

Vergaderjaar 1994-1995

22 545

Herinrichting van de Algemene Bijstandswet (Algemene bijstandswet)

22 614

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

Nr. 44

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 november 1994

Tijdens het wetgevingsoverleg over de herinrichting van de Algemene Bijstandswet (22 545) van maandag 31 oktober jl. heb ik toegezegd op een aantal punten nog nader bij brief te zullen ingaan.

Borgstelling

Tijdens het debat is nader ingegaan op het amendement-Doelman-Pel (nr. 26) met betrekking tot de borgstelling.

Sinds de decentralisatie van de bijzondere bijstand, augustus 1991, biedt de Algemene Bijstandswet de mogelijkheid tot borgstelling voor saneringskredieten die zijn verstrekt door gemeentelijke kredietbanken. Het gaat hierbij om de situatie dat de totstandkoming van een saneringskrediet wordt bemoeilijkt door het ontbreken van voldoende betalingscapaciteit van betrokkene. Het amendement beoogt een dergelijke borgtocht ook mogelijk te maken als in dezelfde situatie het saneringskrediet zou worden verstrekt door een commerciële krediet-verstrekkende instelling. In de discussie hierover is aangegeven dat momenteel sommige gemeentelijke diensten saneringskredieten niet regelen middels een gemeentelijke kredietbank, maar dat ze daarvoor gebruik maken van de diensten van een commerciële bank.

Voor een beoordeling van het amendement is van belang dat het slechts zeer incidenteel voorkomt dat gemeenten niet zijn aangesloten bij een gemeentelijke kredietbank. Bovendien komen deze witte vlekken in mindere mate voor dan enkele jaren geleden. Uit een in juni 1993 gepubliceerd onderzoek, dat in opdracht van het Ministerie van SZW is verricht, blijkt dat van de onderzochte gemeenten slechts ongeveer 3 procent niet werkt met een gemeentelijke kredietbank (M.E. Hulshof, De integrale aanpak van problematische schulden, juni 1993). Elke gemeente heeft overigens de mogelijkheid zich aan te sluiten bij een gemeentelijke kredietbank of er zelf een op te richten.

Hoewel op grond van de bijstandswet geen borg kan worden gestaan voor saneringskredieten die door commerciële banken worden verleend,

is er geen sprake van dat deze banken voortaan zouden worden uitgesloten van de mogelijkheid om schuldsaneringskredieten te verlenen. Deze mogelijkheid blijft gewoon bestaan.

Het bestaansrecht van een gemeentelijke kredietbank is direct gekoppeld aan sociale kredietverlening en aan de schuldhulpverlening. Om die reden zijn in artikel 5 van de Wet op het consumentenkrediet (WCK) aan gemeentelijke kredietbanken meer bevoegdheden ten aanzien van sociale kredietverlening toegekend, dan aan andere kredietverlenende instellingen. In artikel 15 van de nieuwe Algemene bijstandswet en de voorloper daarvan, artikel 1b van de ABW, is daarbij aangesloten.

Een commerciële bank is niet gespecialiseerd in schuldsaneringen. Het risico bestaat daarom dat commerciële banken schuldsaneringen op een minder zorgvuldige wijze zullen afhandelen als een gemeentelijke kredietbank en bij voorbeeld voor de problematische schuldensituatie slechts een partiële oplossing zullen aanbieden.

Bij het tot standkomen van een minnelijke schuldsanering wordt in het algemeen gewerkt volgens de gedragscode van de Nederlandse Vereniging van het Volkskrediet (NVVK). De medewerking van schuldeisers aan een schuldsanering wordt bevorderd door deze duidelijke afspraken. Ik acht het van groot belang dat schuldsaneringsregelingen zoveel mogelijk op minnelijke basis tot stand komen, ook als straks het instrument van een wettelijke schuldsanering wordt ingevoerd. Het risico is echter aanwezig dat commerciële banken niet zullen werken volgens deze code, waardoor het totstand komen van een minnelijke schikking kan worden bemoeilijkt.

In vergelijking tot het ingediende amendement geef ik derhalve de voorkeur aan de huidige redactie van artikel 15.

