

24 772

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

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID<sup>1</sup>

Vastgesteld 11 februari 1997

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel had de leden van de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen.

De leden van de **VVD**-fractie hadden met veel belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel en wezen op het feit dat de herinrichting van de Algemene Bijstandswet op 11 april 1995 aanvaard werd in de Eerste Kamer.

Het verwonderde de leden van de VVD-fractie dat zo snel alweer gerepareerd moest worden. Dat de nota «De Andere kant van Nederland» aan deze wijzigingen ten grondslag lag, was de leden van de VVD-fractie niet ontgaan, maar ware het nu niet wijzer geweest af te wachten hoe de herinrichting van de Bijstandswet in de praktijk uitwerkt? Deelt het kabinet de mening dat deze snelle wetswijzigingen door gemeentebesturen nauwelijks te verwerken zijn?

Onduidelijk zijn de brieven nr. 14 en 20 waarin de minister wijzigingen voorstelt van de wet Boeten en maatregelen (23 909). Het lijkt een oneigenlijke plaats, om wijzigingen midden in een procedure van een andere wet te vlechten. Kan het kabinet exact aangeven op welke onderdelen de wet Boeten en maatregelen naar aanleiding van deze brieven wordt gewijzigd?

De minister stelt in de memorie van toelichting (bladz. 3) dat «de evaluatie van de bijzondere bijstand laat zien dat sommige gemeenten onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden tot een individualiserende toepassing van de verlening van bijzondere bijstand». De leden van de VVD-fractie zouden graag van de minister horen wat nu precies «onvoldoende gebruik» betekent, en op welke evaluatie de minister in dit geval doelt.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Van de Zandschulp (PvdA), Heijmans (VVD) (voorzitter), Gelderblom-Lankhout (D66), Jaarsma (PvdA), Rongen (CDA), Veling (GPV), Van den Broek-Laman Trip (VVD), Batenburg (AOV), J. van Leeuwen (CDA), Van den Berg (SGP), Hendriks, Hofstede (CDA), De Wit (SP), De Haze Winkelman (VVD), Zwerver (GL).

Deze leden zijn in dit verband ook geïnteresseerd van de minister te vernemen of er een verband is tussen de grootte van een gemeente en de aandacht voor bijzondere bijstand.

Onduidelijk blijft voor de leden van de VVD-fractie hoe de tekst van artikel 39, tweede lid gelezen moet worden: «In afwijking van artikel 6,

onder b, kan bijzondere bijstand ook aan een persoon, behorend tot een bepaalde categorie, worden verleend, zonder dat behoeft te worden nagegaan of ten aanzien van die bepaalde kosten ook daadwerkelijk noodzakelijk zijn gemaakt, indien ten aanzien van de categorie waartoe hij behoort aannemelijk is dat die zich in bijzondere omstandigheden bevindt die leiden tot bepaalde noodzakelijke kosten van bestaan waarin de algemene bijstand niet voorziet en die de aanwezige draagkracht te boven gaan».

En in de toelichting op dit artikel staat:

«Categoriale tegemoetkomingen dienen betrekking te hebben op het bestrijden van kosten. Met andere woorden ongerichte inkomenssuppleties zijn niet toegestaan.»

Kan de minister uitleggen hoe deze twee teksten op elkaar aansluiten? Leidt de tekst van artikel 39, tweede lid, niet tot «ongerichte inkomenssuppletie»? Het blijft onhelder wat nu moet worden verstaan onder ongerichte inkomenssuppletie. Ook de discussie over het verschil tussen inkomensondersteuningsbeleid en inkomensbeleid blijft een onheldere discussie. Kan de minister hierover helderheid verschaffen?

De leden van de VVD-fractie hadden met zorg waargenomen dat in deze wet weer vrijlatingsbepalingen zijn opgenomen voor groepen mensen. Deze bepalingen waren in 1994 juist uit de Bijstandswet gehaald. Deelt de minister de visie van de VVD-fractie, dat het buitengewoon moeilijk is om groepen aan te wijzen, en betekent dat niet dat anderen die misschien juist extra steun nodig hebben het niet krijgen?

