

Vergaderjaar 1996–1997

24 772

Wijziging van de Algemene bijstandswet in verband met de preventie en bestrijding van armoede en van sociale uitsluiting

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 15 oktober 1996

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het kabinet heeft met belangstelling kennis genomen van de vragen en opmerkingen die de leden van de fracties hebben geplaatst. Het kabinet constateert dat een grote meerderheid van de Kamer instemt met de doelstelling en hoofdlijn van de wetswijziging. Verschillende fracties hebben echter nog vragen over de uitwerking van de wijziging. Voor de gestelde vragen worden beantwoord, wordt eerst in algemene zin ingegaan op de doelstelling en achtergrond van de wetswijziging en op een aantal meer principiële vragen over de taakverdeling tussen rijk en gemeenten bij de aanpak van armoede en sociale uitsluiting.

De voorliggende wetswijziging vloeit voort uit de nota «De andere kant van Nederland» (Armoedenota) die in november 1995 aan de Tweede Kamer is toegezonden (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 515. nr. 1). In de nota, die eind maart 1996 besproken is met de Kamer, heeft het kabinet een pakket maatregelen aangekondigd om armoede en sociale uitsluiting aan te pakken. Armoede in Nederland kent veel gezichten. Vaak is sprake van een meervoudige problematiek op het gebied van gezondheid, wonen, kennis, werk en inkomen. De inzet van het kabinet is gericht op het bieden van perspectief aan mensen die in de knel zijn geraakt. Perspectief op een baan voor degenen die aan de kant staan; inkomensondersteuning en lastenverlichting voor huishoudens die met financiële problemen kampen. Veel van de maatregelen uit de Armoedenota – onder andere de subsidieregeling kinderopvang en buitenschoolse opvang, verruiming van het gemeentelijke kwijtscheldingsbeleid, meer ruimte voor inkomensondersteuning voor gemeenten, maatregelen op het terrein van de huursubsidie – zijn inmiddels uitgevoerd of in voorbereiding genomen. Het kabinet zal de Tweede Kamer begin 1997 in een voortgangsrapportage informeren over de stand van zaken van de Armoedenota en de bevindingen van de sociale conferentie die op 31 oktober 1996 zal plaatsvinden.

Naar aanleiding van de toelichting vragen de leden van de fracties van D66 en RPF of de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid zich beperkt tot het oplossen van knelpunten in de regelgeving.

Uit de verscheidenheid aan actiepunten in de Armoedenota mag worden afgeleid dat het kabinet de verantwoordelijkheid van het rijk aanmerkelijk ruimer ziet. Armoedebestrijding vergt een aanpak op verschillende terreinen. Het gaat om aanpak van gezondheidsproblemen, wegwerken van onderwijsachterstanden, bevordering van arbeidsparticipatie, een verantwoord sociaal minimum, aanpak van schuldproblemen, beheersing van vaste lasten en een beter functioneren van de beschikbare voorzieningen. Naast regelgeving worden andere instrumenten toegepast: overleg, onderzoek, voorlichting, coördinatie, experimenten en het beschikbaar stellen van middelen.

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de tendens van de wetswijziging meer centraal en generiek is in plaats van decentraal en individueel.

Hoofddoel van de onderhavige wetswijziging is gemeenten meer instrumenten te bieden om armoede en sociale uitsluiting aan te kunnen pakken. Gemeenten krijgen ruimere bevoegdheden om de bijzondere bijstand, die als instrument naar zijn aard niet generiek is, effectiever in te zetten. Deze voorstellen vloeien voort uit de evaluatie van de in 1991 gedecentraliseerde bijzondere bijstand.

De voorstellen inzake kinderopvang en herinvoering van de vrijlatingsregeling voor specifieke groepen creëren extra mogelijkheden om de arbeidsparticipatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Deze voorstellen zijn in lijn met de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw) waarvan de activerende werking is versterkt.

De leden van een aantal fracties (CDA, GroenLinks, RPF, SGP en SP) vragen naar de betekenis van deze wetswijziging voor het inkomensbeleid. Gevraagd wordt of niet sprake is van een verschuiving van verantwoordelijkheden naar gemeenten. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of hierdoor niet het gevaar dreigt dat de vaststelling van de hoogte van het sociaal minimum in feite een gemeentelijke aangelegenheid wordt.

Zoals aangegeven biedt deze wijziging meer ruimte voor inkomensondersteuning door gemeenten. Dit laat naar het oordeel van het kabinet onverlet dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de hoogte van het sociaal minimum en het inkomensbeleid. Gemeentelijke inkomensondersteuning vervult een complementaire functie als door bijzondere omstandigheden de landelijke normen ontoereikend zijn. Aangezien het gemeentelijk beleid moet passen binnen de landelijk gestelde inkomenspolitieke kaders zijn aan dit beleid randvoorwaarden gesteld. Deze worden in paragraaf 2. van deze nota toegelicht.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het kabinet inzicht heeft in de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen en of deze ontwikkeling niet ondoorzichtiger wordt doordat de gemeentelijke lasten uiteenlopen en aanvullende regelingen in belang toenemen. Verder wordt gevraagd hoe het kabinet wil bewerkstelligen dat de huishoudens met een minimuminkomen in vergelijkbare omstandigheden in verschillende gemeenten ongeveer een gelijkwaardig besteedbaar inkomen hebben.

Het kabinet volgt de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen op de voet. Op basis van de ontwikkeling van het besteedbaar inkomen wordt immers de koopkrachtontwikkeling van huishoudens berekend. Bij de berekening van de koopkracht wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de gemeentelijke lasten, alsmede met aanvullende regelingen zoals bijvoorbeeld de per 1 januari 1997 in te voeren eigen bijdrage in het Ziekenfonds. Daarbij moet bedacht worden dat gerekend wordt met

gemiddelden. De individueel ondervonden koopkrachtontwikkeling kan daarvan afwijken. De ontwikkeling van de lokale lasten staat centraal in de Nota Lokale Lastendruk (Kamerstukken II, 1996/1997, 25 011, nrs.1-2) die onlangs aan de Tweede Kamer is toegezonden. In deze nota worden twee nieuwe vormen van tariefsdifferentiatie in de onroerende zaakbelasting aangekondigd.

Daarnaast zal in de toekomst nadrukkelijker dan voorheen worden gekeken naar de effecten van nieuw of geïntensiveerd (rijks)beleid op de uitgaven van gemeenten en de daaruit voortvloeiende lasten. Wanneer nieuw of geïntensiveerd (rijks)beleid de lasten voor gemeenten dreigt op te stuwen, zal de mogelijkheid van een extra toevoeging aan het gemeentefonds nadrukkelijk worden overwogen. Het kabinet verwacht dat de tariefverschillen in de onroerend zaakbelasting tussen gemeenten als gevolg van de nieuwe Financiële Verhoudingswet, die naar verwachting per 1 januari 1997 ingaat, af zullen nemen. Deze en andere in de genoemde nota aangekondigde stappen zullen ertoe moeten bijdragen dat de verschillen in lokale lasten geringer worden. Aan de hand van de resultaten van de monitoring van de lokale lasten zal de komende jaren worden bekeken of er sprake is van een voldoende beheerste ontwikkeling van de lokale lasten met beperkte lokale verschillen. Bij deze analyse zal uiteraard ook aandacht worden besteed aan de positie van de sociale minima.

2. Verhoging effectiviteit bijzondere bijstand door categoriale verlening van bijzondere bijstand

De wetswijziging opent de mogelijkheid voor gemeenten om bijzondere bijstand ook categoriaal te verstrekken. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de doelstelling, de randvoorwaarden en de uitwerking door gemeenten.

Doelstelling

De leden van de fractie van de VVD onderstrepen het belang om de effectiviteit van de bijzondere bijstand te verbeteren. Zij plaatsen echter vraagtekens bij de voorgestelde mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand. Volgens deze leden moet juist het ruimte bieden voor financiële hulpverlening op individuele basis de kracht zijn van de Abw. Zij vragen of de op grond van individuele toetsing verstrekte bijzondere bijstand niet ondergeschikt wordt gemaakt aan de categoriaal verstrekte bijzondere bijstand.

De wetswijziging regelt de bevoegdheid van gemeenten om bijzondere bijstand categoriaal te verstrekken. Het kabinet wil gemeenten deze bevoegdheid geven omdat uit signalen van de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid is gebleken dat gemeenten de landelijke regels als te beperkend ervaren. Daarnaast valt uit de evaluatie van de bijzondere bijstand af te leiden dat het tekort aan maatwerk door gemeenten mede wordt veroorzaakt door het gebrek aan gemeentelijke beleidsregels.

Naast de bestaande mogelijkheid om bijzondere bijstand te verstrekken als in het individuele geval sprake is van uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende meerkosten wordt daarom beleidsruimte geboden bijzondere bijstand ook categoriaal te verstrekken. Gemeenten bepalen zelf of ze van deze beleidsruimte gebruik willen maken.

Het is niet de bedoeling van deze wijziging om een rangorde aan te brengen in de verschillende vormen van bijzondere bijstand. Beide vormen van bijzondere bijstand zullen in de uitvoeringspraktijk aanvullend op elkaar worden toegepast. Gemeenten zullen van de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand gebruik maken als in een gemeente

duidelijke probleemcategorieën zijn te onderscheiden. Het is dan doelmatig om binnen de bijzondere bijstand een categoriale regeling te treffen.

De beschikbare menskracht bij de sociale dienst kan dan meer worden gericht op maatwerkverlening aan individuele burgers met een meer gecompliceerde financiële en maatschappelijke problematiek.

De leden van de fracties van de SGP en SP vragen of er geen verschillen tussen gemeenten gaan ontstaan: gemeenten die wel en geen gebruik gaan maken van de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand.