Verwervingskosten

Tijdens het wetgevingsoverleg is gevraagd waarom, in plaats van de voorgestelde regeling van vergoeding via de bijzondere bijstand, de verwervingskosten niet in mindering kunnen worden gebracht op de arbeidsinkomsten alvorens deze worden verrekend met de bijstand.

Allereerst merk ik op dat op dit punt het wetsvoorstel geheel overeenkomt met de regeling die sinds 1 oktober jl. van kracht is als onderdeel van de decentralisatie van de vrijlatingsbepalingen. Via de Tijdelijke wet stimulerende sociale vernieuwing is de vergelijkbare regeling van het Bijstandsbesluit landelijke normering komen te vervallen en vormt de bijzondere bijstand het instrument om rekening te houden met verwervingskosten die ten laste van de bijstandsontvanger komen.

Achtergrond hiervan is dat de beoordeling van de noodzaak en de hoogte van de noodzakelijke verwervingskosten in hoge mate tot de gemeentelijke beleidsruimte behoort en een individuele gevalsbenadering vergt. Tot de beoordeling behoort bijvoorbeeld in welke mate in het betrokken geval de verwervingskosten inderdaad noodzakelijk zijn en in welke mate het redelijk is daarmee rekening te houden met de vaststelling van de inkomsten.

Evenals dat het geval is ten aanzien van andere beslissingen in het kader van de bijzondere bijstand, die zich op vergelijkbare wijze kenmerken door een dergelijke eigen beoordelingsverantwoordelijkheid van de gemeenten, past hierbij een volledige eigen financiële verantwoordelijkheid voor de gemeenten. Binnen de systematiek van de regelgeving kan deze slechts worden gerealiseerd door de in aanmerking te nemen verwervingskosten niet in mindering te brengen op het inkomen, maar daarvoor een aparte vergoeding te verlenen via de bijzondere bijstand. De verwervingskosten betrekken bij de vaststelling van het inkomen zelf, betekent immers dat een hogere algemene bijstandsuitkering wordt verleend. Het Rijk is hierbij financieel betrokken.

Via het Fonds Sociale Vernieuwing is de gemeenten voor de vergoeding van de verwervingskosten een budget van 6 mln ter beschikking gesteld.

De voorgestelde regeling maakt het bovendien voor de gemeenten mogelijk om te kiezen voor budgettair neutrale alternatieven voor de vergoeding van verwervingskosten, bijvoorbeeld door in het kader van een uitstroombudget een voorziening te treffen voor kinderopvang. De gemeenten zouden niet in staat worden gesteld om de meest praktische regeling te treffen als het voor hen financieel verschil uitmaakt of de betrokkene zelf kosten voor kinderopvang moet maken die in mindering worden gebracht op de inkomsten dan wel een voorziening wordt gecreëerd waarbij de betrokkene deze kosten niet zelf hoeft te maken, maar deze voor rekening van de gemeente komen.

Van het oorspronkelijke wetsvoorstel is derhalve bij nota van wijziging artikel 49 komen te vervallen waarin de aftrek van verwervingskosten was geregeld.

Artikel 45, tweede lid, bepaalt overigens dat een vergoeding van verwervingskosten die een bijstandsontvanger ontvangt, niet als inkomen in aanmerking wordt genomen evenals dat het geval is met vergoedingen voor of tegemoetkomingen in andere bijzondere bestaanskosten. Waar de betrokkene reeds een vergoeding voor bijzondere bestaanskosten ontvangt, dient deze bij de inkomstenverrekening uiteraard buiten beschouwing te blijven, zodat de gemeente niet genoodzaakt is daarvoor alsnog bijzondere bijstand te verlenen.

De in het wetsvoorstel opgenomen regeling ten aanzien van de verwervingskosten past derhalve geheel in de systematiek die in de nieuwe wet is gekozen – en sinds de decentralisatie van de bijzondere bijstand en van de vrijlatingsbepalingen reeds praktijk is – ten aanzien van kosten die de bijstandsontvanger niet kan worden geacht uit zijn uitkering te kunnen voldoen: een eventueel ontvangen vergoeding blijft buiten beschouwing, terwijl bijzondere bijstand wordt verleend als de kosten voor rekening van de betrokkene zelf komen. Het opnieuw introduceren van de aftrek van verwervingskosten zou daarop inbreuk maken en de gewenste financiële neutraliteit van voorzieningen voor dergelijke kosten onmogelijk maken.

