

Vergaderjaar 1990–1991

**21 644**

**Wijziging van de Algemene Bijstandswet en daarop rustende nadere regelgeving in verband met de decentralisatie van de bijzondere bijstand en vergroting van de mogelijkheden om met behoud van uitkering deel te nemen aan scholing en opleidingen**

**Nr. 6**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 27 december 1990

1.	Inleiding	2
2.	Verplaatsing beleidsverantwoordelijkheid naar gemeenten	2
3.	Differentiatie in de bijzondere bijstandsverlening	2
4.	Gemeentelijk minimabeleid	6
5.	Bestuurlijk overleg	9
6.	Specifieke wijzigingen	10
6.1.	Intrekking van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld); drempelbedrag	10
6.2.	Verruiming van het begrip bestaanskosten	12
6.3.	Wijziging in de Rijksgroepsregeling werkloze werknemers	14
6.3.a	Noodzakelijke scholing of werkervaring	14
6.3.b	Scholing op tertiair niveau	16
7.	Financiële gevolgen	16
8.	Relatie met de herinrichting Algemene Bijstandswet	23
	Artikelsgewijze opmerkingen	24

## **1. Inleiding**

Met waardering heb ik kennis genomen van de uitgebreide aandacht die door de verschillende fracties aan het voorliggende wetsvoorstel is besteed. Het doet mij genoegen dat dit wetsvoorstel in het algemeen positieve reacties heeft opgeroepen, zowel ten aanzien van de decentralisatie van de bijzondere bijstand als wat betreft de verruiming van de mogelijkheden om met behoud van uitkering deel te nemen aan scholing en opleiding. Het beschikbaar stellen van extra financiële middelen voor de decentralisatie van de bijzondere bijstand is door de meeste fracties met instemming ontvangen. Gemeenten zullen daardoor beter in staat zijn het door de regering beoogde maatwerk te leveren.

Ik constateer derhalve met voldoening dat dit wetsvoorstel brede instemming bij de Kamer heeft.

In deze memorie zal zoveel als mogelijk dezelfde indeling van onderwerpen worden gevolgd als in het voorlopig verslag. Waar daarvan wordt afgeweken, wordt dit vermeld.

## **2. Verplaatsing beleidsverantwoordelijkheid naar gemeenten**

Blijkens het voorlopig verslag bestaat brede instemming met de voorgestelde verplaatsing van de beleidsverantwoordelijkheid naar gemeenten. De leden van de fractie van het C.D.A. onderschrijven de opvatting dat de gemeente beter de individuele omstandigheden kan beoordelen en op die manier in staat is maatwerk te leveren. De leden van de P.v.d.A.-fractie delen deze mening, waarbij zij opmerken dat gemeenten thans hiertoe daadwerkelijk de mogelijkheden worden geboden, waardoor het doel van decentralisatie, te weten middels vermindering van centrale regelgeving meer ruimte bieden aan gemeenten om te helpen in financiële noodsituaties, wordt bereikt. Ook de leden van de G.P.V.-fractie benadrukken dat de individuele benadering die in de Algemene Bijstandswet (ABN) ligt verankerd, in het voorliggende wetsvoorstel nu meer tot haar recht komt. Het lid van de fractie van de R.P.F. kan zich in beginsel volledig vinden in de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel om gemeenten meer mogelijkheden te bieden om in bijzondere gevallen bijzondere hulp te verlenen. Hij spreekt met name zijn waardering uit over de structurele verhoging van de financiële middelen voor de bijzondere bijstand.

## **3. Differentiatie in de bijzondere bijstandsverlening**

De leden van de C.D.A.-fractie stellen de vraag of de gemeenten er niet verstandig aan doen zelf regels op te stellen voor verlening van bijzondere bijstand om rechtsonzekerheid tegen te gaan.

