dat op tijd en financiële middelen van gemeenten legt wordt onderschat. Zij vragen hoe de uitvoerende instanties hier tegenover staan.

Aanvankelijk werd de keuze om de herbeoordelingen bij gelegenheid van de reguliere heronderzoeken te doen plaatsvinden door gemeentelijke vertegenwoordigers onderschreven.

De Commissie Sociale Voorzieningen van de SER heeft in zijn advies van 13 september 1991 dan ook unaniem, dus met instemming van de gemeentelijke vertegenwoordigers, opgemerkt dat zij de keuze voor een geleidelijke herbeoordeling van lopende gevallen, binnen een termijn van negen maanden, onderschrijft. Nadien heeft Divosa in zijn commentaar van 28 augustus 1992 op het inmiddels ingediende wetsvoorstel aangevoerd dat de overgangstermijn van negen maanden te kort is en dit mede gemotiveerd door de stelling dat de herbeoordeling een veel breder en arbeidsintensiever onderzoek vergt dan bij het heronderzoek gebruikelijk is.

Het heronderzoek dient er toe vast te stellen of de omstandigheden van de belanghebbende veranderd zijn, terwijl de herbeoordeling er toe dient om vast te stellen of de nieuwe wet, in vergelijking tot de bestaande wet, tot afwijkende rechtsgevolgen leidt. Dit laatste betekent dat niet gesteld kan worden dat bij de herbeoordeling sprake is van het geheel nieuw constitueren van het recht op bijstand. Weliswaar dient de herbeoordeling te leiden tot een nieuw toekenningsbesluit, doch dit is bij het heronderzoek ook reeds het geval.

Bij het heronderzoek komen bovendien vrijwel dezelfde elementen aan de orde als bij de herbeoordeling. In beide gevallen zijn zowel de rechten als de plichten aan de orde. Het laten samenlopen van herbeoordeling en heronderzoek heeft duidelijke praktische voordelen. Zo leidt het ertoe dat als het ware vanzelf een spreiding plaatsvindt van de herbeoordelingen en wordt voorkomen dat stuwmeren van nog te verrichten onderzoeken gaan ontstaan. Ook behoeven de betrokkenen nu niet afzonderlijk voor de herbeoordeling te worden opgeroepen en behoeven de persoonsdossiers slechts eenmaal in plaats van tweemaal te worden geraadpleegd.

Overigens is niet voorgeschreven dat het heronderzoek wordt aangegrepen voor de herbeoordeling; het wetsvoorstel biedt, door de duur van de overgangperiode, slechts de mogelijkheid daartoe. De gemeente mag evenwel ook een ander persoonlijk contact dat de belanghebbende gedurende de overgangperiode met de gemeentelijke sociale dienst heeft aangrijpen voor het herbeoordelingsonderzoek.

De leden van de GPV-fractie geven aan dat zij de overgangperiode, waarin twee wettelijke regimes naast elkaar bestaan, zo kort mogelijk wensen te houden. Zij vragen zich in dit verband af of de gemeenten met de herbeoordeling van lopende gevallen al mogen beginnen voordat de nieuwe wet in werking is getreden, uiteraard zonder dat eventuele rechtsgevolgen al ingaan.

Alvorens op de concrete vraag van deze leden in te gaan, merk ik op dat, anders dan deze leden veronderstellen, de regering niet voorstelt het moment van herbeoordeling en het moment van de effectuering los te koppelen. De systematiek van het wetsvoorstel voorziet er in dat beide momenten zoveel mogelijk samenvallen. De rechtsgevolgen van toepassing van de nieuwe ABW gaan dan ook als regel meteen aansluitend aan de herbeoordeling in. Alleen voor het beperkte aantal gevallen waarin de hoogte van de uitkering als gevolg van de nieuwe wet wijzigt, wordt op deze regel een uitzondering gemaakt door die wijziging te laten ingaan negen maanden na de datum van inwerkingtreding.

Ten aanzien van de vraag of gemeenten al vóór de inwerkingtreding met de herbeoordeling van lopende gevallen mogen beginnen zou ik een onderscheid willen maken tussen voorbereidende werkzaamheden en de feitelijke gevalsbehandeling. De invoeringstermijn van drie maanden die aan de inwerkingtreding vooraf gaat kan, behalve voor scholing van het personeel, aanpassing van computerprogrammatuur en dergelijke, ook worden gebruikt om de herbeoordeling van lopende gevallen voor te bereiden. Daarbij zou kunnen worden gedacht aan het maken van een globale selectie uit het bestand die al degenen omvat ten aanzien van wie te verwachten valt dat toepassing van de nieuwe ABW tot een wijziging in rechten of plichten leidt. Zo is bijvoorbeeld de nieuwe bepaling dat de op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen gelden voor elk van de gehuwden, alleen van betekenis voor gehuwd en ongehuwd samenwonenden. Ook zou ter voorbereiding kunnen worden gedacht aan het tijdens de invoeringstermijn zenden van een schriftelijke vooraankondiging aan bijstandsontvangers van de herbeoordeling die zal gaan plaatsvinden. De feitelijk te volgen werkwijze kan het beste door de gemeente worden bepaald en deze behoeft ook niet in alle gemeenten gelijk te zijn.