Het is eigen aan decentralisatie dat verschillen tussen gemeenten kunnen ontstaan. Het enkele feit dat een bepaalde gemeente wel en een andere geen gebruik maakt van de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand hoeft overigens niet te betekenen dat er onaanvaardbare verschillen bestaan. Een gemeente die geen categoriale regeling treft is immers op grond van de wet gehouden bijzondere bijstand te verstrekken als door bijzondere omstandigheden sprake is van noodzakelijke kosten. Daarnaast dragen de hieronder genoemde randvoorwaarden er toe bij dat eventuele verschillen tussen gemeenten binnen aanvaardbare grenzen zullen blijven.

Randvoorwaarden

In de memorie van toelichting is aangegeven dat de toepassing van categoriale bijzondere bijstandverlening dient te voldoen aan een aantal randvoorwaarden. Bij brief van 3 september 1996 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) commentaar geleverd op de voorliggende wetswijziging (MAV/605 117). De VNG steunt het voorstel van categoriale bijzondere bijstand, maar acht de gestelde randvoorwaarden onnodig beperkend. Diverse fracties (PvdA, CDA, GroenLinks, RPF en SP) vragen om een reactie op de brief van de VNG. De leden van de fractie van D66 merken in dit verband op dat de gestelde randvoorwaarden een specifiek beleid gericht op bijvoorbeeld ouderen niet in de weg mag staan. De leden van de fractie van de GPV stellen in dit verband de vraag of de in de memorie van toelichting genoemde derde randvoorwaarde – dat de voorziening ook beschikbaar moet zijn voor degene die niet tot de doelgroep behoort, maar die in vergelijkbare omstandigheden verkeert – niet overbodig is.

In de wetswijziging worden vier randvoorwaarden gesteld aan categoriale toekenning van bijzondere bijstand.

In de eerst genoemde randvoorwaarde is aangegeven dat de doelgroep onafhankelijk van de bron van het inkomen dient te worden bepaald. Hiermee wordt bewerkstelligd dat gemeenten in hun regelingen geen onderscheid maken tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden. Voorkomen moet worden dat door categoriale toekenning van bijzondere bijstand de problematiek van de armoedeval wordt vergroot.

Het kabinet meent – anders dan de VNG oordeelt – dat deze randvoorwaarde een specifiek beleid voor huishoudens die langdurig van een minimuminkomen moeten rondkomen of ouderen met alleen AOW niet in de weg staat. Zo kan bijvoorbeeld voor ouderen de hoogte van het inkomen al dan niet in combinatie met andere criteria als woonlasten of andere specifieke kosten als onderscheidend criterium worden gehanteerd.

In de als tweede genoemde randvoorwaarde is aangegeven dat bijzondere bijstand, dus ook categoriale toekenning daarvan, alleen is toegestaan voorzover geen recht bestaat op een tegemoetkoming uit een voorliggende voorziening. Deze randvoorwaarde hangt samen met de sluitstukfunctie van de Abw.

In de als derde genoemde randvoorwaarde is aangegeven dat bij categoriale bijzondere bijstand de voorziening ook toegankelijk moet zijn voor huishoudens die niet binnen de categorie-omschrijving van de voorziening vallen, maar waarvan de individuele situatie overeenkomt met die van huishoudens die wel tot de doelgroep van de categoriale voorziening behoren. In antwoord op de vraag van de fractie van het GPV kan worden opgemerkt dat gemeenten op basis van artikel 39, eerste lid, zijn gehouden om bijzondere bijstand te verstrekken als bijzondere omstandigheden in het individuele geval leiden tot noodzakelijke kosten waarin de normuitkering niet voorziet. Deze randvoorwaarde is expliciet gesteld om te beklemtonen dat de voorgestelde bevoegdheid om bijzondere bijstand categoriaal toe te kennen het algemene individualiseringsbeginsel van de Abw onverlet laat.

In de als vierde genoemde randvoorwaarde is aangegeven dat categoriale bijzondere bijstand betrekking moet hebben op tegemoetkomingen voor het bestrijden van kosten en dat ongerichte inkomenssuppleties niet zijn toegestaan. Deze randvoorwaarde wordt gesteld tegen de achtergrond dat het kabinet het niet gewenst acht dat gemeenten met ongerichte inkomenssuppleties het landelijk inkomensbeleid doorkruisen. In paragraaf 1. van deze nota is al aangegeven dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor de inkomenspolitieke kaders en de hoogte van het sociaal minimum. De verstrekking van bijzondere bijstand door gemeenten vervult in dit opzicht een complementaire functie voor situaties dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Ook de VNG geeft aan dat het, gegeven de hiervoor geschetste verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en gemeenten, niet de taak is van gemeenten om ongerichte inkomenssuppleties toe te kennen. De VNG vindt het echter overbodig dit als randvoorwaarde te formuleren. De als vierde genoemde randvoorwaarde wordt evenwel gesteld om gemeenten, zo nodig, te kunnen aanspreken op het uitgangspunt dat het landelijk inkomensbeleid niet doorkruist mag worden. Dit uitgangspunt, inclusief de vier randvoorwaarden, is ook neergelegd in de nieuwe circulaire inzake inkomensondersteuning door gemeenten van 6 juni 1996.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de RPF merkt het kabinet op dat de dit najaar te verstrekken koopkrachttoeslag aan ontvangers van een woonkostentoeslag aansluit bij de toeslag voor ontvangers van huursubsidie. Aangezien het hier gaat om een landelijke geregelde koopkrachtrepatrie om de negatieve effecten van een tegenvallende nominale ziekenfondspremie te herstellen, is hier per definitie geen sprake van een doorkruising van het inkomensbeleid.

Uitwerking door gemeenten

Een aantal fracties vraagt om een verduidelijking van de werkingssfeer van de wijzigingen. De leden van de fractie van de PvdA vragen of er sprake moet zijn van eenmalige kosten danwel van kosten die in een langere periode vallen zoals bijvoorbeeld meer dan reguliere verwarmingskosten of verwervingskosten in verband met (deeltijd)arbeid. De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar een paar concrete voorbeelden van categoriale bijzondere bijstand. De leden van de fractie van het GPV vragen of binnen de gestelde randvoorwaarden ook toeslagen verstrekt kunnen worden aan gezinnen met een x-aantal kinderen.

Gemeenten zijn – binnen het kader van de hiervoor besproken randvoorwaarden en de overige bepalingen van de Abw – vrij om te bepalen voor welke doelgroepen zij een categoriale regeling treffen. Categoriale toekenning van bijzondere bijstand is denkbaar voor de vervanging van duurzame gebruiksgoederen aan huishoudens die

langdurig moeten rondkomen van een minimum inkomen, bijzondere kosten in verband met schoolgaande kinderen, voor kosten in verband met verhuizing naar een bejaardenoord aan ouderen. Evenals thans het geval is met de bijzondere bijstand die op grond van individuele toetsing wordt verstrekt, zal categoriale bijzondere bijstand voor zowel incidentele als periodieke kosten verstrekt kunnen worden.

In antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie kan worden bevestigd, dat deze wetswijziging het mogelijk maakt om aan gezinnen met kinderen categoriaal bijstand te verstrekken. Die bevoegdheid van gemeenten staat overigens los van de recente wijziging van het kinderbijslagstelsel. Zoals bekend is in het licht van de kinderbijslagmaatregelen per 1 juli 1995 een kindertoeslag in de huursubsidie ingevoerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe moet worden bepaald welke groepen burgers bijzondere omstandigheden ondervinden? Kan er geen sprake zijn van een verscheidenheid aan bijzondere omstandigheden binnen de groep burgers die deze bijzondere omstandigheden ervaren? Op welke wijze zal een bijzondere omstandigheid binnen de algemene bijzondere omstandigheden moeten worden gewaardeerd door de gemeente? Worden de bijzondere omstandigheden nog wel individueel getoetst?

Gemeenten weten uit hun ervaring met de bijzondere bijstand welke groepen burgers door overeenkomstige bijzondere omstandigheden met financiële knelpunten worden geconfronteerd. Hierboven is een aantal mogelijke voorbeelden genoemd. Het is inderdaad mogelijk dat binnen de groep burgers die tot de doelgroep van een categoriale regeling behoren zich een verscheidenheid aan bijzondere omstandigheden voordoet. Mocht in een concreet geval de op categoriale wijze verstrekte bijzondere bijstand ontoereikend zijn om, in combinatie met de normuitkering, te voorzien in de noodzakelijke kosten van bestaan, dan bestaat de mogelijkheid om aanvullend – individuele – bijzondere bijstand te verstrekken. Dan geldt wel de individuele toets waarin wordt nagegaan of de kosten in het voorliggende geval noodzakelijk zijn en of ze ook daadwerkelijk worden gemaakt.

De leden van de fractie van D66 vragen waarom de mogelijkheid van categoriale bijzondere bijstand eerst op 1 januari 1997 in werking treedt en niet met terugwerkende kracht per 1 januari 1996 wordt ingevoerd.

Op grond van de algemene aanwijzingen voor de regelgeving kan terugwerkende kracht slechts worden verleend als daartoe bijzondere redenen bestaan. Deze wetswijziging biedt gemeenten extra instrumenten om armoedeproblemen aan te pakken. Er is geen sprake van een ernstige tekortkoming in de bestaande regelgeving op grond waarvan tot invoering met terugwerkende kracht per 1 januari 1996 kan worden besloten. De door de leden van de fractie D66 aangehaalde circulaire over inkomensondersteuning door gemeenten heeft betrekking op gemeentelijk beleid dat complementair aan de Abw wordt gevoerd.

Het is derhalve niet zo dat gemeenten al vanaf 6 juni 1996 (de datum van de circulaire gemeentelijk inkomensondersteuningsbeleid) bijzondere bijstand categoriaal kunnen verlenen.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe kan worden voorkomen dat categoriale bijzondere bijstand te grofmazig uitwerkt in de praktijk.