De leden, behorende tot de fractie van het **CDA** deelden mee, dat van dit wetsvoorstel, dat beoogt om armoede te bestrijden en sociale uitsluiting tegen te gaan, door hen met veel interesse is kennis genomen. Beide begrippen staan op gespannen voet met een rechtvaardige inkomensverdeling en met de verantwoordelijkheid van de samenleving om alle inwoners in staat te stellen naar vermogen te participeren.

In dit kader bieden de wijzigingsvoorstellen enig soelaas aan een overigens beperkte groep van mensen, aangewezen op een (bijstands)uitkering.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan te benadrukken dat een activerend bijstandsbeleid dringend noodzakelijk is. Een citaat uit «Nieuwe wegen, vaste waarden», een recent CDA-rapport, kan dat adstrueren: «Niets is erger dan geen verantwoordelijkheid voor het eigen bestaan te kunnen dragen». Sociale zekerheid en ook de Bijstandswet moeten mensen activeren, aanzetten geven tot werkelijke participatie. Dit wetsvoorstel wil daarin wat verbetering brengen, zij het dat bijvoorbeeld de stimulans om betaald werk te verrichten via de herinvoering van een centrale vrijlatingsbepaling wel zeer beperkte groepen op het oog heeft. Immers, de vrijlating van de eerste f 150,- en de helft van het meerdere tot een maximum van f 275,- per maand geldt slechts voor mensen, die van de arbeidsplicht zijn vrijgesteld of zij die door het gemeentebestuur bij verordening om redenen van medische of sociale aard zijn aangewezen op deeltijdarbeid.

Waarom wordt de vrijlating van f 150,- niet veel breder toegepast voor mensen die langdurig op bijstandsuitkering zijn aangewezen? Waarom wordt de bepaling inzake deeltijdarbeid ook niet van toepassing verklaard op bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders met één of meer kinderen op de basisschool?

Beroepsarbeid gecombineerd met zorgtaken krijgt dan wel meer kans om evenwichtig tot stand te komen.

Is de minister bereid om in genoemde zin de wet op termijn te verbeteren, danwel op ruime schaal experimenten toe te staan?

In dit wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om bijzondere bijstand categoriaal te verlenen. Op zich is dat een verbetering, die gemeenten het uitvoeringswerk vergemakkelijkt. Daarmee komen echter inkomensbeleid en inkomensondersteuningsbeleid niet alleen meer in elkaars verlengde, maar ligt verschuiving naar inkomensbeleid ook in het verschieft. Sommige gemeenten willen liever structurele verhoging van de uitkeringen. Wat vindt de minister daarvan; wanneer denkt hij dat structurele verhoging in de rede ligt? Hoe denkt hij over structurele verhoging voor bepaalde categorieën? Wordt invoering van een 13e maand overwogen, waar dit verschijnsel steeds breder ingang vindt in ons land?

Nu na enkele weken strenge kou reeds voor het tweede jaar koude-toeslag moet worden verstrekt wordt steeds duidelijker dat de uitkeringen in veel gevallen onrustbarend laag dreigen te worden. Waarom worden meevallers niet wat meer aangewend om armoede daadwerkelijk te bestrijden?

De Sociale Conferentie in Zwolle heeft met nadruk gepleit voor meer respect, voor meer zelfbewustzijn en in dat kader voor de oprichting van cliëntenraden. In de Tweede Kamer heeft de minister toegezegd dat hij daarop terug zou komen. Hoe is hiermee nu de stand van zaken, oftewel wanneer komt de minister met aanvullende wetgeving op dit punt?

De leden van de CDA-fractie merkten voorts op, dat de voorlichting in het kader van de bijzondere bijstand kennelijk een zaak van doorlopende zorg is. De grote groep alleenstaande ouderen verkeert voor een te groot deel in armoedige omstandigheden. Is de minister voornemens andere uitkeringsorganisaties bij de voorlichting hierover te betrekken?