Indien, wat de gevalsbehandeling betreft, een gemeente kans ziet reeds tijdens de invoeringstermijn een herbeoordelingsgesprek met de betrokkene te voeren, is dit toegestaan mits het besluit waarmee burgemeester en wethouders het onderzoek afronden wordt genomen na de datum van inwerkingtreding. Verder kunnen de rechtsgevolgen van toepassing van de nieuwe ABW pas na de datum van inwerkingtreding aan de betreffende uitkering worden verbonden. Het ligt voor de hand dat de gemeente in de geschetste situatie het nodige doet om te voorkomen dat hieromtrent bij de betrokkenen verwarring ontstaat.

De leden van de GPV-fractie geven aan voorkeur te hebben voor een systematiek waarin de rechtsgevolgen van toepassing van de nieuwe ABW onverkort (in alle gevallen) onmiddellijk ingaan na het herbeoordelingsonderzoek.

Ik constateer dat deze leden op dit punt tot een andere afweging komen dan de regering.

Het verschil in benadering is echter minder groot dan op het eerste gezicht zou kunnen worden gedacht. Immers, alleen de rechtsgevolgen die de hoogte van de uitkering betreffen gaan in het voorstel van de regering op een later tijdstip (namelijk negen maanden na de datum van inwerkingtreding) in. Dit betreft slechts een relatief gering aantal gevallen, waarvan geen hausse aan beschikkingen en bezwaar- en beroepschriften valt te verwachten. De overige rechtsgevolgen gaan, conform hetgeen deze leden bepleiten, direct in aansluiting op het herbeoordelingsonderzoek in. Dit betreft het overgrote deel van de gevallen.

De leden van de fractie van het GPV vragen waarom de rechtsgevolgen niet onmiddellijk intreden na een herbeoordelingsonderzoek als daaruit blijkt dat een verhoging van de uitkering op zijn plaats is.

De reden om ook bij een verhoging van de uitkering de effectuering daarvan nog met maximaal negen maanden uit te stellen is, dat op deze manier alle wijzigingen met betrekking tot de hoogte van de uitkering op hetzelfde tijdstip ingaan. Hierdoor wordt voorkomen dat de verhoging voor de een eerder ingaat dan voor de ander, afhankelijk van het tijdstip waarop men voor een heronderzoek aan de beurt is. Een dergelijke rechtsgelijke uitwerking van de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet is naar mijn mening te prefereren boven een directe toepassing van de verhoging in individuele gevallen. Bovendien biedt deze regeling voor de gemeenten het voordeel dat zij voor wat betreft de

inwerkingtreding geen onderscheid hoeven te maken in de aard van de wijzigingsgevallen.

4. Onderscheiding lopende en nieuwe gevallen

De leden van de VVD-fractie gaan in op de situatie waarin iemand kort voor inwerkingtreding van de nieuwe wet een aanvraag heeft ingediend, waarover burgemeester en wethouders op het moment van inwerkingtreding nog geen beslissing hebben genomen. Zij vragen een toelichting waarom er niet voor is gekozen dan de bijstand nog overeenkomstig de oude wet toe te kennen voor de periode dat die wet nog van toepassing is en volgens de nieuwe wet direct vanaf de inwerkingtreding daarvan.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om degene die zich in de door deze leden geschetste situatie bevindt aan te merken als een «lopend geval». Betrokkene doet immers een aanvraag op het tijdstip waarop de oude wet nog van toepassing is en, indien blijkt dat hij inderdaad vanaf het moment van die aanvraag recht op bijstand heeft, is er sprake van een bijstandsrecht dat nog onder de werking van de oude wet is ontstaan. In juridisch opzicht is er daarom geen enkel verschil tussen deze belanghebbende en overige lopende gevallen. Het enige verschil is dat, vanwege de tijd die gemoeid is met de afhandeling van de aanvraag, inmiddels de datum van inwerkingtreding van de nieuwe wet is gepasseerd. Dit doet echter niet af aan het juridisch doorslaggevende feit dat het recht op grond van de oude wet is ontstaan en dat deze belanghebbende, evenals overige lopende gevallen, voldoet aan het criterium uit artikel 4, eerste lid. Hoewel de benadering die deze leden in hun vraagstelling voorleggen in praktisch opzicht wel mogelijk zou zijn, verdient deze vanuit juridisch oogpunt dus zeker niet de voorkeur. Ook voor de behandeling van bezwaar- en beroepschriften is deze benadering minder wenselijk. Indien bijvoorbeeld, in het geschetste geval, de aanvraag wordt afgewezen en belanghebbende daartegen een bezwaar- of beroepsschrift indient, dient dit nog overeenkomstig de oude wet te worden afgehandeld, zoals is bepaald in artikel 15, eerste lid.