Door de eerder genoemde randvoorwaarden kan naar het oordeel van het kabinet een te grofmazige uitwerking van de categoriale bijstand worden voorkomen. De randvoorwaarden impliceren enerzijds dat gemeenten categoriale bijzondere bijstand zullen richten op probleem-

groepen (geen ongerichte inkomenssuppleties). Anderzijds zijn gemeenten op grond van het aan de Abw ten grondslag liggende individualiseringsbeginsel gehouden maatwerk te leveren mocht in een concreet geval de op categoriale wijze verstrekte bijzondere bijstand ontoereikend zijn.

In aansluiting daarop vragen zij met de leden van de fractie van de VVD, naar de fraudegevoeligheid van het voorgestelde systeem.

De fraudegevoeligheid van het voorgesteld systeem is niet anders dan van andere onderdelen van de Abw. Aanspraak op een tegemoetkoming bestaat als aangetoond kan worden dat men tot de doelgroep van de gemeentelijke regeling behoort. Om dit recht geldend te kunnen maken moet een cliënt voldoen aan de algemene inlichtingenverplichtingen van de Abw.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet inzicht kan geven in het aantal gemeenten dat thans nog het drempelbedrag hanteert. Daarnaast vragen zij op welke wijze bij het bepalen van de draagkracht wordt omgegaan met de vermogenspositie van aanvragers van bijzondere bijstand. De leden van de fractie van de SP vragen of bij de toekenning van bijzondere bijstand de draagkracht van de individuele persoon behorende tot de in het geding zijnde categorie een rol speelt of getoetst dient te worden.

Met de invoering van de nieuwe Abw is het verplichte drempelbedrag voor bijzondere bijstand vervallen. Er bestaat geen inzicht in het aantal gemeenten dat thans nog het drempelbedrag hanteert. Dit element wordt meegenomen in de evaluatie van de nieuwe Abw.

Bij de verstrekking van bijzondere bijstand houden burgemeester en wethouders rekening met de draagkracht op basis van het inkomen en vermogen van betrokkene. Dit geldt ook voor de bijzondere bijstand die op categoriale wijze wordt toegekend. Het verschil tussen de categoriaal toegekende bijzondere bijstand en de op grond van individuele toetsing verstrekte bijzondere bijstand zit dus niet in de draagkrachtbepalingen, maar in de voorwaarde dat bij individuele bijzondere bijstand in ieder individueel geval wordt getoetst of de in het geding zijnde kosten noodzakelijk zijn en feitelijk ook worden gemaakt.

Uit de evaluatie van de bijzondere bijstand blijkt dat er verschillen bestaan tussen gemeenten in de wijze waarop het vermogen meetelt bij het bepalen van de draagkracht. 30% van de gemeenten blijkt op enigerlei wijze het bescheiden vermogen te betrekken bij de draagkrachtbepaling.

3. Afstemming bijzondere bijstand en voorliggende voorzieningen

Noodzakelijkheid

Een aantal fracties (VVD, RPF en SP) heeft vragen over de wijze waarop de toets op noodzakelijkheid tot stand komt.

Uitgangspunt bij het verlenen van bijzondere bijstand de vraag of er sprake is van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat bijzondere bijstand wordt verleend voor noodzakelijke bestaanskosten, gegeven een inkomenssituatie van betrokkene die hem niet in staat stelt hierin zelf te voorzien. Een gemeente is op grond van de wet gehouden haar zorgtaak zorgvuldig uit te voeren en dus alle omstandigheden mee te wegen alvorens een beslissing te nemen.

Hierbij is van belang dat voor een aantal noodzakelijke kosten reeds een voorliggende voorziening aanwezig is. In dat geval is de weg naar de

bijzondere bijstand geheel of gedeeltelijk afgesloten. Immers, indien een voorziening elders wordt vergoed is er geen reden bijzondere bijstand te verlenen. Wordt de voorziening slechts gedeeltelijk vergoed, dan kan er aanleiding bestaan om voor het resterende deel bijzondere bijstand te verlenen. Een gemeente heeft hiertoe op grond van het nieuwe tweede lid van artikel 17 de bevoegdheid.

Compensatie gemeentefonds

Een aantal fracties (VVD, RPF, GroenLinks en SP) vraagt hoe compensatie voor weglek naar de bijzondere bijstand wordt bepaald.

Een departement dat een beperking in een voorliggende voorziening voorstelt is gehouden om gemeenten te compenseren voor eventuele extra kosten van bijzondere bijstand als gevolg van de maatregel. De beheerders van het gemeentefonds, de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Financiën, zien hier in samenspraak met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid nauwlettend op toe. De hoogte van de compensatie wordt berekend bij de invoering van de beperkende maatregel en is gebaseerd op een zo nauwkeurig mogelijke inschatting van de verwachte financiële effecten voor gemeenten.

Aansluitend op de vraag hoe compensatie wordt bepaald, vragen de leden van de GroenLinksfractie of de maatregelen die in het verleden zijn genomen alsnog gecompenseerd zullen gaan worden.

In de paragraaf financiële aspecten van deze nota is een overzicht verstrekt van de toevoegingen aan het gemeentefonds in het kader van bijzondere bijstand. Zoals bekend is bij de decentralisatie van bijzondere bijstand in 1991 300 mln structureel per jaar toegevoegd. Het toegevoegde bedrag voor bijzondere bijstand bedroeg in 1995 346 mln. Het verschil met het eerdergenoemde bedrag van 300 mln is het gevolg van compensatie, zoals bijvoorbeeld voor de eigen bijdrage in het kader van psychotherapie en thuiszorg, waarvoor sedert 1994 structurele bedragen aan het gemeentefonds zijn toegevoegd.

De leden van de PvdA vragen of bijzondere bijstand een individueel afdwingbaar recht is indien wordt voldaan aan de gemeentelijke criteria.

Indien er sprake is van een relatie met voorliggende voorzieningen hebben gemeenten hierop niet steeds specifieke criteria ontwikkeld. Op grond van de rechtsbescherming die ons sociale zekerheidsstelsel kent, kan wel in alle gevallen recht worden gehaald. Zo staat in het geval van de bijzondere bijstand bezwaar en beroep open tegen een beslissing van de gemeente.

Tevens verzoeken deze leden het kabinet, aan te geven of in een aantal genoemde situaties gesteld kan worden dat bij een langdurig verblijf op minimumniveau – van minimaal drie jaar – de kosten niet langer kunnen worden bestreden uit de bijstandsnorm.

In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de bijstandsnorm voldoende ruimte biedt om te reserveren voor noodzakelijke kosten. Bij een langdurig verblijf op minimumniveau kan het echter zo zijn dat geen of onvoldoende reserveringscapaciteit aanwezig is. Het was overigens onder de werking van de Algemene Bijstandswet al mogelijk bijstand te verlenen voor de door de leden genoemde kosten indien sprake is van bijzondere omstandigheden. Hierin is geen beleidswijziging opgetreden. In de nu voorgestelde wijziging heeft een gemeente de mogelijkheid om groepen aan te duiden die in overeenkomstige bijzondere omstandigheden verkeren en waarvoor verlening van bijzondere bijstand in de rede ligt.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de noodzakelijkheid van kosten altijd zeer duidelijk gedefinieerd is. Kunnen, als een ingreep noodzakelijk is, de kosten worden vergoed en/of kan de gemeente bijvoorbeeld bijzondere bijstand verlenen voor de kosten van tandarts-verzekering ten behoeve van personen boven 18 jaar.

Aan het begin van deze paragraaf is al ingegaan op de vraag hoe de noodzakelijkheid wordt beoordeeld. Kortheidshalve wordt hiernaar verwezen.

Over het genoemde voorbeeld kan worden opgemerkt dat het kabinet bij brief van 27 augustus 1996 heeft aangegeven dat bijzondere bijstand geen oplossing is voor de problematiek van tandheelkundige zorg voor volwassenen (ministerie VWS, VPZ/VU-961 879). Het kabinet heeft inmiddels besloten om voor wat betreft de problematiek van de gebitsprothesen te bezien of deze via aanvullende verzekeringen voor alle ziekenfondsverzekerden weer voor vergoeding in aanmerking kunnen komen. De Zorgverzekeraars Nederland zullen daartoe in overleg treden met de ziekenfondsen.

Is het niet zo dat in feite een tweeslachtige benadering van noodzakelijk geachte voorzieningen wordt gevolgd, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Deze leden hebben grote twijfels bij deze werkwijze. Betekent het dat «noodzakelijkheid» leidt tot categoriale verlening van bijzondere bijstand voor deze voorziening.

Zoals hiervoor is uiteengezet wordt de vraag of in het individuele geval de kosten noodzakelijk zijn beoordeeld door een gemeente, met inachtneming van de mogelijkheid om een beroep te doen op een voorliggende voorziening. Op de vraag of «noodzakelijkheid» per definitie leidt tot categoriale bijstand is dan ook geen eenduidig antwoord te geven. De categorieaanduiding is immers een zaak van gemeenten, niet van het Rijk. Het is mogelijk dat gemeenten een categorie aanduiden wanneer de reikwijdte van een bepaalde voorziening wordt beperkt.

Naast de categoriale bijzondere bijstand, blijven gemeenten echter altijd gehouden maatwerk te leveren.

De leden van de fractie van D66 zijn van mening dat het goed zou zijn indien gemeenten worden gewezen op de mogelijkheden van de bijzondere bijstandverlening ten aanzien van beperkingen op het gebied van voorliggende voorzieningen.

Teneinde ervoor zorg te dragen dat gemeenten bekend zijn met de mogelijkheden in het kader van voorliggende voorzieningen zijn er twee informatiekanalen.

Gemeenten worden via de juni- dan wel septembercirculaire van het ministerie van Binnenlandse zaken geïnformeerd over toevoegingen aan het gemeentefonds in verband met compensatie voor weglek naar de bijzondere bijstand.