In dit verband merken de leden van de P.v.d.A.-fractie in paragraaf 4 van het voorlopig verslag op, in het wetsvoorstel gedelegeerde wetgeving te missen, in casu de plicht van de gemeenteraad tot het geven van algemene voorschriften en nadere regels betreffende het lokale beleid inzake de verlening van bijzondere bijstand. De leden van deze fractie vragen of de regering bereid is met wijzigingsvoorstellen te komen. Zij brengen hierbij naar voren dat de voorgenomen decentralisatie van de bijzondere bijstand een lokale politieke discussie aangaande dat beleid onontbeerlijk maakt en wijzen hierbij mede op de samenhang met het gemeentelijk minimabeleid.

Ik onderschrijf in algemene zin het belang van een politieke discussie op gemeentelijk niveau over de mogelijkheden om met bijzondere bijstand individuele noodsituaties aan te pakken, waarbij ook de relatie met het gemeentelijk minimabeleid kan worden betrokken. Met dit

wetsvoorstel wordt immers een versterking van de gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid op dit vlak beoogd.

Eerder is er, in het kader van het project D'gemeenten en D'provincies, door gemeenten op aangedrongen te worden ontheven van de reeds bestaande verplichting in de ABW tot het vaststellen door burgemeester en wethouders van richtlijnen voor de gemeentelijke bijstandsbeslissingen. In het wetsvoorstel tot Wijziging van diverse wetten in verband met vereenvoudiging van regelgeving en vergroting van gemeentelijke en provinciale beleidsvrijheid (Tweede Kamer 1989-90, 21 437) werd dan ook al voorgesteld deze verplichting te laten vervallen.

Overeenkomstig de decentralisatiegedachte wordt in het voorliggende wetsvoorstel aan de gemeentebesturen overgelaten of en op welke wijze zij dit beleid wensen te formaliseren.

Opname in het wetsvoorstel van een verplichting voor de gemeenteraad tot het stellen van regels zou neerkomen op het toevoegen van een speciiek centraal voorschrift.

Ik onderschrijf de noodzaak van een dergelijk voorschrift niet. Dat neemt niet weg dat gemeenten zelf beleidsregels kunnen vaststellen, zoals de leden van de fractie van het C.D.A. suggereren. Zij kunnen daarmee beslissingen onderbouwen en verantwoorden. Ik teken hierbij wel het volgende aan. De leden van de C.D.A.-fractie veronderstellen terecht dat ook in de huidige situatie het gemeentelijk beleid ten aanzien van de bijzondere bijstandsverlening verschillen te zien geeft. Het is dan ook niet zo dat met het voorliggende wetsvoorstel wordt overgegaan van een situatie met volledige rechtszekerheid en rechtsgelijkheid naar een volledig ontbreken daarvan. Een gemeente zal zich bij het vaststellen van regelgeving voor hetzelfde dilemma geplaatst zien als de centrale wetgever. Het door middel van regelgeving bieden van volledige zekerheid aan de burger over de objectieve omstandigheden waarin recht bestaat op bijzondere bijstand, gaat ten koste van de mogelijkheden tot het bieden van maatwerk; en het afstemmen van de bijstand op *individuele omstandigheden is per definitie niet in algemene regels te vangen.*

Indien gemeenten, ter bevordering van de duidelijkheid voor burgers en het eigen uitvoerend apparaat, besluiten tot het formuleren van richtlijnen, dienen deze het wettelijke uitgangspunt dat de verlening van de bijzondere bijstand een individuele beoordeling van het afzonderlijke geval vergt, onverlet te laten; een categorale toekenning van rechten kan dus niet plaatsvinden.

Voorts wijs ik erop dat op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur burgemeester en wethouders reeds gehouden zijn eventuele gemeentelijke richtlijnen, waarop zij een bijstandsbeslissing mede baseren, openbaar te doen zijn.

Onmisbaar voor het scheppen van voldoende bekendheid met het recht op bijzondere bijstand bij de burger, is uiteraard het geven van voorlichting. *Om die reden is in het op 5 september jl. gepresenteerde voorontwerp van een geheel herziene ABW (Kamerstukken II, 21 084) gekozen voor een algemene verplichting van burgemeester en wethouders tot het geven van doeltreffende voorlichting aangaande de verlening van bijstand.* Langs de weg van een toegesneden voorlichting kan worden bereikt dat de burger steeds voldoende geïnformeerd is over de mogelijkheden van de bijzondere bijstand. Aangezien de verlening van bijzondere bijstand, ook na decentralisatie, op de wet berust, blijft er sprake van een rechtsplicht van burgemeester en wethouders.