Het wetsvoorstel voorziet naar mijn mening in een helder en consequent onderscheid tussen lopende en nieuwe gevallen door steeds uit te gaan van het moment waarop het recht op bijstand is ontstaan. Dit uitgangspunt verdraagt zich niet met de alternatieve benadering die deze leden in hun vraagstelling aandragen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom iemand met een lopende bijstandsuitkering niet wordt beschouwd als een nieuw geval zodra het uitkeringsrecht, ook al is het maar kort, onderbroken is geweest. Als hiervoor zou worden gekozen zouden zich onder andere minder overgangsgevallen voordoen.

In het wetsvoorstel is ervoor gekozen bij een onderbreking gedurende een volledige kalendermaand of langer de betrokkene als een nieuw geval aan te merken. Bij een kortere onderbreking wordt de betrokkene nog steeds aangemerkt als een lopend geval. Met deze grens van een kalendermaand is aansluiting gezocht bij de verrekeningssystematiek van inkomsten op maandbasis. Het recht op en de hoogte van de bijstand worden beoordeeld op maandbasis. Als de betrokkene slechts na zeer korte tijd (korter dan een kalendermaand) weer een beroep op bijstand doet, wat bijvoorbeeld het geval is bij zeer kortdurende uitzendarbeid, wordt het recht nog steeds gezien over de gehele maand. Te denken valt aan de situatie dat de betrokkene de tweede week van de maand volledig heeft gewerkt. De bijstand vormt in die gevallen eigenlijk nog steeds een aanvulling op de in die maand genoten inkomsten. In feite verschilt die situatie niet wezenlijk van de situatie waarin iemand gespreid over de

gehele maand eenzelfde hoeveelheid inkomsten geniet, en daar bovenop gedurende de gehele maand een aanvullende bijstandsuitkering geniet.

De leden van de D66-fractie gaan in op de door Divosa naar voren gebrachte opvatting dat de gekozen systematiek, ten aanzien van lopende uitkeringen, kan leiden tot uitvoeringstechnische problemen en zij vragen een reactie op de door deze vereniging aangegeven alternatieve regeling.

Divosa heeft, in zijn commentaar van 28 augustus 1992 op het wetsvoorstel, een «voorzet» gegeven voor een technische aanpassing van de overgangssystematiek voor lopende gevallen. In het commentaar is de veronderstelling gehanteerd dat de herbeoordeling van lopende gevallen tijdens de overgangperiode van negen maanden leidt tot het «constitueren van een nieuw individueel uitkeringsrecht». Vanuit deze – onjuiste – veronderstelling heeft Divosa voorgesteld de nieuwe wet ook voor lopende gevallen onmiddellijk op het tijdstip van inwerkingtreding reeds van toepassing te verklaren en vervolgens gedurende een overgangperiode de gemeenten de gelegenheid te geven de feitelijke uitkeringen en de daaraan verbonden verplichtingen in overeenstemming met het regime van de nieuwe wet te brengen. Een dergelijke benadering komt er op neer dat de nieuwe ABW alleen in zuiver formele zin vanaf de inwerkingtreding ook voor lopende gevallen zou gelden, terwijl de eigenlijke bijstandverlening voorlopig nog overeenkomstig de oude wet zou worden voortgezet. Dit creëert naar mijn mening een schemersituatie, doordat tot aan het moment waarop in het individuele geval de herbeoordeling heeft plaatsgevonden in wezen twee wettelijke regimes tegelijkertijd worden toegepast. Om dit te voorkomen is er in het wetsvoorstel voor gekozen de nieuwe wet pas van toepassing te laten worden op lopende gevallen nadat er een herbeoordelingsonderzoek heeft plaatsgevonden. Pas bij dat onderzoek kan immers duidelijk worden tot welke rechtsgevolgen de nieuwe wet in het individuele geval leidt. Zolang die rechtsgevolgen nog niet zijn vastgesteld, dient naar mijn mening de oude wet nog van toepassing te blijven. De benadering van Divosa heeft daarbij het nadeel dat, teneinde consequent te zijn, rechtsgevolgen die ten tijde van de herbeoordeling worden geconstateerd steeds met terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding moeten worden toegepast.

Naar aanleiding van het commentaar heeft inmiddels, op 8 oktober 1992, ambtelijk overleg met Divosa plaatsgevonden. Daarbij is van de zijde van het departement verduidelijkt dat de opvatting van Divosa dat de invoering van de nieuwe wet voor de lopende gevallen neerkomt op het ontstaan van een nieuw uitkeringsrecht, op een misverstand berust. Het overgangsrecht zoals daaraan in het wetsvoorstel is vormgegeven, voorkomt juist dat er een onderbreking in rechten ontstaat. Dit blijkt ook uit het schema dat is opgenomen aan het begin van hoofdstuk 3 van deze memorie. Het wetsvoorstel regelt dus dat er voor lopende gevallen zowel op het moment van inwerkingtreding van de nieuwe wet, als op het moment van individuele herbeoordeling, sprake is van een continuïteit in rechten. Voor lopende gevallen is derhalve sprake van voortzetting van het bestaande bijstandsrecht, niet van het ontstaan van een nieuw recht. Ik heb niet de indruk dat, na het genoemde overleg, er nog sprake is van een fundamenteel verschil van mening aangaande de systematiek van de invoering. Wel is Divosa de mening toegedaan dat met name de invoeringstermijn van drie maanden te krap is. Zoals eerder werd aangegeven, is afgesproken dat Divosa door een concrete opgave van te verrichten werkzaamheden zal trachten te onderbouwen dat de periode van drie maanden ontoereikend is.