De minister verzette zich in de Tweede Kamer tegen een «niet geschoten is altijd mis» als het gaat om de bijzondere bijstand. Boeten zijn dan op hun plaats, vond hij. Wat is er eigenlijk mis met genoemde mentaliteit in een neo-liberale samenleving? Daarin is zo iets toch normaal?

De (aanvullende) subsidieregeling voor kinderopvang achten deze leden een goede zaak. Datzelfde geldt voor de openstelling van dezelfde mogelijkheden voor mensen met een minimum-uitkering uit andere sociale wetten. Vraag daarbij is waarom gemeenten deze regeling pas mogen toepassen als ze dat «strikt noodzakelijk» vinden, zoals de memorie van toelichting zegt. Wat is te verstaan onder «onbillijkheden van overwegende aard»? Wat betekenen deze beperkingen voor de papierstroom van de uitvoerende organisatie(s)?

Deze regeling is mede bedoeld om de zgn. armoedeval tegen te gaan. Waarom worden dan toch zulke beperkingen aangelegd?

Wat zouden de gevolgen van dit wetsvoorstel in zijn geheel kunnen zijn voor de armoedeval? Kan de minister daarvan een globale schatting maken?

Sommige gemeenten bieden collectief aanvullende verzekeringen aan in de gezondheidszorg. Acht de minister dat een wenselijke ontwikkeling? Hoe kan voorkomen worden dat door uitholling van het basispakket in de ziekenfondsverzekering verdere rechtsongelijkheid gaat ontstaan in de toegang tot zorg en deze in toenemende mate afhankelijk gaat worden van gemeentelijk beleid?

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van de voorgenomen wijziging van de ABW, die mede gevolg is van de Nota «de andere kant van Nederland».

Zij deelden mee in dit voorlopig verslag deze nota, alsook de WRR-nota «Tweedeling in perspectief» in hun overwegingen te hebben betrokken.

Terecht krijgen de begrippen armoede en tweedeling weer de politieke aandacht die zij verdienen. Het valt echter op wanneer over de te nemen maatregelen gedacht en gesproken wordt dit vrijwel uitsluitend bijstandsgerechtigden dan wel AOW'ers betreft.

De leden van de fractie van D66 vinden deze aanpak van een te smalle bandbreedte getuigen.

Wie perspectief wil bieden aan mensen die in de knel zijn geraakt en lastenverlichting voor huishoudens die met financieel problemen kampen als gevolg van langdurige werkloosheid zal naar de mening van deze leden ook diegenen moeten betrekken die werkloos zijn geworden terwijl het inkomen uit werk tussen minimum en modaal lag. Ook bij deze groep inkomenstrekkingen is er immers als gevolg van de 70%-regeling van een behoorlijke inkomensachteruitgang sprake.

Deze leden wensten vervolgens gaarne antwoord op de volgende vragen.

1. Licht het in de bedoeling ook in de WW een met de ABW vergelijkbare vrijstellingsregeling van max. f 275,- per maand in te stellen, wanneer men voorlopig slechts een gedeeltelijke baan kan vinden?

2. Zo nee, waarom niet?

3. Is het waar, dat mensen die na het voortijdig verliezen van een Melkert-baan terugvallen naar bijstandsniveau een periode niet in aanmerking komen voor individuele huursubsidie passend bij hun nieuwe lagere inkomen?

Door gedeeltelijke decentralisatie van de bijstand naar de gemeenten en het instellen van de mogelijkheid van bijzondere bijstand is – met instemming ook van D66 – bewust gekozen voor de mogelijkheid van een niet geheel identieke wijze van bijstandsuitkering bij de 600 gemeenten.

4. Wat is de mening van de regering over het feit dat de financiële positie van de gemeenten een tamelijk grote, zo niet veel te grote, rol blijkt te gaan spelen?

5. Heeft de regering reeds gedachten over de mogelijkheid van een herverdeling van het voor dit beleid bedoelde geld, wanneer blijkt dat sommige gemeenten aanzienlijk ruimhartiger kunnen omgaan, terwijl andere, uit financiële nood gedwongen zich genoodzaakt voelen een uiterst karig bijstandsbeleid te voeren?