Op grond van het voorgaande ben ik van mening dat er, gegeven de decentrale optiek van het wetsvoorstel en de in algemene kaders reeds bestaande uitgangspunten en voornemens, geen aanleiding is tot opname in het wetsvoorstel van een specifiek voorschrift als door de leden van de P.v.d.A-fractie bedoeld.

Op de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of aan herverdelingseffecten bij financiële decentralisatie niet valt te ontkomen, wordt nader ingegaan in paragraaf 7.

De leden van de V.V.D.-fractie willen vernemen welke argumenten die bij de invoering van de ABW golden, thans niet meer van toepassing zouden zijn. De leden van de G.P.V.-fractie vragen in te gaan op de redenen op grond waarvan destijds landelijke criteria zijn ingevoerd en de vraag waarom de bezwaren van toen nu niet meer gelden.

De keuze om de regelgeving met betrekking tot bijzondere bijstand aanzienlijk te verminderen is ingegeven door nieuwe inzichten in de achterstandsproblematiek en de les die getrokken kan worden uit de ervaring met de bestaande regelgeving.

Aanvankelijk ontbraken in de ABW centrale voorschriften ten aanzien van de normering van de bijstand. De wens om in het kader van de bijstandsverlening te komen tot een grotere rechtszekerheid resulteerde onder meer in de totstandkoming van het huidige Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld) in 1980, waarin een vergaande mate van regelgeving en normering ten aanzien van de bijzondere bijstand is opgenomen.

Vanwege de economische teruggang raakten in de eerste helft van de jaren tachtig velen in een zodanige situatie dat zij een beroep moesten doen op de ABW. Ondanks de positievere economische ontwikkelingen in de tweede helft van de jaren tachtig blijkt ook nu nog de bijstandsafhankelijkheid veelal langdurig van aard te zijn. Hierdoor werden en worden gemeenten geconfronteerd met het nieuwe verschijnsel van grote groepen personen die jarenlang aangewezen zijn op bijstand. Daarbij kwam naar voren dat langdurige bijstandsafhankelijkheid voor de betrokkenen een complex aan problemen met zich brengt, die niet in de regelgeving was verdisconteerd. Hierdoor ontstond bij de gemeenten de behoefte om maatwerk te kunnen leveren en werd de centrale regelgeving in toenemende mate als een knellend keurslijf ervaren. Dit bracht hen er mede toe instrumenten voor financiële hulpverlening te creëren naast de ABW, te weten het gemeentelijk minimabeleid.

De regering is op grond van deze ervaringen en de resultaten van een belangrijk aantal onderzoeken naar de bestedingsproblematiek van degenen die langdurig zijn aangewezen op de bijstand, tot de conclusie gekomen dat het gevaar van een te grote rechtsongelijkheid, dat zo centraal stond in de jaren zeventig, in het licht van de problematiek van de langdurige bijstandsafhankelijkheid minder belangrijk moet worden geacht dan het gevaar van een uniforme bijstandsverlening die geen recht doet aan de noodzaak van differentiatie op grond van verschillen in individuele omstandigheden.

Het voorliggende wetsvoorstel gaat er om die reden van uit dat de afweging van individuele, bijzondere omstandigheden, die tot bijzondere bijstand nopen, het beste op lokaal niveau kan worden gemaakt. Dit impliceert een flexibeler regelgeving, meer gemeentelijke beleidsverantwoordelijkheid en meer financiële armslag voor gemeenten. Niet ontkend wordt dat dit kan leiden tot grotere differentiatie in de bijzondere bijstandsverlening. Dit is echter de consequentie van de gemaakte beleidskeuze.