Uit het voorgaande moge duidelijk zijn geworden dat de twee onbedoelde neveneffecten die Divosa aan het slot van het commentaar noemt (namelijk het ontstaan van een recht op een nieuwe vrijlatingspe-

riode voor arbeidsinkomsten en het ontstaan van nieuwe mogelijkheden voor beslag) zich niet kunnen voordoen. Er treedt namelijk geen onderbreking van bestaande rechten op als gevolg van de overgang naar de nieuwe wet.

5. Overbrugging

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal bedenkingen bij de voorgestelde overbrugging ingeval toepassing van de nieuwe wet tot een lagere uitkering leidt.

De aan het woord zijnde leden wijzen er op dat de uitkeringshoogte die op grond van de nieuwe wet zal gaan gelden bij de ene bijstandsvanger op een eerder tijdstip bekend zal zijn dan bij de ander en wel afhankelijk van het tijdstip van het heronderzoek. Dit is een terechte constatering. De conclusie die deze leden daaraan verbinden dat de overbruggingsuitkering dan ook vanaf dit moment van herbeoordeling zal dienen te worden toegekend, kan ik echter niet delen. De lopende gevallen ondervinden de rechtsgevolgen van de nieuwe wet voor zover het de hoogte van de uitkering betreft niet op het moment van heronderzoek of van een op grond daarvan genomen beslissing, maar op een voor ieder gelijk moment, negen maanden na inwerkingtreding van de wet. Pas op dat moment is er, waar die toepassing inderdaad tot een lagere uitkering leidt, aanleiding om een overbruggingsuitkering toe te kennen.

Deze leden vragen ook waarom er is gekozen voor een overbrugging in drie delen, ongeacht de hoogte van het te overbruggen verschil.

Een dergelijke overbruggingsystematiek is wel vaker gehanteerd bij wijzigingen in de uitkeringshoogte in het kader van de ABW. Doordat dit een voor de gemeenten bekende systematiek is, wordt de uitvoering ervan vergemakkelijkt. Ook met het achterwege laten van een differentiatie naar de hoogte van het te overbruggen verschil wordt bereikt dat de uitvoering van deze overbruggingsregeling eenvoudig is. In alle gevallen waar een overbrugging noodzakelijk is, kan immers eenzelfde systematiek worden gehanteerd.

De gekozen ambtshalve toekenning, naar de noodzaak waarvan deze leden vragen, leidt eveneens tot een beperking van de uitvoeringslasten van de overbruggingsregeling. Zou een overbruggingsregeling slechts op aanvraag kunnen worden toegekend, dan zou de gemeente het bestaan van de overbruggingsmogelijkheid apart onder de aandacht van de betrokkenen moeten brengen om te voorkomen dat zij daarvan ten onrechte geen gebruik maken. Ook zouden aparte aanvragen moeten worden ingenomen. Al met al zou een dergelijke procedure tot overbodige administratieve rompslomp leiden. Waar de uitkeringsrechten van de betrokkene van te voren vaststaan, is er in dit geval geen reden om deze niet ambtshalve toe te kennen.

Voor een gedecentraliseerde geïndividualiseerde toekenning, afhankelijk van de financiële positie van de betrokkene, is niet gekozen met het oog op de rechtszekerheid die ook in het kader van overgangsrecht moet worden betracht.

Indien de nieuwe wet tot een hogere uitkering leidt, wordt de bijstand na afloop van de overgangstermijn van negen maanden zonder nadere fasering (overbrugging) naar dit hogere bedrag toegekend. Deze niet spiegelbeeldige behandeling van verlagingen en verhogingen als gevolg van een overbruggingsregeling is gebruikelijk en wordt over het algemeen noodzakelijk geacht met het oog op de rechtszekerheid voor degenen die met een verlaging worden geconfronteerd en de rechtsgevolgen voor degenen die, hadden zij nog geen uitkering ontvangen, hogere aanspraken zouden kunnen laten gelden.

Overigens zij hierbij nogmaals opgemerkt dat de nieuwe regelgeving

naar verwachting slechts in incidentele gevallen tot afwijkende uitkeringsbedragen zal leiden.

6. Uitvoeringsaspecten

6.1. Betaalsystematiek

De leden van de CDA-fractie vragen of het vanuit het oogpunt van vereenvoudiging niet wenselijker zou zijn om te komen tot de eis van uitbetaling aan het eind van de maand, na verloop van een redelijke overgangstermijn.

