

Vergaderjaar 1994–1995

22 614

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

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 21 september 1994

Algemeen

Het verheugt het kabinet te kunnen constateren dat met beantwoording van de vragen die in het eindverslag worden gesteld naar het oordeel van de vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid de openbare behandeling van de Invoeringswet genoegzaam is voorbereid.

De leden van de PvdA-fractie vragen of in de nota van wijziging Invoeringswet herinrichting Algemene bijstandswet ook de wijzigingen met betrekking tot het invoeringstraject die voortvloeien uit de twee nota's van wijziging herinrichting Algemene bijstandswet (Tweede Kamer, 1993–1994, 22 545, nr. 18) zijn meegenomen.

Het antwoord hierop luidt bevestigend.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de gemeenten in staat moeten worden gesteld om de nieuwe Algemene bijstandswet goed in te voeren. De leden van de PvdA-fractie vestigen in dit verband aandacht op een zorgvuldige voorlichting aan gemeenten en aan cliënten, mede gezien de complexiteit van het veranderingsproces. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of, gezien de uitbreiding van de herbeoordelingsperiode van 9 tot 12 maanden, ook een verlenging van de voorbereidingstermijn voor de invoering van de heringerichte Algemene bijstandswet niet in de rede ligt.

Het kabinet is van oordeel dat een spoedige invoering van het wetsvoorstel herinrichting Algemene bijstandswet noodzakelijk is om de bijstandsverlening beter uitvoerbaar, beheersbaar en minder fraudegevoelig te maken. Dat vraagt om een grote inzet van alle betrokken partijen: Rijk, gemeentebesturen en sociale diensten. De invoering van de nieuwe wet is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van deze partijen. Het kabinet is het eens met genoemde fracties dat de invoering een zorgvuldige voorbereiding vereist. Het gaat immers om een grootscheeps veranderingsproces binnen de sociale zekerheid. Het kabinet zegt toe er zorg voor te dragen dat gemeenten toereikend in staat worden gesteld de nieuwe wet in te voeren. In bestuurlijk overleg met de VNG op 14 september 1994 heeft het kabinet, mede gezien de opmerkingen van de Raad van State inzake de voorbereiding van het wetsvoorstel, de VNG

toegezegd dat de voorbereidingstermijn van het wetsvoorstel zal worden verlengd van drie naar zes maanden. Het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG en Divosa hebben een gezamenlijke werkgroep ingesteld, die het gehele scala van benodigde voorbereidingswerkzaamheden in kaart zal brengen, teneinde het invoeringsproces zo goed mogelijk te doen verlopen en bewaken. Mede op basis van een door die werkgroep op te stellen plan van aanpak zal worden bezien over welke onderwerpen nadere afspraken tussen Rijk en gemeenten moeten worden gemaakt.

Onderdeel van het invoeringsproces is een goede voorlichting aan gemeenten en aan cliënten. De voorlichting aan gemeenten is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk, VNG en Divosa. De voorlichting aan de cliënt is in hoofdzaak een verantwoordelijkheid van gemeenten zelf. De kosten die met de voorlichting zijn gemoeid zijn begrepen in de aan de gemeenten toegezegde vergoeding van invoeringskosten van 50 mln.

De leden van de VVD-fractie informeren naar de gevolgen voor het wetsvoorstel nu de VNG bij brief van 21 april afstand heeft genomen van het bijstandsakkoord.

Het kabinet verwijst voor de beantwoording van deze vraag naar de nota naar aanleiding van het eindverslag herinrichting Algemene bijstandswet.

Invoerings- en overgangsrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen of het technisch nog mogelijk is dat de wet op 1 oktober 1994 van kracht wordt.

Dit is niet het geval. De definitieve datum van invoering zal afhangen van de voortgang van het besluitvormingsproces rond het wetsontwerp en van de in acht te nemen voorbereidingsperiode voor gemeenten. Uitgaande van de hiervoor genoemde voorbereidingstermijn van zes maanden, zal de heringerichte Algemene bijstandswet op 1 juli 1994 in werking kunnen treden, als de parlementaire behandeling zal worden afgerond vóór 1 januari 1994.