Via de kanalen van VNG en DIVOSA worden gemeenten eveneens op de hoogte gebracht van de reikwijdte van nieuwe maatregelen. Hiermee is naar de mening van het kabinet voldoende gewaarborgd, dat gemeenten over voldoende kennis beschikken voor een goede afstemming tussen voorliggende voorzieningen en bijzondere bijstand.

Tevens vragen deze leden welke betekenis een recente uitspraak van de Rechtbank Almelo heeft voor de uitvoering van de bijzondere bijstand in relatie tot de voorliggende voorzieningen. De leden vragen of in het licht van deze uitspraak zicht is op spoedige compensatie voor extra bijzondere bijstandsuitgaven in verband met thuiszorg.

Op basis van de individualiseringsmogelijkheid in artikel 17, vierde lid, heeft de gemeente de mogelijkheid op grond van zeer dringende redenen in het individuele geval af te wijken. Van deze mogelijkheid heeft de

gemeente geen gebruik gemaakt. De rechter acht dit in de door de leden van D66 aangehaalde uitspraak onzorgvuldig.

Deze uitspraak betekent dat gemeenten een beschikking op een verzoek om bijzondere bijstand deugdelijk dienen te motiveren en tevens de regels van de zorgvuldigheid in acht dienen te nemen. Overigens is het gemeentefonds gecompenseerd voor weglek naar de bijzondere bijstand in verband met de eigen bijdrage thuiszorg.

De leden van de SP-fractie achten de toelichting inzake de afstemming tussen voorliggende voorzieningen en bijzondere bijstand, helder doch vreemd. Zij vragen of op de achtergrond meespeelt dat de bezuiniging wordt gerealiseerd omdat mensen niet graag en gauw een beroep doen op bijzondere bijstand en dus de bezuiniging niet volledig behoeft te worden gecompenseerd?

Het kabinet onderschrijft deze redenering niet. De SP-fractie veronderstelt impliciet dat tussen voorliggende voorzieningen en de bijzondere bijstand een één op één-relatie bestaat, hetgeen niet het geval is. De doelgroep van een voorliggende voorziening is in de regel aanzienlijk ruimer dan van degenen die aanspraak maken op bijzondere bijstand. Bovendien kunnen de voorwaarden die worden gesteld aan het recht op een voorliggende voorziening afwijken van de voorwaarden voor het recht op bijzondere bijstand. Bij een beroep op bijzondere bijstand wordt tenslotte maatwerk geleverd, waarbij gemeenten op grond van de draagkracht van de aanvrager bezien of geheel of gedeeltelijk bijzondere bijstand kan worden verstrekt.

In de Armoedenota zijn in dit verband een aantal acties, ondermeer op het terrein van voorlichting, aangekondigd om-gelet op het geconstateerde niet-gebruik van voorzieningen juist de drempel te verlagen.

4. Subsidieregeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders

De VVD-fractie wil graag in meer algemene zin geïnformeerd worden over de tijdelijke regeling kinderopvang.

De Subsidieregeling kinderopvang en buitenschoolse opvang alleenstaande ouders is op 29 februari 1996 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt.1996, nr 43). Naar aanleiding van gebleken uitvoeringsproblemen bij gemeenten is op 14 juni 1996 een gewijzigde regeling gepubliceerd. (Stcrt. 1996, nr. 112). De regeling heeft tot doel om alleenstaande ouders in de bijstand in de gelegenheid te stellen scholing te volgen of (geheel of gedeeltelijk) te gaan werken. Daartoe wordt aan gemeenten structureel 85 mln per jaar beschikbaar gesteld om extra kinderopvangcapaciteit in te kopen of zelf te realiseren voor alleenstaande ouders in de bijstand (of voor ouders met een andere sociale zekerheidsuitkering op het niveau van de bijstand). Ook alleenstaande ouders met een aanstelling in het kader van de «Regeling extra werkgelegenheid voor langdurig werklozen», en de «Subsidieregeling experimenten activering van uitkeringsgelden», of met een JWG- of banenpoolaanstelling, kunnen in sommige gevallen in aanmerking komen voor deze extra subsidiemogelijkheid. Om zo snel mogelijk van start te kunnen gaan, is in eerste instantie een tijdelijke regeling in het leven geroepen. Teneinde de subsidieregeling wettelijk te kunnen verankeren, is artikel 115a in de Abw ingevoegd, vooruitlopend op het wetsvoorstel Wet Inschakeling Werkzoekenden (WIW), waarin art. 115a zal worden geïntegreerd zodat het daarmee in de Abw kan komen te vervallen.

De regeling onderscheid vier vormen van kinderopvang, te weten: hele dagopvang, halve dagopvang, gastouderopvang en buitenschoolse opvang. Kinderen van 0 t/m 12 jaar kunnen in aanmerking komen voor de opvang. Hiermee zijn tevens de vragen van de leden van de CDA-fractie

beantwoord naar de vormen van kinderopvang die voor subsidie in aanmerking komen en of de subsidie bedoeld is voor alle alleenstaande ouderen met een inkomen op bijstandsniveau.

De leden van de PvdA-fractie vragen aan te geven op welke wijze de relevante uitkeringsorganisaties zijn geïnformeerd over deze faciliteiten.

De Colleges van burgemeester en wethouders zijn door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per brief op de hoogte gebracht van de nieuwe kinderopvangfaciliteit. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft de kinderopvanginstellingen geïnformeerd.

De leden van een aantal fracties (PvdA, D66, RPF) vragen of inzicht gegeven kan worden in de soort en aantallen kinderopvangplaatsen die via de regeling worden gerealiseerd en in hoeverre gemeenten al gebruik hebben gemaakt van de regeling om kinderopvang te realiseren.

De sluitingsdatum voor het indienen van aanvragen was 15 september jl. Gebleken is dat circa 500 gemeenten een aanvraag voor subsidie hebben ingediend. Over het feitelijk over 1996 uit te keren subsidiebedrag zal inzicht ontstaan op het moment dat de gemeenten hun definitieve subsidieaanvraag over 1996, vergezeld van een jaarverantwoording plus accountantsverklaring, hebben ingediend. Gemeenten hebben daarvoor tot uiterlijk 20 september 1997 de tijd. Op dat moment is er meer inzicht in de besteding van het budget.

De leden van de CDA-fractie vragen of – indien er dit jaar middelen overblijven – deze middelen overgeheveld kunnen worden naar volgend jaar, vanwege de late start dit jaar.

Allereerst dient bij het beantwoorden van deze vraag erop gewezen te worden dat het aanvankelijke beleidsvoornemen om eerst in 1997 deze regeling van start te doen gaan op verzoek van de Tweede Kamer is gewijzigd. Er is dus geen sprake van een late start, zoals deze leden veronderstellen, maar van een vroege start in het licht van de benodigde organisatorische capaciteit die door gemeenten moet worden aangesproken. Het is dan ook verheugend dat veel gemeenten desondanks toch een subsidieaanvraag hebben ingediend. Zoals hierboven is aangegeven zal de afrekening eerst op basis van de definitieve aanvragen kunnen geschieden. Mocht er uiteindelijk sprake blijken van onderuitputting in 1996, dan kunnen de middelen niet worden overgeheveld. Wel is het zo dat in 1997 en volgende jaren structureel 85 mln per jaar beschikbaar is.

Volgend jaar zou ook de vraag van de leden van de D66-fractie aan de orde kunnen zijn welke maatregelen te treffen indien er niet voldoende opvang beschikbaar is.

De leden van de RPF-fractie verzoeken aan te geven op welke termijn het resultaat van deze maatregel wordt geëvalueerd.

De subsidieregeling krijgt bij deze wetswijziging een wettelijke basis. Voordat de definitieve regeling in werking treedt zullen de ervaringen die zijn opgedaan met de tijdelijke regeling worden meegenomen. Het voornemen is om in het kader van de evaluatie van de Abw ook de tijdelijke regeling te evalueren.

De PvdA-fractie verzoekt om de subsidieregeling open te stellen voor ouders waarbij het op grond van de gezinsomstandigheden of de ouder-kind-relatie op medisch of pedagogisch advies wenselijk of noodzakelijk is, dat het kind een plaats in de kinderopvang krijgt. Ook als inkomen uit arbeid voor de betreffende ouder niet is weggelegd.

Zoals hierboven reeds is aangegeven is het doel van de regeling om alleenstaande ouders met een sociale zekerheidsuitkering in de gelegenheid te stellen scholing te volgen of (geheel of gedeeltelijk) te gaan werken. De ouder die gebruik maakt van kinderopvang gesubsidi-

dieerd vanuit deze nieuwe regeling, dient (op termijn) uit te stromen naar (part-time) werk. Zoals de fractie zelf al mededeelt kan bijzondere bijstand verstrekt worden voor de kosten van kinderopvang. Juist voor situaties waarbij de gezinsomstandigheden een reden voor opvang is, kan bijzondere bijstand uitkomst bieden.

Verder verzoeken deze leden om de regeling open te stellen voor naschoolse opvang voor kinderen tussen de 12 en de 16 jaar.

Omdat de regeling pas in werking is getreden ligt het in de rede om eerst in een later stadium te bezien of behoefte aan uitbreiding voor oudere kinderen bestaat. VWS onderzoekt momenteel of de verlengde schooldag mogelijk wordt. In de vier grote steden loopt een experiment verlengde schooldag, wat inhoudt dat maximaal twee middagen in de week naschoolse educatieve activiteiten worden aangeboden. De evaluatie van dit experiment zal begin volgend jaar beschikbaar komen.

De uitkomsten hiervan kunnen een rol spelen bij de vraag of leeftijdsuitbreiding noodzakelijk is bij de naschoolse opvang.