Een uniform betaaltijdstip (aan het einde van kalendermaand) heeft, zoals deze leden ook onderkennen, duidelijk voordelen. Dat is ook de achtergrond van opname van de betreffende bepaling in de voorgestelde nieuwe Algemene bijstandswet. Dat geldt uiteraard ook voor de betaling van de uitkering aan degenen die bij invoering van de nieuwe wet reeds bijstand ontvingen. Zoals in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet is vermeld, acht ik het minder wenselijk om dit uniforme betalingssysteem ook aangaande de «lopende gevallen» dwingend voor te schrijven. Hoewel de meeste gemeenten momenteel reeds als regel de uitkering aan het eind van de maand uitbetalen, worden in veel gevallen nog andere betalingssystemen gehanteerd die onderling zeer kunnen afwijken. Soms worden binnen een gemeente zelfs verschillende handwijzen gevolgd, bijvoorbeeld een betaling per week voor Rww-ontvangers en een betaling per maand voor degenen die een beroep op de ABW zelf doen. Daarbij kan ook nog een verschil bestaan tussen betaling achteraf en betaling vooraf.

Een dwingende bepaling dat ook voor «lopende gevallen» het nieuwe betalingssysteem gaat gelden, zou betekenen dat voor de overgang van het oude naar het nieuwe systeem ook landelijke regels moeten worden gegeven. Deze regels zouden moeten worden afgestemd op de verschillende systemen die momenteel nog worden gehanteerd. Het bijbehorende overgangsrecht zou bijgevolg gecompliceerd zijn. Dit bezwaar wordt niet ondervangen door het hanteren van een overgangstermijn. Ik geef er daarom de voorkeur aan om het aan de gemeenten zelf over te laten op welk moment en op welke wijze zij voor de «lopende gevallen» de overgang naar het nieuwe betalingssysteem maakt. De in de toelichting vermelde jurisprudentie biedt de gemeenten daartoe een flexibel instrumentarium.

6.2. Apparaatskosten

Vanuit de invalshoek van de apparaatskosten vragen ook de leden van de PvdA-fractie aandacht voor de omschakeling naar de nieuwe betalingssystematiek voor de lopende gevallen.

Deze leden stemmen in met de gemaakte keuze om het aan gemeenten over te laten te bepalen of, hoe en wanneer aangaande de lopende gevallen omschakeling plaatsvindt naar de nieuwe systematiek. Gezien die keuze zien zij, evenals de regering, geen aanleiding voor compensatie van de gemeenten die de omschakeling nog moeten maken. Ter adstructie maken zij een vergelijking met een wijziging van de grondslag voor de onroerend-goedbelasting, waarbij naar hun oordeel de merkwaardige situatie ontstond dat gemeenten die de betreffende omslag eigener beweging hadden gemaakt geen compensatie kregen voor de daarmee gepaard gaande kosten, terwijl gemeenten die nog steeds een afwijkende systematiek volgden daarvoor wel een vergoeding ontvingen.

Wat er verder van dit voorbeeld ook zij, ik constateer dat een verschil in vergoeding voor uitvoeringskosten waarop deze leden doelen, zich bij

de omschakeling naar een nieuwe betalingsystematiek in de ABW niet kan voordoen. Juist omdat de gemeenten die nu nog een afwijkend betalingsstelsel volgen, deze handelwijze voor de «lopende gevallen» kunnen handhaven, is er inderdaad geen noodzaak om voor dergelijke gemeenten in een specifieke vergoeding te voorzien. Daarmee kan dus niet de situatie ontstaan dat een «ondercompensatie» optreedt voor de gemeenten die al eerder – al dan niet met het oog op de structurele betalingsystematiek in de nieuwe ABW – op eigen initiatief en voor eigen rekening een dergelijke omschakeling hebben doorgevoerd.

6.3. Toezicht

De leden van de PvdA-fractie vragen nadere informatie over wat de regering bedoelt met een globale beoordeling door het rijkstoezicht van de doelmatigheid van het invoeringsproces.

In zijn algemeenheid wordt met een doelmatige wetsuitvoering bedoeld dat, indien het doel van de wet op verschillende wijzen bereikt kan worden, de wetsuitvoerder (i.c. de gemeente als uitvoerder in medebewind) kiest voor die wijze waarbij de doelstelling het beste (zoals: binnen de kortst mogelijke tijd, tegen de laagste kosten danwel op de minst fraudegevoelige wijze) wordt gerealiseerd.

Het invoeringsproces heeft vooral betrekking op het door de gemeenten onderzoeken van het bestand van lopende gevallen, teneinde na te gaan of de toepassing van de nieuwe wet voor betrokkenen leidt tot een aanpassing van hun rechten of plichten. De regering gaat ervan uit dat de wijze waarop aan dit herbeoordelingsproces in de praktijk concreet uitvoering gegeven wordt, het beste door burgemeester en wethouders, afhankelijk van de lokale situatie, kan worden bepaald. Dit laat onverlet dat de herbeoordelingen met de nodige zorgvuldigheid dienen plaats te vinden. De rijksconsulenten zullen uit hoofde van hun toezichtsfunctie doorgaans volstaan met een globale toetsing of de wijze waarop gemeenten in concreto gestalte geven aan het invoeringsproces, zowel wat de aanpak als de voortgang betreft, voldoende doelmatig is.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er overleg is geweest met Divosa over de uitvoeringsaspecten van de overgangsregeling.