De leden van de V.V.D.-fractie verzoeken voorts om nader te worden geïnformeerd omtrent andere (additionele) instrumenten dan reeds door de regering aangegeven die rechtsgelijkheid en rechtszekerheid zouden kunnen waarborgen. De leden van de G.P.V.-fractie vragen zich af of het instrumentarium voldoende garanties biedt om een gemeente die een volstrekt eigenzinnig beleid wenst te voeren tegen te houden.

Via overleg en inzage in ondermeer beleidstukken houden de rijksconsulenten sociale zekerheid zich op de hoogte van de ontwikkelingen in de afzonderlijke gemeenten. Bij constatering van een opvallend ruimhartig of terughoudend beleid zal de rijksconsulent hierover met de gemeente overleg voeren. Indien sprake is van een onaanvaardbare situatie en de desbetreffende gemeente niet bereid is haar beleid te wijzigen, kan tot een aanwijzing op grond van artikel 81d van de ABW worden overgegaan. Voorts kunnen in de gevallen waarin sprake is van strijdigheid met het algemeen belang, met name bij strijdigheid met het centraal inkomensbeleid, in het uiterste geval maatregelen op grond van artikel 185 van de gemeentewet (Stb. 1931, 89) worden genomen.

Indien in meer algemene zin belangrijke afwijkingen worden gesignaleerd zal dit in het bestuurlijk overleg tussen SZW en VNG aan de orde worden gesteld.

Naar mijn oordeel moet dit instrumentarium toereikend worden geacht om de eindverantwoordelijkheid voor de bijstandsverlening van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gestalte te geven. Het creëren van extra instrumenten boven de genoemde is naar mijn mening strijdig met de overdracht van bevoegdheden aan de gemeenten inzake de bijzondere bijstandsverlening. Een garantie dat geen enkele gemeente een volstrekt eigennuttig beleid zal voeren, een situatie waar de leden van de fractie van het G.P.V. op doelen, is ook niet te geven. De gemeente heeft hiertoe de vrijheid zolang zij binnen de toegekende bevoegdheden blijft en maatwerk verricht.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen om een reactie van de regering op de opmerking van de Raad van State dat niet alleen wat bijzondere bijstand betreft er sprake kan zijn van rechtsongelijkheid, maar ook wat de normuitkering betreft, wanneer gemeenten kosten als bijzondere bijstand vergoeden die al in de normuitkering zijn inbegrepen. Hoe kan deze rechtsongelijkheid voorkomen worden, zo vragen deze leden. De leden van de G.P.V.-fractie vragen in § 6.2 van het voorlopig verslag eveneens of bijzondere bijstand kan worden verleend voor kosten van noodzakelijk levensonderhoud, indien deze door bijzondere omstandigheden van betrokkene hoger liggen dan de normbijstand. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, betekent dit dan niet dat een groot risico wordt gelopen van oneigenlijk gebruik en dat via een omweg structureel tot een hogere normuitkering wordt gekomen, zo vragen deze leden zich af.

Het is inderdaad juist dat bijzondere bijstand kan worden toegekend voor algemeen noodzakelijke bestaanskosten, indien deze kosten door bijzondere individuele omstandigheden hoger zijn dan normaal. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting is dit ondermeer de strekking van de verruiming van het begrip bijzondere bijstand. Niet langer de aard van de kosten maar de omstandigheden van de betrokkenen zijn bepalend. Indien een gemeente op categorale wijze, los van de beoordeling of individuele omstandigheden dat noodzakelijk maken, voor bepaalde kosten bijzondere bijstand verleent naast de normuitkering, is sprake van strijdigheid met het algemeen inkomensbeleid van het rijk en kunnen, zoals hiervoor aangegeven, maatregelen worden genomen op grond van de gemeentewet. Ik acht het risico dat deze leden veronderstellen derhalve niet groot. Bovendien zal het feit dat de gemeenten zelf de kosten dragen van hun beleid een rem zijn om een te ruimhartig beleid te voeren in de hiervoor aangegeven zin.