6. Op welke manier worden bijstandsgerechtigden geïnformeerd over de mogelijkheden van bijzondere bijstand?

Is hierover overleg met de VNG gevoerd of gaande of heeft iedere gemeente zijn eigen specifieke uitleg?

7. Is het geld bedoeld voor de uitbreiding van crèchemogelijkheden voor dit doel geoormerkt?

8. Is de noodzakelijke uitbreiding van crèchemogelijkheden tengevolge hiervan reeds merkbaar? Zo ja, hoeveel crècheplaatsen zijn er inmiddels bijgekomen?

9. Zijn er inmiddels in meer dan 80 gemeenten cliëntenraden opgericht?

10. Bij het probleem gokverslaving wordt terecht over de beperking van de plaatsingsmogelijkheid van fruitautomaten gesproken. Het begrip kraslot wordt niet genoemd. Wat is hiervan de reden?

Het lid van de **SP**-fractie deelde mee kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel deed op grond van de titel veronderstellen dat het regelingen bevat die armoede en sociale uitsluiting moeten voorkomen. Naar de mening van het lid van de SP-fractie bevat het wetsvoorstel veeleer enkele maatregelen die het armoedeprobleem wat zouden kunnen verzachten. Een structurele aanpak van een structureel probleem – wat armoede toch is – vond hij er niet in terug.

Het lid van de SP-fractie wilde daarom graag de reactie van de minister vernemen op het recent door Divosa (de heer Rombout) en enkele sociale diensten verwoorde standpunt dat de uitkeringen op het minimumniveau te laag zijn en met b.v. 5% verhoogd zouden moeten worden. Een standpunt overigens dat de SP-fractie zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer reeds meermalen heeft verkondigd.

Het lid van de SP-fractie betreurde het dat de vrijlatingsregeling zo beperkt van opzet is. Zeker nu niet door elke gemeente een behoorlijk premiebeleid wordt gevoerd zou een vrijlatingsregeling in de geest van voor 1 oktober 1994 naar zijn mening een veel gunstiger invloed hebben op de inkomenspositie van de mensen met een uitkering en ook een veel betere aansporing zijn om werk te zoeken. Hij begreep dat de directeur van de Sociale Dienst in Rotterdam ook van mening is dat de ABW op dit punt geen adequaat instrument bevat. Hij vernam daarom graag van de minister diens oordeel over het premiebeleid zoals dit op dit moment wordt gevoerd en wat zijn reactie is op het standpunt van de Rotterdamse sociale dienstdirecteur.

Dit lid vroeg zich vervolgens af of de verruiming van de bijzondere bijstand werkelijk iets van het armoedeprobleem kan oplossen. Het staat immers vast dat die verruiming niet gebruikt mag worden voor inkomenspolitiek. Betekent dit dat we in de toekomst in toenemende mate voorzieningen te zien krijgen zoals de afgelopen twee maanden in grote diversiteit in de media bekend zijn gemaakt: een gratis krant (Bergh), een telefoonabonnement, vlees (Stadskanaal, gratis castratie van katten (Amsterdam), geen gemeentelijke heffingen voor de minima (Aalten), een collectieve ziektekostenverzekering (Leeuwarden), garantie van een maximumhuur (Apeldoorn)? Wat is het standpunt van de minister over deze initiatieven? Was dit nu wat hij beoogt met het onderhavige wetsvoorstel, zeker indien bedacht wordt dat het in dit wetsvoorstel steeds moet gaan om noodzakelijke kosten in bijzondere omstandigheden? Of bedoelt hij met een categoriale voorziening toch iets anders?

Het lid van de SP-fractie wenste de minister vervolgens de vraag te stellen of de gemeenten wel voldoende geldelijke middelen hebben om die verruiming in de praktijk te brengen. Verkondigde Divosa (de heer Lemmen) niet onlangs nog dat de pot van de bijzondere bijstand bij de gemeenten nagenoeg leeg is? Is de minister bereid extra geld ter beschikking te stellen?