De overgangsregeling en de invoeringssystematiek zijn in een zeer vroeg stadium ambtelijk met Divosa-vertegenwoordigers besproken. Dit is geschied in het kader van de in 1990 gevormde «Werkgroep Uitvoeringsaspecten Herinrichting ABW», die was samengesteld uit vertegenwoordigers van Divosa en van het ministerie. Op 30 november en 17 december 1990 zijn in deze werkgroep de belangrijkste aspecten van het overgangsrecht en de invoeringssystematiek besproken. Er was overeenstemming in de werkgroep dat, omwille van de uitvoerbaarheid, een geleidelijke herbeoordeling van lopende gevallen gedurende een overgangperiode, met aansluiting bij het reguliere heronderzoek, voor de hand lag. Die systematiek is vervolgens in een voorontwerp van wet uitgewerkt, dat voor advies is voorgelegd aan de Commissie Sociale Voorzieningen van de SER, waarin de gemeenten zijn vertegenwoordigd. In deze fase tot aan het moment van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer, was er geen aanleiding voor apart overleg met Divosa over de Invoeringswet, aangezien er geen signalen waren die er op wezen dat Divosa bezwaren tegen de aldaar bekende voorstellen had. Het, wat de hoofdlijn van de systematiek betreft, unaniem instemmende advies van de SER-commissie hield mede een positief oordeel in over de uitvoerbaarheid.

Het commentaar dat Divosa op 28 augustus 1992 alsnog heeft uitgebracht is, zoals reeds eerder vermeld, aanleiding geweest voor ambtelijk

overleg met Divosa op 8 oktober jl. Op de resultaten van dit overleg ben ik in hoofdstuk 4 van deze memorie reeds uitvoerig ingegaan.

7. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het onderwerp normkostenvergoeding niet aan de orde is gesteld.

De voorgestelde Invoeringswet regelt het proces van invoering van de nieuwe ABW en het overgangsrecht. Gezien dit karakter van het wetsvoorstel ligt bespreking van het thema normkostenvergoeding in de memorie van toelichting niet voor de hand. Zou in de voorgestelde nieuwe ABW voor een alternatieve bekostigingssystematiek zijn gekozen, dan zou wellicht ook in de Invoeringswet daaraan aandacht zijn besteed. Nu het kabinet op grond van extern onderzoek tot de conclusie is gekomen dat de toepassing van een normkostenvergoeding (ook wel «koppengeld» genoemd) niet leidt tot een doelmatiger financieringswijze, is daarvoor niet gekozen. Inmiddels heb ik de Kamer bij brief van 21 september 1992 (TK 22 545, nr. 6) over de uitkomsten van het onderzoek geïnformeerd, onder toezending van het betreffende onderzoeksrapport «Naar een andere financiering van de ABW». De uit de onderzoeksresultaten gebleken noodzakelijke nacalculatie heeft grote bestuurlijke en administratieve nadelen, terwijl de haalbaarheid van de kwantificering van de voor een adequate nacalculatie vereiste correctiefactoren twijfelachtig is.

Aan de gevolgen van de voorgestelde nieuwe ABW voor de structurele uitvoeringskosten, waarop de leden van de CDA-fractie eveneens ingaan, is uitgebreid aandacht besteed in hoofdstuk 5 van de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet, waarnaar ik korthedshalve verwijs.

De leden van de PvdA-fractie vragen een nadere argumentatie dat het aannemelijk is dat het voorgestelde bedrag van 20 mln. een toereikende compensatie is van de apparaatskosten verbonden aan het invoeringsproces. Zij vragen bovendien een verduidelijking aangaande de zinsnede uit de memorie van toelichting waarin wordt gesproken van een tijdige onderbouwing door de Raad voor de gemeentefinanciën aangaande de structurele uitvoeringskosten. Ook de leden van de VVD-fractie stellen deze vragen.