Verhaalsprocedure en equality of arms

In het wetgevingsoverleg is de vraag aan de orde gesteld of de verhaalsprocedure niet in strijd is met het beginsel van equality of arms als bedoeld in artikel 6 EVRM.

Ingevolge artikel 110, tweede en derde lid, van de nieuwe Algemene bijstandswet kan de gemeente bij de indiening van een verzoekschrift tot verhaal bij de rechtbank optreden zonder procureur en is geen vast recht verschuldigd. Deze bepaling komt overeen met artikel 68a van de huidige wet, dat is opgenomen naar analogie van de positie van de Raad voor de kindbescherming in onderhoudszaken (BW, Boek I, artikel 243, vierde lid).

Voor de vraag of deze positie van de gemeente in overeenstemming is met artikel 6 EVRM zijn twee aspecten van belang:

- de toegang tot de rechter, en
- eenmaal toegang gekregen tot de rechter, de gelijkheid van wapenen van procespartijen.

Artikel 6 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke rechter. Genoemd artikel 6 verzet zich ertegen dat voor de toegang tot de rechter zodanige hindernissen worden opgeworpen dat die toegang tot de rechter zou worden belemmerd. De verplichte procesvertegenwoordiging en betaling van vast recht zijn algemeen gebruikelijk in het Nederlandse

procesrecht en kunnen dan ook niet als ongeoorloofde belemmeringen worden aangemerkt.

Uit artikel 6 EVRM kan niet worden afgeleid dat de toegang van de ene partij tot de rechter op precies dezelfde wijze geregeld moet zijn als die van de andere partij. Het EVRM vereist geen gelijkheid in dit opzicht. Essentieel is dat de toegang tot de rechter reëel is. Dit is ten aanzien van de onderhoudsplichtige in de verhaalsprocedure het geval. Zijn mogelijkheden om de rechter naar zijn zaak te laten kijken, hebben niet te lijden van de omstandigheid dat voor de gemeente op enkele punten andere regels gelden. Er is geen jurisprudentie bekend die tot een andere conclusie zou moeten voeren.

Het beginsel van gelijkheid van wapenen brengt voorts met zich mee dat tijdens de procedure beide partijen in een gelijkwaardige positie verkeren. Hierdoor is gewaarborgd dat de rechter, rekening houdend met alle relevante feiten en omstandigheden, de zaak aan een volledige toetsing kan onderwerpen.

De omstandigheid dat de gemeente om doelmatigheidsredenen geen procureur hoeft te stellen en geen vast recht hoeft te betalen bij de procedure voor de rechtbank, geeft de gemeente geen extra wapen in handen ten opzichte van de onderhoudsplichtige. Dat de gemeente geen procureur hoeft te stellen doet op geen enkele wijze afbreuk aan de beoordeling door de rechter van de gegrondheid van het verzoekschrift tot verhaal van de gemeente, en de mogelijkheden voor de onderhoudsplichtige om hiertegen verweer te voeren. De gelijkwaardigheid van partijen is in de verhaalsprocedure derhalve gewaarborgd.

Op grond van het voorgaande concludeer ik dat er geen grond is voor de stelling dat artikel 110 van de nieuwe Algemene bijstandswet in strijd zou zijn met het EVRM.

Experimenteerartikel

Tijdens het wetgevingsoverleg ontstond een discussie omtrent de in artikel 152a opgenomen mogelijkheid tot het bij wijze van experiment afwijken van het gestelde in artikel 114.

Het eerste lid van artikel 114 regelt dat uitsluitend op grond van redenen van medische of sociale aard ontheffing kan worden verleend van de verplichtingen die in het kader van hoofdstuk VIII aan bijstandsgerechtigden kunnen worden opgelegd. Het gaat hierbij dan voornamelijk om verplichtingen gericht op uitstroom naar arbeid in dienstbetrekking. Het tweede en derde lid betreft de categorale ontheffing ten aanzien van verzorgende ouders van kinderen beneden de 5 jaar.