Het lid van de SP-fractie wenste tenslotte nog een vraag te stellen over de wet Boeten. Deze wet is een aanscherping van het sanctiebeleid. Heeft de regering bedacht welke consequenties deze wet heeft voor het armoedeprobleem? Heeft de wet Boeten niet een negatieve invloed op het in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde doel armoede te voorkomen? Anders gezegd: bevordert de wet Boeten juist niet het ontstaan/verergeren van de armoede?

Het lid **Hendriks** deelde mee dat het hem deugd deed dat de regering met dit wetsvoorstel een goede poging doet de voorwaarden en uitvoering van de bijzondere bijstand te verbeteren. Sinds het eind van de jaren zeventig zijn de minima in ons land er zo'n 15 tot 20% in inkomen op achteruit gegaan. De woonlasten en de gemeentelijke lastendruk zijn buiten proporties gestegen en daarbij zijn de uitkeringen achtergebleven. Huishoudens komen maandelijks honderden guldens tekort. Alleenstaande vrouwen met kinderen, allochtonen en ouderen hebben grote moeite om het hoofd boven water te houden. Het gevolg is dat de bijzondere bijstand een steeds belangrijker en duidelijker functie krijgt.

Een probleem bij dit alles is de verschuiving van verantwoordelijkheden naar het gemeentelijk niveau, mede ten gevolge van dit wetsvoorstel, waarbij gemeenten een grote mate van vrijheid krijgen om zelf te bepalen wanneer en hoe de bijzondere bijstand door hen wordt toegepast. Vele gemeenten zijn bij dit alles geen fraai voorbeeld van efficiency: de armoede blijft groeien, terwijl daartegenover in vele gevallen grote overschotten van de bijzondere bijstand naar de algemene middelen verdwijnen. De heer Hendriks deelde mee grote problemen met het kunnen ontstaan van deze overschotten te hebben en te menen dat het wegvloeien van dergelijke fondsen naar de algemene middelen feitelijk onmogelijk zou moeten worden gemaakt. Hij stelde daarom voor dit wetsvoorstel als instrument te gebruiken om in uitvoerende zin de toegankelijkheid en de doelmatigheid van de bijzondere bijstand te verbeteren en de helderheid van de regelgeving dienaangaande te optimaliseren.

Om te bereiken dat bij de gang naar het bijstandskloket de te overschrijden drempel zo laag mogelijk is, is het van het grootste belang de personen waarvoor deze bijstand zou kunnen gelden duidelijk te informeren en rekening te houden met mogelijke belemmeringen. Een voorbeeld van een dergelijke moeilijkheid is de legitimatieplicht bij de aanvraag om bijstand. Veel ouderen beschikken (nog) niet over een legitimatiebewijs en hebben niet de fysieke mogelijkheid om naar het gemeentehuis te gaan of kunnen de kosten van zo'n bewijs, die kunnen oplopen tot over de vijftig gulden, niet opbrengen.

Een motie van zijn geestverwante fractie in de Tweede Kamer, de groep Nijpels, in december jl. in grote meerderheid aangenomen door die Kamer, legt een plicht bij de regering om te bewerkstelligen dat gemeenten hun oudere inwoners beter gaan wijzen op hun rechten ten aanzien van het aanvullen van het minimuminkomen. Het gaat er daarbij om de ouderen persoonlijk te wijzen op de mogelijkheden voor inkomensaanvulling in geval van een minimum inkomen. De heer Hendriks verzoekt de minister met klem de uitvoering van deze motie met spoed in gang te zetten, zodat wellicht dit jaar kan worden voorkomen dat, zoals ook vorig jaar weer is gebeurd, honderden miljoenen guldens aan bijstandsgelden niet de mensen bereiken voor wie deze gelden uiteindelijk bedoeld zijn.

De voorzitter van de commissie,  
Heijmans

De griffier van de commissie,  
Nieuwenhuizen