Het bedrag van 20 mln. is een eenmalige compensatie voor de bij de invoering van de nieuwe ABW optredende extra uitvoeringskosten. Het is dus een additioneel bedrag, naast de middelen voor de reguliere uitvoeringskosten waarover de gemeenten reeds beschikken; dit additionele bedrag dient derhalve toereikend te zijn om te voorzien in de kosten van extra bijkomende werkzaamheden die aan het invoeringsproces zijn verbonden. Voor zover het invoeringsproces kan worden ingepast in de reguliere uitvoerende werkzaamheden, doen zich geen extra kosten voor. De noodzakelijke herbeoordeling van lopende gevallen kan, door de gekozen systematiek, worden gecombineerd met het reguliere heronderzoek. Deze heronderzoeken zouden ook zonder invoering van een nieuwe ABW hebben moeten plaatsvinden, waarbij het om dezelfde gevallen gaat. Er is uitgegaan dat de gecombineerde herbeoordelingen/heronderzoeken circa 500 000 gevallen zullen betreffen. Het feit dat er, naast de werkzaamheden die gangbaar zijn bij het verrichten van heronderzoeken, ten tijde van het invoeringsproces tevens een beoordeling dient plaats te vinden van de rechtsgevolgen waartoe de nieuwe wet leidt, betekent dat er sprake is van extra werkzaamheden, leidend tot een groter aantal mutaties dan gebruikelijk is. Met name zal voor een belangrijk deel van de lopende gevallen voor het eerst moeten worden bezien of er aanleiding is om op arbeidsinschakeling gerichte verplich-

tingen aan de bijstand te verbinden. Ik ben mij ervan bewust dat deze beoordeling tijdens het invoeringsproces vaker aan de orde zal zijn dan gebruikelijk. Dit neemt echter niet weg dat de vraag naar de aan de bijstand te verbinden verplichtingen ook reeds deel uitmaakt van het reguliere heronderzoek.

Behalve voor de herbeoordeling zullen gemeenten kosten maken voor de bijscholing van het personeel en voor technische aanpassingen, zoals in de computerprogrammatuur.

Het bedrag van 20 mln. is een all-in compensatie voor alle extra kosten bij de invoering van de nieuwe wet. De omvang van het bedrag berust op een globale raming. Doordat de uitgangssituatie tussen gemeenten onderling verschillend is, kan niet precies worden berekend hoe hoog de eenmalige extra uitvoeringskosten zijn. Evenmin kunnen deze kosten worden afgeleid uit de bestaande structurele uitvoeringskosten.

In de aldus gegeven situatie kunnen de optredende meerkosten slechts tentatief worden benaderd. Ook de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) heeft geen kans gezien deze kosten exacter te bepalen. Nu de raad zijn stelling dat het bedrag van 20 mln. niet toereikend is naar de mening van de regering onvoldoende heeft onderbouwd, is er geen aanleiding gevonden de compensatie op een ander bedrag te bepalen.

De passage in par. 3.2. van de memorie van toelichting, waaromtrent de genoemde leden een verduidelijking vragen, heeft betrekking op de structurele uitvoeringskosten van de nieuwe ABW. De Rgf heeft in zijn advies van 6 september 1991 opgemerkt dat de nieuwe ABW structureel tot hogere uitvoeringskosten leidt, met name vanwege het maatwerk-aspect. De verwijzing naar een «tijdige onderbouwing» door de Rgf betrof de verwachting dat de raad, naar aanleiding van een aan de raad toegezonden rapport van een gezamenlijke werkgroep van SZW en VNG inzake het maatwerkaspect, wellicht met een aanvullend advies zou komen. Dit is inmiddels, op 1 juni 1992, inderdaad gebeurd; in hoofdstuk 5 van de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet ben ik op dit advies ingegaan.

8. Eenvoud van regelgeving

De leden van de GPV-fractie zijn van oordeel dat het aantal bezwaarschriften als gevolg van de nieuwe regelgeving niet moet worden onderschat, omdat de herziene ABW een aanmerkelijk minder vrijblijvend regime kent met betrekking tot de inschakeling op de arbeidsmarkt. Zij zijn van mening dat de regering te laconiek oordeelt over het te verwachten aantal bezwaar- en beroepschriften na de herbeoordeling.

Ik ben met deze leden eens dat de nieuwe bijstandswet in zijn activerende benadering niet uitgaat van vrijblijvendheid en erken dat dit, vooral voor degenen die voor het eerst (of voor het eerst sinds lange tijd) worden geconfronteerd met het verbinden van op arbeidsinschakeling gerichte verplichtingen aan de bijstand, een behoorlijke omschakeling kan betekenen. Dit gegeven dient zeker te worden meegewogen bij het maken van een reële schatting van het aantal te verwachten bezwaar- en beroepschriften. Anderzijds dient evenzeer te worden meegewogen dat het opleggen van dergelijke verplichtingen en de concrete invulling ervan in het afzonderlijke geval steeds geschieden op basis van een zorgvuldige beoordeling van de omstandigheden en mogelijkheden van betrokkene. Steeds ook zal, in het kader van de herbeoordeling, een persoonlijk gesprek plaatsvinden om aan de activerende benadering feitelijk inhoud te geven. Ik ga ervan uit dat het hierbij mogelijk zal blijken om in het overgrote deel van de gevallen begrip te kweken voor die benadering. Het verkrijgen van de medewerking van de betrokkene is trouwens doorgaans een voorwaarde voor een succesvol uitstroom-

beleid. Verder is relevant dat uit onderzoek blijkt, dat bij een aanzienlijk deel van degenen die nu nog deel uitmaken van het ABW-sec-bestand, de bereidheid tot arbeidsparticipatie aanwezig is. Een en ander brengt mij tot de verwachting dat de groep die zich rechs zal verzetten tegen het verbinden van verplichtingen aan de bijstand, niet zodanig groot zal zijn dat sprake zal zijn van een sterke toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften.