De bedoeling van opname van artikel 114 in de opsomming van artikelen waarop in het kader van experimenten een uitzondering kan worden gemaakt, was om een verruiming van de ontheffing van de verplichtingen mogelijk te maken voor bijstandsgerechtigden aan wie bij wijze van experiment andere verplichtingen zijn opgelegd dan bedoeld in artikel 113 en 120. Het gaat hierbij met name om maatschappelijk nuttige activiteiten. De ontheffingsmogelijkheid van artikel 114 zou in die gevallen dan tijdelijk verruimd kunnen worden, hoewel geen sprake is van de sociale of medische redenen die op grond van de wetstekst als enige overweging kunnen worden gehanteerd.

Zoals door mij tijdens het debat naar voren is gebracht, zou het ongewenst zijn als de indruk zou kunnen worden gewekt dat, bij wijze van experiment, afbreuk zou kunnen worden gedaan aan de uitzonderings-situatie van de verzorgende ouders als omschreven in het tweede en derde lid van artikel 114. Bij nader inzien kan de beoogde werkingssfeer van de experimenten ook worden gerealiseerd door artikel 114 te laten vervallen in de lijst van artikelen, waarvan bij wijze van experiment mag worden afgeweken. De gewenste experimenteerterruimte kan namelijk eveneens worden bereikt door een afwijking van artikel 120 toe te staan,

waarin onder meer de sollicitatieplicht is geregeld. Met bijgaande nota van wijziging wordt de tekst van het experimenteerartikel in deze zin aangepast.

In artikel 152a en in de toelichting bij de derde nota van wijziging is eveneens ingegaan op de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van het gestelde in artikel 113. In artikel 113 is bepaald dat de aan de uitkering verbonden verplichtingen gericht dienen te zijn op de inschakeling in de arbeid in dienstbetrekking of in eigen bedrijf of zelfstandig beroep. Door artikel 113 op te nemen in de opsomming van artikel 152a kunnen gemeenten bij wijze van experiment eveneens verplichtingen aan de uitkering verbinden, die niet gericht zijn op directe arbeidsinschakeling, maar op bijvoorbeeld deelname aan maatschappelijk nuttige activiteiten en sociale activering. Als voorbeeld kan hier een concrete activiteit in het buurtbeheer of de zorg genoemd worden.

De door experimentele toepassing van artikel 113 opgelegde verplichtingen kunnen dan eventueel gecombineerd worden met een tijdelijke vrijstelling van de reguliere sollicitatieverplichting als omschreven in artikel 120. Ook het ten dele opleggen van verplichtingen in het kader van artikel 120 is hierbij denkbaar, bijvoorbeeld het tijdelijk niet verplichten om naar vermogen arbeid in dienstbetrekking te verkrijgen zolang men bij wijze van experiment deelneemt aan sociale activeringsmaatregelen. Andere experimenteermogelijkheden met artikel 120 zouden kunnen zijn: de inpassing van de sociale activering als extra stap in het individuele trajectplan van de bijstandsgerechtigde of experimentele toepassing van het begrip passende arbeid.

Met betrekking tot artikel 122 voorziet de experimenteermogelijkheid er in dat, indien het activeringsvoorstel een vorm van verplichting tot deelname aan onbeloonde arbeid inhoudt, de meldingsplicht van onbetaalde arbeid niet meer relevant is.

Co-ouderschap

In het debat is de vraag naar voren gekomen of artikel 4 niet zou moeten voorzien in een definitie van het begrip co-ouder nu in artikel 114, derde lid, voor deze groep een regeling voor de arbeidsverplichtingen wordt gegeven en waarom in het laatstgenoemde artikel wordt bepaald dat elke ouder zich voor ten minste de helft van de gebruikelijke werkweek beschikbaar dient te stellen.

In artikel 114, derde lid, van de nieuwe Algemene bijstandswet wordt onder andere de ontheffing van de arbeidsverplichting geregeld bij personen die – ook als zij niet gezamenlijk gehuisvest zijn – gezamenlijk de zorg hebben voor een of meer kinderen.