De leden van de PvdA verzoeken om meer informatie over de innovatieve projecten waarvoor een bedrag van 4 mln aan de gemeenten beschikbaar wordt gesteld.

Het bedrag van 4 mln is bedoeld ter ondersteuning van innovatieve projecten, waarvan de resultaten ook van toepassing kunnen zijn bij andere gemeenten. Aangezien ook de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) een belangrijke rol speelt bij de verbetering van de uitvoering, is in overleg met de VNG besloten deze middelen over te dragen aan de LVO.

De leden van de PvdA-fractie vragen vervolgens of de binnen drie jaar af te ronden onderzoeken naar het arbeidsmarktperspectief van uitkeringsgerechtigden een aantal van ongeveer 250 000 personen betreft. Tevens vragen zij of hierover reeds overleg heeft plaatsgevonden met het CBA en met de RBA's en zo ja, met welk resultaat. Ook willen zij weten of voor de onderzoekskosten gelden zijn gereserveerd.

Het door leden van de fractie van de PvdA genoemde aantal is gebaseerd op de volumina 1993 en betreft circa 170 000 personen die uitkering ABW-sec ontvangen en circa 80 000 partners (ABW-sec en Rww).

Het in de nota van wijziging aangekondigde overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie heeft nog niet plaatsgevonden. Een en ander houdt verband met de interne discussie binnen de Arbeidsvoorzieningsorganisatie over de taken die ze heeft te verrichten en de koers die zij wil varen in de samenwerking met sociale-zekerheids-

instanties. Van bijzonder belang hierbij is de in het concept-LMBK 1995-2000 aangekondigde ontwikkeling van een systeem van interne bedrijfsvoering, waarbij door de bemiddelingsconsulent per individu de afstand tot de arbeidsmarkt wordt vastgesteld met een daaraan gekoppelde dienstverlening.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de inhoud van de evaluatie en monitoring in de overgangperiode van de taakstelling van 380 miljoen gulden.

Tussen Rijk en VNG is afgesproken dat periodiek zal worden getoetst in hoeverre de hantering van de in het wetsvoorstel neergelegde nieuwe normensystematiek, in het bijzonder het nieuwe element van de gemeentelijke toeslag, leidt tot de overeengekomen besparing van 380 mln drie jaar na de invoeringsdatum. Onderdeel van deze overeenkomst is dat aan de hand van de financiële ontwikkeling wordt gezien welke aanvullende maatregelen eventueel nodig zijn om het afgesproken einddoel daadwerkelijk te bereiken. Conform de afspraken van het bijstandsakkoord vindt over de technische en methodische uitwerking van de meting nog overleg met de VNG plaats.

De leden van de fractie van de PvdA verzoeken om een verduidelijking met betrekking tot de verrekening van inkomsten tijdens het herbeoordelingsjaar, nadat ingevolge artikel 5, derde lid, een besluit is genomen terzake van het recht op bijstand met toepassing van de heringerichte Algemene bijstandswet. Als voorbeeld veronderstellen deze leden de situatie dat iemand bij inwerkingtreding van de nieuwe Algemene bijstandswet reeds een uitkering heeft en enkele vrijgelaten inkomsten. Zij vragen zich af of die vrijlating dan volledig zal vervallen op het moment dat de herbeoordeling heeft plaatsgevonden en een nieuwe beschikking is verstuurd, of dat de verlaging van de uitkering 12 maanden na inwerkingtreding van de nieuwe wet zal plaatsvinden.

Zolang zich geen wijziging van omstandigheden voordoet, zijn voor bestaande gevallen gedurende het eerste jaar de huidige bijstandsnormen van toepassing, ongeacht het moment waarop de herbeoordeling plaatsvindt. Voor het overige zijn voor de berekening van de uitkering de regels van de nieuwe wet onmiddellijk van toepassing zodra het herbeoordelingsbesluit is genomen. De eventuele arbeidsinkomsten worden derhalve volledig in aanmerking genomen.