9. Gevolgen voor vrouwen

De leden van de fractie van de PvdA zijn het met de regering eens dat er in formele zin geen aanleiding is in de voorgestelde Invoeringswet iets naders te bepalen aangaande de bijzondere aandacht voor de (her)intreding van bijstandsvrouwen op de arbeidsmarkt. Aangezien er in materiële zin wel degelijk veranderingen optreden voor deze vrouwen, vragen de genoemde leden de regering nogmaals deze (mogelijke) problematiek uiterst serieus te nemen.

Ik kan de opvatting van deze leden dat de arbeidsinschakeling van vrouwen in de bijstand en de daarmee samenhangende problematiek serieuze aandacht verdienen volledig onderschrijven. Met name in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel Herinrichting van de Algemene Bijstandswet is dan ook uitgebreid ingegaan op de gevolgen van dat wetsvoorstel voor vrouwen. Hierdoor wordt naar mijn mening de bijzondere aandacht voor deze categorie reeds tot uitdrukking gebracht. Met deze leden ben ik van mening dat de voorgestelde veranderingen, zeker voor deze categorie, met grote zorgvuldigheid in praktijk dienen te worden gebracht. Een goede voorbereiding van het invoeringsproces, met waarnodig ondersteunende voorlichting van de rijksoverheid, acht ik daarbij van groot belang.

10. Voorlichting

De leden van de CDA-fractie vragen hoe vorm gegeven zal worden aan de voorlichting in het algemeen en aan het individu.

De opvatting van deze leden dat, ook al zal er als gevolg van de herinrichting van de ABW voor velen niets of weinig in de uitkering veranderen, vanwege het sterkere accent op arbeidsinpassing toch sprake is van een andere aanpak, kan volledig worden onderschreven. In de publieksvoorlichting zal deze accentverschuiving dan ook duidelijk moeten doorklinken. Op grond van deze overweging, maar ook omdat de ABW een kernvoorziening is die een ruime publieke bekendheid behoeft, ben ik van de noodzaak van gerichte publieksvoorlichting ten tijde van de invoering van de nieuwe wet overtuigd. De vorm waarin deze voorlichting zal worden gegoten staat thans nog niet vast. Ook bij de individuele gevalshandeling op gemeentelijke niveau zal voorlichting moeten worden geboden.

Over de te kiezen aanpak bij de algemene en individuele voorlichting zal tijdig overleg worden gevoerd met deskundigen, onder meer uit gemeentelijke kring.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de beschikking voor de belanghebbende verwarrend zou kunnen werken, aangezien de verplichtingen meteen ingaan, terwijl de aanpassing van de uitkering pas later wordt geëffectueerd.

Ik ben van mening dat de invoeringswijze van de nieuwe ABW geen aanleiding geeft tot verwarring. Op grond van dit wetsvoorstel is, ervan uitgaande dat zich tussentijds geen veranderingen voordoen in de omstandigheden van persoon of gezin, op voorhand volledig duidelijk op

welk moment wijzigingen in de hoogte van de uitkering zullen ingaan, namelijk negen maanden na inwerkingtreding van de nieuwe wet. Aan de belanghebbende kan dus steeds een concrete datum worden genoemd, waarop voor het eerst een wijziging in de hoogte van de uitkering zal optreden. De overige rechtsgevolgen treden meteen in werking. Artikel 5, derde en vierde lid, regelen dat steeds expliciet door burgemeester en wethouders in het besluit dient te worden vermeld tot welke rechtsgevolgen toepassing van de nieuwe ABW in het betreffende geval leidt en, indien daarbij sprake is van een wijziging in de hoogte van de bijstand, op welk tijdstip deze ingaat. Het behoort tot de uitvoerende verantwoordelijkheid van de gemeenten om zonodig ook mondeling nog eens te verduidelijken voor de belanghebbenden wanneer welke wijzigingen ingaan. In die zin is sprake van op de persoon gerichte voorlichting.

11. Evaluatie

De leden van de VVD-fractie bepleiten de opname in het wetsvoorstel van een bepaling die voorziet in het instellen van een evaluatie-onderzoek.

Evenals deze leden ben ik overtuigd van het belang van een evaluatie-onderzoek, teneinde na enige tijd te kunnen beoordelen of de doelstellingen inderdaad zijn bereikt en wat de effecten zijn van een aantal nieuwe aspecten van de wet. In paragraaf 4.3. van de memorie van toelichting heb ik nader aangeduid waarop het, door een extern bureau te verrichten, evaluatie-onderzoek zich zou dienen te richten. Nu het instellen van een evaluatie-onderzoek reeds uitdrukkelijk door de regering is toegezegd, waarbij ook de aard van het onderzoek reeds is aangeduid, zou toevoeging aan het wetsvoorstel van een daartoe strekkende wettelijke bepaling naar mijn mening niets wezenlijks toevoegen.

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