5. Herinvoering centrale vrijlatingsregeling

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over het doel van de nieuwe centrale vrijlatingsregeling en de reikwijdte van de doelgroep die hiervoor in aanmerking komt.

Zo vragen de leden van een aantal fracties (CDA, VVD, D66, GPV) waarom het zogeheten incentive-beleid van gemeenten onvoldoende is toegesneden op het armoedevraagstuk.

Daarnaast vragen de leden van de fracties van PvdA, CDA, D66, GroenLinks en SP waarom niet meer groepen in aanmerking komen voor de centrale vrijlatingsregeling.

Doel van de nieuwe vrijlatingsregeling

Betaald werk is naar de mening van het kabinet voor degenen die kunnen werken nog steeds het beste middel tegen armoede en sociale uitsluiting. Mede om die reden zijn aan de bijstandsuitkering arbeidsverplichtingen verbonden. Hiervan zijn twee groepen uitgezonderd, namelijk alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar en personen van 57½ jaar of ouder. Voor de eerst genoemde categorie geldt dat, als de kinderen nog zo jong zijn, het oordeel van de ouder zelf doorslaggevend is bij de beantwoording van de vraag of de verzorgingstaak kan worden gecombineerd met arbeidsverplichtingen. Ten aanzien van 57½ jarigen of ouder wordt geoordeeld dat, gelet op de huidige marktomstandigheden, voor deze groep de mogelijkheid op herintreding, zeker indien sprake is van langdurige werkloosheid, doorgaans illusoir moet worden geacht.

Het gemeentelijk incentive-beleid heeft als primaire invalshoek uitstroom naar betaald werk. In deze wetswijziging wordt daarom voor genoemde groepen, die op grond van de wet zijn ontheven van de arbeidsverplichtingen, een centrale vrijlatingsregeling ingevoerd. De regeling waarborgt een inkomensverbetering als men ondanks de ontheffing van de arbeidsverplichtingen (beperkt) betaalde activiteiten verricht. De nieuwe vrijlatingsregeling komt weliswaar in naam overeen met de oude regeling van vóór 1 oktober 1994, maar heeft duidelijk een andere doelstelling. Niet de uitstroom naar betaald werk staat centraal, maar het voorkomen van sociale uitsluiting. Door deeltijdwerk aantrekkelijker te maken wordt de maatschappelijke participatie van genoemde uitkeringsgerechtigden bevorderd. Bovendien kan de inkomenspositie worden verbeterd doordat een deel van de inkomsten uit arbeid behouden mag worden.

De voorgestelde centrale vrijlatingsregeling is een instrument naast het gemeentelijk incentive-beleid. Dat beleid richt zich evenals de oude

vrijlatingsregeling primair op de uitstroom uit de bijstand van uitkeringsgerechtigden die wel arbeidsverplichtingen zijn opgelegd.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom met de nieuwe vrijlatingsregeling niet is gewacht tot meer ervaring is opgedaan met het huidige incentive-beleid.

Gelet op het selectieve karakter van de doelgroep van de nieuwe regeling en de verschillen met het incentivebeleid, hoeft naar het oordeel van het kabinet niet gewacht te worden totdat meer ervaring is opgedaan met het huidige incentive-beleid.

De leden van de fractie van de PvdA vragen meer informatie over het aantal uitkeringsgerechtigden dat wel en dat niet in aanmerking komt voor de vrijlatingsregeling.

Uit de informatie over de oude vrijlatingsregeling is geput om schattingen te maken van het potentiële beroep op de nieuw in te voeren centrale vrijlatingsregeling. Geschat wordt dat van de ongeveer 39 000 bijstandsgerechtigden ouder dan 57½ jaar zo'n 2000 gebruik zullen gaan maken van de nieuwe regeling. Van de ongeveer 30 000 alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar zal naar verwachting voor zo'n 3500 de regeling gelden.

Deze leden vragen ook welke besparing intrekking van de oude centrale vrijlatingsregeling heeft opgeleverd.

Het is niet de bedoeling geweest om met het afschaffen van de oude vrijlatingsregeling een besparing te realiseren. De oude regeling is vervangen om gemeenten de bevoegdheid te geven financiële prikkels meer gericht te kunnen inzetten. De met de oude vrijlatingsregeling gemoeide uitkeringsgelden ad 150 mln zijn overgeheveld naar het Fonds Sociale Vernieuwing in het kader van de invoering van de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing.

Genoemde leden vragen voorts of de gemiddelde uitgave per uitkeringsgerechtigde Abw sinds 1994 is gewijzigd, en zo ja, hoe?

De uitgaven per bijstandsgerechtigde zijn in 1995 ten opzichte van 1994 gedaald, terwijl in de jaren daarvoor van een stijging sprake was. Veel factoren kunnen deze daling hebben veroorzaakt, waaronder een stijging van neveninkomsten, maar ook andere factoren als een wijziging in de samenstelling van het cliëntenbestand, een toename van de terugontvangsten e.d. Zodra voldoende statistische gegevens over 1995 beschikbaar zijn, is een nadere analyse van de geconstateerde gegevens mogelijk.

Met betrekking tot andere door de leden van de PvdA-fractie gestelde feitelijke vragen, zoals die over de hoogte van inkomens uit deeltijdarbeid of het aantal bijstandsgerechtigden dat een ontheffing van de arbeidsverplichtingen op individuele gronden heeft, zijn op dit moment geen gegevens beschikbaar. Op termijn zal een deel van de gevraagde informatie beschikbaar komen uit de gegevens die gemeenten aan het CBS moeten verstrekken overeenkomstig de Regeling statistische gegevens Abw. Volledige beantwoording van de vragen zou thans uitgebreid dossieronderzoek vergen. Het kabinet beraadt zich echter op een meer volledige gegevensverzameling met betrekking tot deze en andere relevante kenmerken van het bestand.

De leden van de GPV-fractie vragen of de doelgroepen van de nieuwe vrijlatingsregeling uit financiële overwegingen gedwongen worden betaald werk te zoeken.

De nieuwe vrijlatingsregeling is een extra mogelijkheid voor genoemde groepen om hun inkomenspositie te verbeteren. In de Armoedenota zijn

verschillende maatregelen aangekondigd ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Deze maatregelen gelden mede voor de doelgroepen van de centrale vrijlatingsregeling om de redenen zoals hiervoor uiteengezet.

Reikwijdte van de doelgroep

Hiervoor is aangegeven dat op degenen van wie gevegd mag worden dat zij met betaalde arbeid zo veel mogelijk in eigen onderhoud voorzien het gemeentelijk incentive-beleid van toepassing is. Gemeenten kunnen met dit beleid financiële prikkels meer gericht inzetten voor uitstroom. Knelpunten van de oude vrijlatingsregeling kunnen hierdoor worden opgelost. Belangrijk knelpunt van de oude centrale regeling was dat differentiatie naar doelgroepen niet mogelijk was. Voor jongeren en hoger opgeleiden was er bijvoorbeeld geen effect van de vrijlating op de uitstroom te constateren. De oude vrijlatingsregeling kende ook een knik-probleem voor echtparen. Bij aanvaarding van een voltijd baan met een inkomen op of net boven bijstandsniveau trad een inkomens-achteruitgang op als gevolg van het wegvallen van het vrijgelaten inkomen.

Sedert de decentralisatie van de vrijlatingsbepalingen bepalen gemeenten zelf in welke gevallen en in welke vorm incentives plaatsvinden: een premie als beloning voor het aanvaarden van (deeltijd)-werk of het aanwenden van gelden voor een projectmatige benadering. Dit houdt het leveren van maatwerk door gemeenten in. Gegeven de doeleinden van het gemeentelijk incentive-beleid en de bezwaren die aan de oude centrale vrijlatingsregeling kleefden, ziet het kabinet voornamelijk geen aanleiding om delen van de groep arbeidsplichtige bijstandsgerechtigden onder de nieuwe centrale vrijlatingsregeling te brengen. Bij een uitbreiding van de doelgroep van de nieuwe centrale vrijlatingsregeling zou het instrument van incentives aan kracht en bereik inboeten.

Het kabinet heeft, dit in antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie, dan ook niet overwogen om een korte bijverdienregeling voor langdurig bijstandsgerechtigden en mensen met kinderen in te voeren in plaats van de voorgestelde regeling.

Uitbreiding van de doelgroep van de nieuwe vrijlatingsregeling zou bovendien een aantasting inhouden van het incentive-budget voor gemeenten en dus ook een inperking van hun mogelijkheden om de uitstroom te bevorderen. Voorgaande bezwaren gelden des te meer indien, zoals door de leden van de SP-fractie wordt voorgesteld, tot herinvoering van de centrale vrijlatingsregeling over de gehele linie zou worden besloten.

Ook in de beschikbare voorlopige onderzoeksresultaten ziet het kabinet geen aanleiding tot heroverweging van het gemeentelijk incentive-beleid. Gegeven de decentralisatie wordt het eigen beleid momenteel ter hand genomen. Vanzelfsprekend zal de toepassingspraktijk nauwlettend gevolgd worden.

Uit de spoedpeiling bij het GSD-panel, waarvan de resultaten eerder aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 515, nr. 3) zijn aangeboden, kan worden opgemaakt dat het aanvaarden van deeltijdwerk een premie oplevert in 70 procent van de panelgemeenten, waarbij alleenstaande ouders met kinderen in zo'n 55 procent van die gemeenten expliciet als doelgroep zijn geformuleerd. Er worden ook premies gegeven in geval van volledige uitstroom en premies voor het voltooien van een noodzakelijk voor de arbeidsinschakeling geachte scholing of opleiding.

Uit onderzoek van de Rijksconsulenten Sociale Zekerheid naar incentive-verordeningen blijkt dat 566 van de 625 gemeenten voor het jaar 1996 hebben gekozen voor een individueel premiebeleid en 41 gemeenten te kennen hebben gegeven alsnog een dergelijk beleid te gaan voeren.