Deze bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen bepaling vloeit voort uit de door het kabinet overgenomen motie-Schutte. Uit die systematiek volgt dat ouders – waaronder degenen die inmiddels zijn gescheiden, maar wel beiden de zorg voor de kinderen hebben – in aanmerking dienen te komen voor een gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsverplichting. De bedoeling van artikel 114, derde lid, is erin gelegen dat bij beide ouders rekening wordt gehouden met de gedeelde zorg voor kinderen en daarbij te waarborgen dat sprake blijft van een reële beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt, namelijk ten minste voor de helft van de volledige arbeidstijd per week.

Een beschikbaarheid die volledig evenredig is met de onderlinge zorgverdeling, kan ertoe leiden dat een van de ouders zich slechts voor een zeer beperkte werkweek beschikbaar hoeft te stellen.

Een dergelijke beperkte beschikbaarheid biedt geen reëel uitzicht op betaald werk. Ongeveer drie-kwart van de vacatures heeft betrekking op banen van meer dan 20 uur per week. De activeringsdoelstelling van de bijstand gebiedt om een ondergrens te stellen aan de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt. Dat is des te meer gerechtvaardigd omdat de

taakverdeling ten aanzien van de verzorging van de kinderen in veel gevallen door de betrokkenen zelf is bepaald of in onderling overleg in overeenstemming kan worden gebracht met de arbeidsvoorwaarde die de bijstand stelt. Uiteraard heeft de gemeente de mogelijkheid om de verplichtingen in afwijking van deze algemene regel vast te stellen als bijzondere omstandigheden daartoe noodzaken.

Om de kansen op uitstroom uit de bijstand niet nodeloos te verkleinen, acht ik het ongewenst om deze ondergrens voor de beschikbaarheid te laten vervallen.

In het oorspronkelijk wetsvoorstel was in artikel 30, derde lid, een aparte regeling opgenomen voor de vaststelling van de bijstandsnorm voor degenen die als co-ouder gezamenlijk de zorg voor een of meer kinderen hebben. Deze bepaling beoogde een codificatie te geven van de jurisprudentie op dit punt: in de mate dat de betrokkene de zorg voor de kinderen heeft, zou de bijstandsnorm op die voor een alleenstaande ouder worden gesteld.

In de eerste nota van wijziging is met het oog op de gewenste vereenvoudiging van de normensystematiek deze bijzondere bepaling in het wetsvoorstel komen te vervallen. Naar het oordeel van het kabinet past het in de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en gemeenten niet om dergelijke specifieke situaties landelijk te regelen, maar dient het aan de gemeenten te worden overgelaten welke benadering gezien de omstandigheden van de betrokkene het meest passend is.

De definitiebepalingen sluiten volledig aan op deze eigen beleidsverantwoordelijkheid voor de gemeenten. Gezien de begripsomschrijvingen kan de betrokkene noch als een alleenstaande, noch als een alleenstaande ouder worden aangemerkt. Omdat de betrokkene de zorg heeft voor kinderen, valt hij niet onder de definitie van een alleenstaande. Omdat de betrokkene niet de volledige zorg voor de kinderen heeft, kan hij evenmin als een alleenstaande ouder worden behandeld. De gemeenten dienen derhalve op grond van de algemene individualiseringsbepaling van artikel 13 vast te stellen welke landelijke bijstandsnorm op de betrokkene van toepassing is.

De gemeente heeft bijvoorbeeld de mogelijkheid om de gewenste aansluiting op de omstandigheden van de betrokkene te bereiken door voor de periode dat het kind bij de bijstandsbehoevende ouder verblijft, de alleenstaande-oudernorm toe te passen en voor de rest van de periode de alleenstaandenorm te laten gelden. Ook andere benaderingen zijn mogelijk. Welke benadering het meest gewenst is, kan de gemeente het best bepalen.