De huidige vrijlatingsbepalingen worden echter reeds op 1 oktober 1994 vervangen door het systeem van activeringspremies. Gezien deze inwerkingtredingsdatum brengt toepassing van de nieuwe wet voor de bestaande gevallen dus geen wijziging in de wijze waarop de arbeidsinkomsten worden betrokken bij de vaststelling van de uitkering.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden dat een overgangperiode van een jaar – het herbeoordelingsjaar – niet redelijk is in die situaties waarin de uitkering aanzienlijk neerwaarts zal worden gewijzigd. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij samenwonende bloedverwanten in de tweede graad. Het is mogelijk, zo stellen deze leden, dat een bijstandsgerechtigde zijn gehele uitkering kwijtraakt door de wijzigingen die ten aanzien van deze bloedverwanten zijn voorgesteld. Deze leden menen dat een dergelijke wijziging een soepeler overgangsregime rechtvaardigt.

In de overgangperiode kunnen mutaties van een zeer uiteenlopend karakter en met zeer diverse gevolgen plaatsvinden, als gevolg van wijzigingen in de leefvormdefinities, in de normstellingen en als gevolg van de invulling van het gemeentelijk beleid. Het is niet gewenst om langdurig verschillen in bijstandsrechten te laten bestaan, uitsluitend naar gelang het moment dat men bijstandsafhankelijk raakte. De nieuwe bijstandsregels kunnen immers voor nieuwe gevallen dezelfde gevolgen hebben als voor degenen die reeds een bijstandsuitkering ontvingen. Het

kabinet is dan ook geen voorstander van een verdere versoepeling van het overgangsrecht.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering of de gemeenten de mogelijkheid hebben opwaartse normwijzigingen eerder door te voeren dan na afloop van het herbeoordelingsjaar.

De beschermingsregel ten aanzien van de hoogte van de bijstandsnorm is mede met het oog op de rechtsgelijkheid neutraal geformuleerd en maakt geen onderscheid tussen positieve en negatieve effecten van de nieuwe regelgeving. Zou dat wel het geval zijn, dan zouden de bijstandsrechten van de betrokkene afhankelijk zijn van het min of meer toevallige tijdstip waarop de herbeoordeling plaatsvindt. Dat zou uiterst onbillijk zijn jegens degenen bij wie, om welke reden dan ook, de herbeoordeling pas later in het jaar plaatsvindt.

Als door een wijziging van omstandigheden of door een langere onderbreking de nieuwe uitkeringsregels van toepassing worden, vindt een eventuele wijziging – en dus ook een mogelijke verhoging – van de uitkering uiteraard onmiddellijk plaats.

Uitvoeringsaspecten

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de Landelijke Veranderingsorganisatie (LVO) tot centrale sturing van de organisatieverandering wil komen of dat de sociale diensten los daarvan tot een eigen systeem kunnen komen.

Doelstelling van de LVO is het bewerkstelligen van een extra bestuurlijke impuls om de problemen met de uitvoering van de Algemene bijstandswet op te lossen. De LVO moet, zoals vermeld in de Beleidsbrief vernieuwing Abw, een onafhankelijke ondersteuningsorganisatie zijn die het vertrouwen geniet van Rijk en gemeenten. Deze uitgangspunten zijn reeds met de Tweede Kamer besproken in het debat op 15 en 16 december 1993 en hebben geresulteerd in het op 13 juni 1994 aan de Kamer aangeboden eindrapport van de kwartiermaker. De LVO richt zich op ondersteunende en adviserende activiteiten om de effectiviteit en de prestaties van de uitvoering van de Algemene bijstandswet door gemeenten te verbeteren. De LVO zal daartoe vooral als taak hebben om de noodzakelijke veranderingsprocessen op gang te brengen en te houden. De LVO zal daarbij niet in de verantwoordelijkheden treden van de gemeenten of hen werk uit handen nemen. De activiteiten van de LVO zijn gericht op advisering, projectondersteuning, onderzoek en communicatie.

De leden van de CDA-fractie vragen zeer terughoudend om te gaan met het stellen van nadere regels ten aanzien van door gemeenten uit te voeren functies, teneinde de decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten zo veel mogelijk recht te doen. Wel vinden zij dat nadere regels noodzakelijk zijn als de samenwerking tussen sociale diensten en RBA's niet goed verloopt.