Nagenoeg alle gemeenten verstrekken een premie voor deeltijdwerk. Het percentage gemeenten dat premies voor andere doelen verstrekt komt overeen met de resultaten bij het GSD-panel. Er zijn 18 gemeenten die geen individueel premiebeleid voeren. Door deze gemeenten wordt op andere wijze invulling gegeven aan het uitstroombesleid, bijvoorbeeld door financiering van specifieke projecten. Het gaat hier vooral om kleine gemeenten, geconcentreerd in Noord-Brabant en Limburg. Uit een steekproef van 150 incentive-verordeningen blijkt dat in 60 procent van de verordeningen alleenstaande ouders op enigerlei wijze specifiek als doelgroep zijn geformuleerd voor een premie bij deeltijdwerk.

De resultaten van het onderzoek van de FNV «Bijverdienen in de bijstand» waarnaar de leden van de fractie van het CDA verwijzen, wijzen in dezelfde richting. Ook uit het FNV-onderzoek blijkt dat slechts een deel van de incentive-gelden wordt besteed aan een projectmatige benadering.

In verband met hun opvatting dat een centrale vrijlating een grotere stimulans inhoudt dan het incentive-beleid, wijzen de leden van de fractie van de SP op het onderzoek «Bijstand in Limburg» van het Provinciaal Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden in Limburg (PSUL).

Uit het onderzoek van het PSUL kan worden opgemaakt dat van de gemeenten die een premiebeleid voeren, de meeste gemeenten een premie geven bij het aanvaarden van deeltijdwerk. Slechts enkele gemeenten hebben besloten om de premies af te schaffen en de daardoor vrijkomende gelden in te zetten voor projecten of individuele traject-begeleiding. Als reden wordt opgegeven dat van dat laatste meer effect op de uitstroom wordt verwacht. In de opvatting van het kabinet is het nu juist de verantwoordelijkheid van de gemeente om die vorm van incentive te kiezen die, mede gelet op de lokale omstandigheden, het beste de uitstroom naar een betaalde baan bevordert.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA en van D66 vragen naar het aantal personen die van de gemeente een ontheffing hebben van arbeidsverplichtingen wegens redenen van sociale of medische aard, alsmede naar een motivering om deze niet onder te brengen bij de centrale vrijlatingsregeling.

In het kader van de evaluatie van de Abw zal medio 1997 een onderzoek worden gestart naar de arbeidsverplichtingen. Dit onderzoek zal ook informatie opleveren over ontheffing wegens medische/psychische en sociale redenen. Ook zal de nieuwe statistische informatie over de Abw medio 1997 beschikbaar komen.

Als een gemeente overigens van oordeel is dat aan een arbeidsplichtige een volledige ontheffing moet worden verleend om medische of sociale redenen en later alsnog blijkt dat betrokkene werk in deeltijd aanvaardt, dan zou een herbeoordeling van de ontheffing op zijn plaats zijn. Deze is immers verleend omdat men niet aan de verplichtingen kan voldoen. Is sprake van een gedeeltelijke ontheffing en dus van een gedeeltelijke arbeidsverplichting, dan past daarbij het gemeentelijke incentivebeleid. Een gemeente kan dan een premie geven als een deeltijd baan wordt aanvaard. Gedeeltelijke ontheffing van gemeentewege hoeft dus geenszins in te houden dat geen premie wordt verstrekt.

Een herbeoordeling in geval van werkaanvaarding bij een volledige ontheffing zou eveneens kunnen leiden tot een gedeeltelijke ontheffing dan wel tot een volledig herstel van de arbeidsverplichtingen. In dat geval is ook (weer) het incentivebeleid van toepassing.

De vraag van de leden van de PvdA-fractie of een vrijlating ook kan gelden voor kleine pensioenen of een sociale verzekeringsuitkering moet ontkennend worden beantwoord. Het gaat immers niet om inkomsten uit arbeid. Zoals eerder is aangegeven worden inkomsten uit arbeid niet los gezien van het element activering, het voorkomen van sociale uitsluiting.

De leden van de fractie van het CDA vragen of een indicatie gegeven kan worden van de kosten die gemoeid zouden zijn met de invoering van een bijverdienregeling voor langdurig bijstandsgerechtigden en mensen met kinderen en de besparing die daardoor gerealiseerd kan worden ten opzichte van voorzieningen zoals de bijzondere bijstand en de woonkostentoeslag.

Aan deze wijziging zijn geen extra kosten verbonden. De wijziging houdt in dat het gedecentraliseerde incentivebeleid ten dele zou worden teruggedraaid. Een deel van de 150 mln die indertijd naar het FSV is overgeheveld, zou dan terug moeten vloeien naar de rijksbegroting om de vrijlatingsregeling voor bedoelde groepen te kunnen financieren. Invoering van een bijverdiensregeling voor langdurig bijstandsgerechtigden en mensen met kinderen zou geen besparing op bijzondere bijstandskosten opleveren omdat de vrijgelaten inkomsten in het kader van een bijverdienregeling bij de vaststelling van de draagkracht buiten beschouwing blijven (hetgeen ook het geval is met incentives in het kader van het gemeentelijk beleid).

De leden van de fractie van D66 vragen om in overleg met de gemeenten de vrijlatingsfaciliteit uit te breiden met langdurig werklozen en mensen die om individuele redenen van de arbeidsverplichting zijn ontheven.

Hiervoor is al aangegeven dat het kabinet vooralsnog niet overweegt om de doelgroep van de centrale vrijlatingsregeling uit te breiden. Overeenkomstig de toezegging aan de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Armoedenota, is het gemeentelijk incentivebeleid besproken in een bestuurlijk overleg met de VNG. Bij brief van 16 juli 1996 heeft de VNG haar leden gevraagd bij de inrichting van incentivebeleid rekening te houden met de wens van de Tweede Kamer ter zake.

In verband met een naar hun mening mogelijk effectievere inzet van het instrument van centrale vrijlating vragen de leden van de fractie van GroenLinks of inzicht bestaat in de wijze waarop gemeenten vorm hebben gegeven aan hun incentivebeleid en vragen zij de mening van het kabinet over de te verwachten effectiviteit van het beleid van de diverse gemeenten. Voorts vragen deze leden of het uit oogpunt van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting niet raadzaam is om ook andere vormen van ontplooiing financieel te ondersteunen door middel van een landelijke regeling. Als voorbeelden geven zij bijstandsgerechtigden die mantelzorg of vrijwilligerswerk verrichten.

Wat betreft de vormgeving van het gemeentelijk incentive-beleid en de visie daarop verwijst het kabinet korthedshalve naar de passages hierboven over de beschikbare onderzoeksresultaten.

De door de leden voorgestelde uitbreiding naar andere vormen van ontplooiing valt moeilijk te rijmen met het hiervoor aangegeven doel van de centrale vrijlatingsregeling.

Het kabinet vraagt zich overigens af hoe bij het verrichten van mantelzorg en vrijwilligerswerk de vrijlating van inkomsten uit arbeid vorm gegeven zou kunnen worden. Er is immers geen sprake van inkomsten.

Ten aanzien van vrijwilligerswerk wordt opgemerkt dat als stimulering soms een premie nodig zou kunnen zijn. Mede daarom zijn er voor de gemeenten in de Abw mogelijkheden geschapen voor experimenten met behoud van uitkering. Alleen in dat kader kan het laten verrichten van vrijwilligerswerk als vorm van sociale activering met een premie worden beloond die niet op de uitkering in mindering wordt gebracht. Overigens zij opgemerkt dat in de bijstand in geval van vrijwilligerswerk een

forfaitair bedrag van f 5 per dag (dus zo'n f 100 per maand) aan onkostenvergoeding buiten beschouwing blijft bij het bepalen van de bijstandsuitkering.

De leden van de fracties van PvdA en GroenLinks vragen naar de gevolgen van de vrijlating voor andere inkomensafhankelijke regelingen.

Het is het kabinet bekend dat vrij te laten inkomen als ook de premies op grond van het gemeentelijk incentivebeleid behoren tot het belastbaar inkomen en effect kunnen hebben op de hoogte van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen zoals de huursubsidie. Ook bij andere inkomsten, uit welke bron dan ook, treedt een dergelijk effect op. Het betreft hier de meer algemene problematiek van de armoedeval. Hoewel het hier een gecompliceerde problematiek betreft, is het kabinet voornemens zich op (onder meer) deze problematiek te beraden op basis van de uitkomsten uit de interdepartementale werkgroep die zich buigt over harmonisatie van inkomensbegrippen en beheersing van cumulatie van eigen bijdragen.

Graag wensen de leden van de CDA-fractie te vernemen hoe gemeenten moeten omgaan met de kosten van verwerving in het kader van de Abw.

Gelet op de systematiek van de incentives wordt al het inkomen (behoudens voor de twee groepen waarvoor een centrale vrijlatingsregeling is voorgesteld) verrekend met de bijstandsnorm. Er vindt geen vooraf trek meer plaats van buitengewone verwervingskosten. Voor deze kosten kan wel bijzondere bijstand worden verleend. Tegenover deze verrekening van het volledige inkomen staat voorts dat een gemeente een premie kan geven voor het aanvaarden van deeltijdwerk.

De leden van de RPF-fractie vragen hoeveel gemeenten de vrijlatingsregeling momenteel nog toepassen. Ook vragen zij of inzicht bestaat in de mate waarin deze regeling leidt tot het aanvaarden van deeltijdwerk door werklozen van 57 1/2 jaar of ouder en door alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar.

Met de invoering van het gemeentelijk incentivebeleid is de oude centrale vrijlatingsregeling komen te vervallen. Wel zijn er gemeenten die incentives een vorm geven die lijkt op de oude vrijlatingsregeling, door een bepaald percentage van het inkomen uit deeltijdwerk als premie te verstrekken.