Naar mijn oordeel is er dus geen aanleiding om alsnog een landelijke uitkeringsnorm van situaties van co-ouderschap vast te stellen. Hiervoor is een individuele benadering wenselijk, waarvoor artikel 13 een toereikende grondslag vormt. Uit het gegeven dat in het kader van een volstrekt ander aspect van de bijstandsverlening – de arbeidsverplichtingen – wel een specifieke regeling voor co-ouders is opgenomen, vloeit naar mijn oordeel geenszins voort dat dan ook een landelijke regeling voor de hoogte van de uitkering moet worden getroffen.

Uitvoeringsvoorschriften

In het wetgevingsoverleg is aan de orde gekomen of er geen sprake is van overmatige voorschriften die aan de gemeenten kunnen worden gesteld ten aanzien van enkele uitvoeringsaspecten.

De vierde nota van wijziging van het wetsvoorstel herinrichting Algemene bijstandswet vormt de weerslag van de aan de Kamer toegezegde nadere kritische toetsing van de uitvoeringsvoorschriften ten aanzien van de gemeentelijke administratie op de noodzaak en uitvoer-

baarheid daarvan en is het resultaat van bestuurlijk overleg dat hieromtrent met de VNG is gevoerd. Met deze nota van wijziging is een delegatiemogelijkheid komen te vervallen en een andere delegatieverplichting vervangen door een bevoegdheid om nadere regelen te stellen.

In de toelichting op deze nota van wijziging is aangegeven dat de resterende uitvoeringsbepalingen, met inbegrip van de mogelijkheid voor nadere regelgeving, naar het oordeel van het kabinet weliswaar gehandhaafd dienen te blijven, maar dat niet is uitgesloten dat deze bepalingen te zijner tijd heroverwogen kunnen worden, op basis van de uitkomsten van het experiment met de single audit en de resultaten van de Landelijke Veranderingsorganisatie.

Het zorgdragen voor zowel een zorgvuldig entree-onderzoek als zorgvuldige her-, beëindigings- en debiteurenonderzoeken is van wezenlijk belang voor de rechtmatige uitvoering van de bijstandswet. Het wordt aan gemeenten overgelaten om te bepalen welke gegevens en bewijsstukken de belanghebbende dient te verstrekken, en ook de wijze en het tijdstip waarop dit dient te gebeuren. Om op dit punt een afdoende zekerheid te krijgen voor een goede wetsuitvoering, dient de minister de termijnen vast te stellen waarbinnen deze onderzoeken worden verricht.

Voor de rechtmatigheid van de bijstandsverlening is niet alleen de onderzoeksfrequentie van belang, maar vooral de kwaliteit van die onderzoeken. De verantwoordelijkheid voor die kwaliteit ligt primair bij gemeenten. Dit wordt benadrukt door de aard van de betreffende bepalingen. Deels gaat het hierbij om facultatieve nadere regelgeving. Zoals in de schriftelijke voorbereiding herhaaldelijk is toegezegd, zal van de bevoegdheid om nadere regels te stellen alleen dan gebruik worden gemaakt als de uitvoeringspraktijk daartoe noodzaakt. Waar sprake is van imperatieve nadere regelgeving, zal de mate van detaillering eveneens afhankelijk worden gesteld van de behoefte die, gezien de uitvoering, daaraan blijkbaar bestaat. Uitgangspunt van deze regelgeving is derhalve het vertrouwen dat gemeenten zich op een verantwoorde wijze van hun opdrachten zullen kwijten. Aan dit vertrouwen doet niet af dat de minister – gezien zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de bijstandswet én de rechtmatigheid van de aan gemeenten te verstrekken rijksvergoeding – op de aspecten die de rechtmatigheid van de bijstandsverlening in essentie raken, sturing moet kunnen geven indien de uitvoering tekortschiet.

Ik blijf dan ook van oordeel dat in artikel 77b geen sprake is van overtollige of onnodig gedetailleerde regelgeving.

Zoals tijdens het debat eveneens naar voren kwam, is in het gewijzigde artikel 77b, alsmede in het hiermee overeenkomende artikel 19 van de IOAW en IOAZ, abusievelijk verwezen naar een vervallen onderdeel van het eerste lid van de genoemde artikelen. Bij bijgaande notas van wijziging op het wetsvoorstel zelf en de Invoeringswet wordt dit hersteld.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. P. W. Melkert