Ten aanzien van de nadere regels met betrekking tot door gemeenten te vervullen functies, wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het eindverslag herinrichting Abw.

Met betrekking tot de samenwerking tussen sociale diensten en RBA's is er, na overleg met het CBA, voor gekozen om de regels met betrekking tot de samenwerking zo beperkt mogelijk te houden, op grond van de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten en Arbeidsvoorziening voor het vormgeven van de samenwerking en in het vertrouwen dat zij de samenwerking adequaat en doelgericht vorm zullen geven. Mocht evenwel blijken dat de samenwerking onverhoopt moeilijk verloopt of nauwelijks verbetert dan biedt artikel 118, vierde lid, de mogelijkheid om

bij algemene maatregel van bestuur nadere regels aan de samenwerking te verbinden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de Algemene bijstandswet ook door gemeenten in eigen beheer kan worden uitgevoerd of dat gemeenten de Algemene bijstandswet kunnen uitbesteden aan bijvoorbeeld een particuliere organisatie.

De Algemene bijstandswet biedt dergelijke mogelijkheden niet, ook niet na de herinrichting. De in de Abw neergelegde structuur van uitvoering door gemeenten in medebewind is dwingend. Bij de totstandkoming van de Algemene bijstandswet in 1963 is bewust voor een publieke uitvoering van de bijstandsverlening gekozen. De Grondwet draagt de overheid op om een minimumbestaansvoorziening te waarborgen. De bij wet aan gemeenten toegekende eigen interpretatieruimte en discretionaire bevoegdheden vereisen publieke sturing en democratische controle. Deze motieven gelden in nog sterkere mate voor de heringerichte Algemene bijstandswet, die de gemeenten immers een aanmerkelijk grotere eigen beleidsverantwoordelijkheid geeft.

Dat neemt niet weg dat gemeenten voor onderdelen van de uitvoering derden kunnen inschakelen. Een voorbeeld is het uitbesteden van de invordering van ten onrechte ontvangen bijstandsgelden aan incassobureaus. Ten aanzien van sommige onderdelen van het activeringsbeleid voorziet de wet uitdrukkelijk in doorverwijzing naar andere organisaties, bijvoorbeeld voor noodzakelijke basiseducatie. Het gemeentebestuur blijft daar evenwel onverminderd en volledig verantwoordelijk voor ten opzichte van de gemeenteraad.

Noodzakelijke aanpassingen IOAW en IOAZ

De leden van de PvdA-fractie stellen dat ervan uitgegaan moet worden dat de bruto grondslagen voor de IOAW- en IOAZ-uitkeringen de ontwikkelingen van het sociaal minimum steeds volledig en direct zullen volgen.

Met de nota van wijziging is geregeld dat de grondslagen door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zodanig worden vastgesteld dat deze netto gelijk zijn aan het concreet voor de betreffende categorie benoemde sociaal minimum. Eveneens is vastgelegd dat de betreffende sociaal-minimumbedragen worden aangepast aan wijzigingen van het netto minimumloon of netto minimumjeugdloon. Hiermee is verzekerd dat de grondslagen blijven aansluiten bij het sociaal minimum.

Financiële gevolgen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat reeds bij de begroting 1992 een bedrag van 20 mln aan het Gemeentefonds is toegevoegd voor de invoeringskosten. Zij vragen zich af of dit een eenmalige toevoeging betrof en of dit bedrag door gemeenten is gereserveerd voor de dekking van de extra invoeringskosten.

Het bedrag waarnaar deze leden verwijzen, betrof inderdaad een eenmalige toevoeging voor het invoeringsjaar van de nieuwe wet. Het bedrag is echter weer uitgenomen omdat de invoering in dat jaar zijn beslag nog niet had gekregen. Indien de heringerichte ABW in 1995 zou worden ingevoerd, zal het bedrag in 1995 voor de gemeenten beschikbaar komen.

Overigens is in overleg met de VNG dit bedrag inmiddels verhoogd naar 50 miljoen.

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