Er is geen inzicht in de mate waarin het verstrekken van premies voor deeltijdarbeid leidt tot werkaanvaarding door werklozen van 57 1/2 jaar of ouder en door alleenstaande ouders met kinderen tot 5 jaar.

6. Wijziging van artikel 134

De leden van de fractie van de PvdA vragen of het kabinet zich het algemeen overleg van 13 juni 1996 inzake de invoering van de Abw en de daarmee samenhangende problematiek herinnert. Bij die gelegenheid is door de PvdA stilgestaan bij de problemen die zich hebben voorgedaan door de late kennisgeving aan de gemeenten van de circulaire van 8 november 1995 over evenredige toerekening. Deze leden herinneren het kabinet aan zijn toezegging een nader onderzoek te doen naar de gang van zaken en de mate waarin de gemeenten nadeel hebben ondervonden van de late en ingrijpende wijziging van de regelgeving.

Het op basis van de circulaire van 8 november 1995 inzake evenredige toerekening gedane voorstel is opgesteld op uitdrukkelijk verzoek van de VNG en Divosa. Het voorstel beoogde te voorzien in een tegemoetkoming aan gemeenten voor de door hen aangevoerde implementatieproblemen met de software, die nodig was om dit onderdeel van de Abw te kunnen uitvoeren.

Voor wat betreft de toezegging van het kabinet omtrent het onderzoek naar de invoeringsproblematiek van de Abw – in het bijzonder in verband

met de automatisering – is de Kamer inmiddels geïnformeerd bij brief van 26 september 1996 (BZ/UB/96/4183). In deze brief is ondermeer de gang van zaken rond de totstandkoming van deze circulaire nader uiteengezet. Teneinde te bewerkstelligen dat de evenredige toerekening ook voor 1996 zal gelden, is een daartoe strekkende nota van wijziging bijgevoegd.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de gewijzigde systematiek rond de toerekening macro-financieel gezien betekent. Zij zien hiervan graag een berekening. Deze leden vragen in dit verband welke mogelijkheden de gemeenten hebben om de hoogte van de rijksvergoeding te beïnvloeden.

In de nieuwe Abw is geregeld dat bij de vaststelling van de rijksvergoeding inkomsten van cliënten en ontvangsten van gemeenten in evenredigheid worden toegerekend naar de landelijke bijstandsnorm respectievelijk de gemeentelijke toeslag. Deze wetwijziging brengt daar in zoverre een wijziging in aan dat de evenredige toerekening niet per uitkeringsgerechtigde per maand plaatsvindt (zoals nu is geregeld), maar per gemeente op jaarbasis. De mogelijkheid dat een gemeente de gewijzigde toerekeningssystematiek zal gebruiken om de hoogte van de rijksvergoeding te beïnvloeden lijkt niet aanwezig omdat de rijksvergoeding wordt bepaald door een combinatie van factoren als het gemeentelijk toeslagenbeleid, de samenstelling van het bestand van uitkeringsgerechtigden en de (hoogte van) inkomsten en ontvangsten die uitkeringsgerechtigden voor zichzelf danwel voor de gemeente genereren. Gezien de veelheid van factoren die de hoogte van de rijksvergoeding bepalen, kan het effect van de gewijzigde toerekeningssystematiek op de Abw-uitgaven niet worden aangegeven.

7. Financiële aspecten

De leden van de PvdA-fractie vragen om een overzicht van het huidige «overschot» van de gemeenten op de toekenning van de bijzondere bijstand per 1 januari 1996, respectievelijk 1995 en 1994. De leden van de D66-fractie vragen of er al meer zicht is op de mate van uitputting van de bijzondere bijstand. De leden van de CDA-fractie vragen of er recente gegevens zijn over de besteding van de gelden van de bijzondere bijstand en het incentivebeleid. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de onderbesteding van de bijzondere bijstand werkelijk in alle gemeenten zo aanmerkelijk is, dat daarmee in substantiële zin categoriaal beleid kan worden betaald.

In onderstaand schema is aangegeven hoe de uitgaven aan individuele verstrekkingen (zoals door het CBS verzameld en beschikbaar gesteld) zich verhouden tot de toevoegingen aan het gemeentefonds in verband met bijzondere bijstand voor de jaren 1993 en 1994. Het CBS heeft nog slechts zeer voorlopige gegevens beschikbaar over 1995 en nog geen informatie over 1996.

Overzicht van uitgaven en toekenningen bijzondere bijstand (in miljoenen)

	1993	1994
1. Bruto uitgaven aan individuele verstrekkingen	264	230
2. Ontvangsten i.v.m. verstrekte bijzondere bijstand	49	50
3. Netto uitgaven aan individuele verstrekkingen (1-2)	215	180
4. Toevoegingen aan gemeentefonds	350	336
5. Bijdragen gemeenten (10% van de uitgaven in 1990)	16	16
6. Verschil (4 + 5-3)	151	172

Het verschil mag niet direct als overschot worden betiteld, aangezien gemeenten naast individuele verstrekkingen ook gelden aan projecten, voorlichting enz. in samenhang met bijzondere bijstand uitgeven. Daarnaast zijn de «toevoegingen» naar het gemeentefonds overgeheveld, hetgeen betekent dat deze middelen niet «geoormerkt» zijn. Immers, de algemene uitkeringen uit het gemeentefonds zijn algemene middelen van gemeenten.

Thans wordt voor een aantal gemeenten onderzocht hoe de verhouding ligt tussen het «fictieve budget» (het deel uit het gemeentefonds dat aan bijzondere bijstand kan worden toegerekend), de gelden die volgens de gemeentebegroting voor bijzondere bijstand ter beschikking staan en de uitgaven aan bijzondere bijstand (volgens opgave van de gemeenten).

De verwachting is dat de benutting van gemeentelijke bijzondere bijstandsgelden in de nabije toekomst zal toenemen vanwege het beleid gericht op verhoging van de effectiviteit van de bijzondere bijstand. Deze wetswijziging levert daaraan een bijdrage met de bevoegdheid aan de gemeenten om bijzondere bijstand categoriaal te verstrekken e.d.

Wat de vraag van de leden van de CDA-fractie betreft over recente gegevens over de besteding van bijzondere bijstandsgelden kan worden vermeld dat onlangs statistische gegevens over het jaar 1995 door het CBS zijn vrijgegeven. Dit materiaal heeft alleen betrekking op individuele verstrekkingen. Uitgaven voor bijzondere bijstand in de projectmatige sfeer, voorlichtingskosten, e.d. worden niet in de statistiek van het CBS meegenomen. Zonder hiermee rekening te kunnen houden wijzen de voorlopige gegevens op een weinig significante afwijking t.o.v. de realisatie 1994. Wel is een enigszins neerwaartse ontwikkeling zichtbaar in de verstrekkingen aan de categorie personen boven de 65 jaar.

Het gaat bij deze categorie dan in het bijzonder om zorgvoorzieningen (voorzieningen voor het huishouden, kosten uit maatschappelijke zorg en voorzieningen voor opvang). Het vermoeden bestaat dat het merendeel van de kosten die voorheen in dit kader werden gemaakt nu ten laste van de gemeentelijke budgetten Wet voorziening gehandicapten (Wvg) komt.

Voor de categorie onder de 65 jaar indiceren de voorlopige gegevens een lichte stijging, mede in verband met verstrekkingen in het kader van uitstroombestemming. Zodra de gegevens gecompleteerd zijn, zal hierover nadere informatie worden verstrekt.

De leden van de RPF-fractie verzoeken informatie om hun veronderstelling te toetsen dat gemeenten in 1996 meer aan bijzondere bijstand uitgeven dan in afgelopen jaren.

Het ligt voor de hand dat de uitgaven aan bijzondere bijstand in 1996 zullen toenemen, zeker als gevolg van de inwerkingtreding van de Abw. Door de invoering van deze wet kunnen jongere bijstandsgerechtigden een aanvullende uitkering krijgen in de vorm van bijzondere bijstand. Andere kostensoorten waarmee de bijzondere bijstand is uitgebreid zijn onder meer de woonkostentoeslag voor diegenen die niet of nog niet voor huursubsidie in aanmerking komen en premies voor de betaling van particuliere ziektekostenverzekeringen. Verder heeft de gemeente de bevoegdheid gekregen om een drempelbedrag (van maximaal f 186) al dan niet toe te passen.

Om deze uitgaven te kunnen dekken is voor 1996 46 mln en vanaf 1997 91 mln aan het gemeentefonds toegevoegd.

De leden van de fractie van het CDA vragen of er recente gegevens zijn over de besteding van de gelden van het incentivebeleid.

De middelen voor het incentivebeleid (150 mln) zijn in oktober 1994 overgeheveld naar het Fonds Sociale Vernieuwing. Daar vormen ze onderdeel van een breder cluster arbeidsmarktmaatregelen. Alleen gegevens over aanwending van de gelden van het gehele cluster, zonder

onderscheid naar incentivebeleid, komen beschikbaar. Over 1995 zijn op dit moment nog geen gegevens voorhanden. Zoals reeds aangegeven, heeft het kabinet behoefte aan meer specifieke beleidsinformatie waarin destijds niet is voorzien en waarvan de verzameling in de nabije toekomst nog enige tijd en inspanning zal vergen.

Met betrekking tot de wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan het incentivebeleid zij verwezen naar paragraaf 5 van deze nota.

De leden van de fractie van de VVD vragen om een overzicht van de financiële consequenties van het in de wetswijziging voorgestelde beleid, gespecificeerd naar afzonderlijke maatregelen.

Naar verwachting zijn de middelen die aan het gemeentefonds zijn toegevoegd toereikend om de voorgestelde effectieve inzet van bijzondere bijstandsgelden te kunnen bekostigen.

Door middel van een monitor wordt nagegaan of die verwachting reëel blijkt te zijn.

De financiële gevolgen van de afstemming van de bijzondere bijstand met de voorliggende voorzieningen kunnen niet worden aangegeven. Eerst naar de mate dat er concrete voorstellen op tafel liggen om het pakket van een voorliggende voorziening te beperken, kan worden vastgesteld wat de gevolgen voor de bijzondere bijstand zijn.

Met betrekking tot de kinderopvangregeling is de verwachting dat deze regeling mogelijke uitstroombemlemingen wegneemt. Hierdoor treden besparingen op in de bijstandsuitgaven, die kunnen worden ingezet ter financiering van de kinderopvangregeling. Hiermee is tevens een antwoord gegeven op de vraag van de leden van de RPF-fractie.

Wat betreft de financiële consequenties van de in de wetswijziging voorgestelde centrale vrijlatingsregeling kan worden opgemerkt dat per saldo geen budgettair effect wordt verwacht. Zoals reeds in de armoedenota is vermeld, wordt door de stopzetting van de oude vrijlatingsbepaling de kans dat de betreffende categorieën thans in substantiële mate bijverdienen klein geacht, waardoor er naar verwachting geen noemenswaardig effect van de wetswijziging optreedt op het bedrag dat op de bijstand wordt ingehouden.

De leden van de D66-fractie vragen of de contra-expertise naar de invoeringskosten van de Abw is afgerond.

Zoals bekend is – naast een structurele verhoging van 25 miljoen – voor eenmalige invoeringskosten voor de Abw een bedrag van 50 miljoen gulden in 1995 aan het gemeentefonds toegevoegd. Uit een onderzoek dat in opdracht van de VNG is gehouden door SGBO zou blijken dat de extra kosten, naast het bedrag dat daarvoor in het kader van het bijstands-accoord met de VNG was afgesproken, zijn opgelopen tot 200 mln.

Met de VNG is afgesproken dat een onafhankelijke contra-expertise wordt verricht, die tot doel heeft na te gaan in hoeverre de eventuele meerkosten die gemeenten hebben gemaakt, ook daadwerkelijk kunnen worden toegerekend aan (de invoering van) de nieuwe wet. Deze onafhankelijk contra-expertise wordt thans uitgevoerd. Naar verwachting zijn de resultaten rond het eind van het jaar bekend. Nadat hierover bestuurlijk overleg is gevoerd met de VNG, zal de Kamer hierover worden geïnformeerd.

8. Overige vragen

De leden van de fractie van D66 vragen of de rechtsgelijkheid van bijstandsgerechtigden bij de uitvoering van de Abw niet te zeer in het geding is gekomen. Het is deze leden een grote zorg dat er niet geringe verschillen in uitkeringshoogte tussen de diverse gemeenten blijken te bestaan. Verder vragen deze leden of de uitkomsten van het Limburgse

onderzoek¹ als representatief voor de situatie in de rest van het land moeten worden beschouwd.

Bij de uitvoering van de Abw hebben gemeenten te maken met landelijke normen en gemeentelijke toeslagen. De geconstateerde verschillen in uitkeringshoogte blijven binnen de wettelijke grenzen. De rechtsgelijkheid van bijstandsgerechtigden binnen gemeenten is door de inwerkingtreding van de Abw niet in het geding gekomen.

De uitkomsten van het Limburgse onderzoek worden naast de uitkomsten van nog lopende onderzoeken gelegd. Het is nu nog te vroeg om een uitspraak te doen over de landelijke representativiteit van het Limburgse onderzoek.

Zou deze gelegenheid niet moeten worden aangegrepen, zo vragen de leden van de D66-fractie, om de problematiek van kwietschelding van schulden in relatie tot schuldsanering nader te bezien. Zij wijzen erop dat de grote bedragen waarmee een op fraude betrapte bijstandsgerechtigde opgezadeld wordt, vaak leiden tot uitzichtloze situaties en informeren of zij voorstellen van het kabinet kunnen verwachten over het feit dat deze bijstandsschulden niet betrokken mogen worden in een schuldsanering.

Na inwerkingtreding van het Wetsvoorstel Schuldsanering Natuurlijke Personen zijn gemeenten gebonden aan het door de rechter vastgestelde saneringsplan, ook wanneer er sprake is van fraudeschulden.

Daarnaast biedt de Abw de mogelijkheid – indien dringende redenen daartoe aanleiding geven – van terugvordering af te zien. Hierbij gaat het wel om zeer uitzonderlijke situaties, waarin terugvordering tot onredelijke wetstoepassing zou leiden. Deze bepaling is ook van toepassing als sprake is van bijstandsschulden als gevolg van fraude.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe aan de motie-Bakker/Noorman-den Uyl (Kamerstukken II, 1995/1996, 24 515, nr. 13) betreffende cliëntenparticipatie uitvoering zal worden gegeven.

Het kabinet voert de motie als volgt uit. Landelijke organisaties van uitkeringsgerechtigden (LOU) participeren in de klankbordgroep voor de Sociale Conferentie die op 31 oktober aanstaande wordt gehouden. «Afhankelijkheid versus zelfbeschikking» is één van de thema's van de conferentie. Communicatie met cliënten en betrokkenheid van cliënten bij ontwikkeling en uitvoering van beleid zijn daarbij aan de orde. In de voorbereiding van de workshops zijn de organisaties van uitkeringsgerechtigden zowel lokaal als landelijk betrokken.

Ten aanzien van het tweede deel van de motie – te bevorderen dat op gemeentelijk niveau de participatie van uitkeringsgerechtigden bij het beleid gewaarborgd wordt – heeft overleg plaats gevonden met de LOU, VNG en Divosa. Deze organisaties kunnen een initiërende rol spelen bij de bevordering van cliëntenparticipatie. Verder zal door middel van onderzoek getracht worden meer inzicht te krijgen in hoe cliëntenparticipatie in de praktijk vorm heeft gekregen. In de hiervoor aangekondigde voortgangsrapportage over de Armoedenota zal de Kamer nader worden geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van cliëntenparticipatie.

ARTIKELSGEWIJS

Onderdeel B (artikel 39)

De leden van de VVD-fractie vragen of bij categoriale toekenning van bijzondere bijstand al dan niet een aanvraag moet worden ingediend.

Om voor bijstand in aanmerking te komen moet in beginsel een schriftelijke aanvraag worden ingediend (artikel 67). Een aanvraag is ondermeer nodig uit oogpunt van handhaving van de Abw. Deze

¹ Rapport van de werkgroep Armoede van het Provinciaal Samenwerkingsverband Uitkeringsgerechtigden Limburg.

verplichting staat niet in de weg dat gemeenten die gebruik maken van de mogelijkheid om bijzondere bijstand categoriaal te verstrekken daarvoor in aanmerking komende bijstandsgerechtigden kunnen selecteren in hun bestand en betrokkenen gericht en zo laagdrempelig mogelijk kunnen attenderen op de mogelijkheid om bijzondere bijstand aan te vragen.

Deze leden vragen voorts de toelichting bij artikel 39, tweede lid (nieuw) te verduidelijken.

In de toelichting bij artikel 39 is aangegeven dat een belanghebbende aanspraak heeft op bijzondere bijstand als hij behoort tot een categorie van personen waarvan het aannemelijk is dat die zich in de regel in bijzondere omstandigheden bevinden. Aanspraak op bijzondere bijstand bestaat dus als men behoort tot een door een gemeente omschreven categorie personen. De door de leden van de VVD-fractie aangehaalde zinsnede heeft betrekking op die categorie en niet op de belanghebbende die aanspraak doet op bijzondere bijstand. In paragraaf 2 is aangegeven binnen welke randvoorwaarden gemeenten een categoriale regeling kunnen treffen binnen de bijzondere bijstand en hoe daaraan invulling kan worden gegeven. In die paragraaf is eveneens aangegeven dat als men niet behoort tot een door een gemeente omschreven categorie, er toch aanspraak op bijzondere bijstand kan bestaan. Dan is evenwel wel de toets op de noodzakelijkheid van de kosten in het individuele geval van toepassing en een toets op de vraag of de betreffende kosten ook daadwerkelijk worden gemaakt.

Onderdeel E (artikel 65)

De leden van de SP-fractie nemen aan dat met het document in artikel 65 van de wetswijziging bedoeld is een document dat in overeenstemming is met de wet op de identificatieplicht en de inmiddels tot stand gekomen jurisprudentie, die voor wat betreft het paspoort zegt dat volstaan mag worden met het tonen van een kopie van het paspoort.

In artikel 65 Abw wordt met document bedoeld op een document als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht (Stb. 1993, 660).

Op grond van de Wet op de identificatieplicht moet iedereen die aanspraak maakt op een bijstandsuitkering zich tenminste éénmaal legitimeren aan de hand van een officieel identiteitsbewijs. Om te kunnen vaststellen of er geen sprake is van een vervalsing, dient het originele identiteitsbewijs te worden getoond. Bij een vervolcontact kan de gemeente eventueel volstaan met een kopie van het identiteitsbewijs.

Onderdeel F (artikel 115a)

De leden van de VVD-fractie vragen of het in artikel 115a lid 1 sub b gestelde nog aan een tijdslimiet wordt gebonden.

De regeling is bedoeld om vanuit een uitkeringssituatie de overgang naar werk of scholing te vergemakkelijken door middel van het bieden van kinderopvang. Daartoe is via lid 1 sub b de mogelijkheid geopend dat, ook al wordt de uitkering verlaten, de betreffende ouder toch nog kinderopvang kan worden verleend. Dit om te voorkomen dat desbetreffende ouder direct weer zou moeten stoppen met de zojuist aanvaarde scholing of werk. Het is aan gemeenten om per individueel geval te bezien hoe lang het bekostigen van de kinderopvang nog noodzakelijk blijft om uitstroom uit de uitkering zeker te stellen. In die zin is er geen tijdslimiet gesteld.

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