Het lid van de R.P.F.-fractie tekent bij het gestelde in de memorie van toelichting, dat jurisprudentie veelal tot enige uniformering kan leiden, aan dat daaraan weer andere bezwaren kleven. Hij vraagt in dit verband hoe kan worden vermeden, dat een te grofmazige uniformering ontstaat.

De leden van de V.V.D.-fractie betwijfelen of van de jurisprudentie een uniformerende werking zal uitgaan.

Naar mijn mening bestaat geen aanleiding voor de vrees van een te grofmazige uniformerende werking van de jurisprudentie. De beroepsrechter toetst individuele gevallen aan het wettelijk kader, in casu de verruimde mogelijkheden van de afzonderlijke gemeente om in bijzondere, individuele omstandigheden bijzondere bijstand te verlenen.

Naar mag worden verwacht, zal de beroepsrechter zich daarbij concentreren op de vraag of de gemeente in het concrete geval tot een redelijke beslissing is gekomen. Hierdoor zullen enige grenzen worden gesteld, met name waar een gemeente naar het oordeel van de beroepsrechter ten onrechte niet of in te beperkte zin tot de verlening van bijstand heeft besloten. Verwacht mag worden dat andere gemeenten deze uitspraken bij hun uitvoeringspraktijk zullen betrekken. Dit zal, op de punten die in het geding zijn, een zekere uniformering betekenen.

Ik verwacht derhalve niet dat de jurisprudentie zal leiden tot te grote en daarmee grofmazige uniformering, die de mogelijkheden tot maatwerk tezeer zal inperken.

#### **4. Gemeentelijk minimabeleid**

De leden van de C.D.A.-fractie onderschrijven de visie van de regering dat generiek beleid niet past bij individuele toetsing en dat kwijtschelding van belastingen niet thuishoort onder bijzondere bijstandsverlening. Hierbij vragen zij zich wel af of bij individuele toetsing de grens tussen verschillende uitgaven wel altijd goed is te trekken. Ook stellen ze in dit verband dat juist bij schuldsanering belastingen een moeilijk oplosbaar probleem kunnen zijn.

Inderdaad zal bij individuele toetsing niet steeds duidelijk te scheiden zijn welke omstandigheid er voor verantwoordelijk is, dat naar het oordeel van de gemeente bijzondere bijstandsverlening noodzakelijk is. In het onderhavige wetsvoorstel blijft het uitgangspunt bestaan dat tot uitdrukking komt in de jurisprudentie, dat kosten van de afbetaling van schulden in het algemeen niet kunnen worden aangemerkt als noodzakelijke kosten in de zin van artikel 1 van de ABW. Dit geldt ook voor belasting-schulden. Een uitzondering kan worden gemaakt als de schulden zijn ontstaan door uitgaven voor bijzondere bestaanskosten, indien deze kosten bij aanvraag zouden hebben geleid tot bijstandsverlening. Dit voor de bijstandsverlening geldende principe maakt dat de functie van schuld saneringsfondsen niet door de verlening van bijzondere bijstand kan worden overgenomen.

De leden van de fractie van het C.D.A. vragen voorts of de Kamer zal worden ingelicht over de ontwikkeling van de bijzondere bijstand en op welke wijze.

De ontwikkeling van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de bijzondere bijstand zal door de rijksconsulenten worden gevolgd. Over de wijze waarop zij dit zullen doen zal met de VNG in het bestuurlijk overleg worden gesproken. De Kamer zal door middel van algemene rapportages van de ontwikkelingen in kennis worden gesteld.

Op de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie met betrekking tot het ontbreken van gedelegeerde wetgeving is in paragraaf 3 van deze memorie ingegaan.

De door deze leden gedane suggestie om het verplichte drempelbedrag af te schaffen onder gelijktijdige toekenning van een bevoegdheid aan de gemeente een drempelbedrag te hanteren, komt aan de orde in paragraaf 6.1 van deze memorie.

De leden van een aantal andere fracties stellen de verhouding tussen de bijzondere bijstand en de gemeentelijke minimafondsen in zijn algemeenheid aan de orde. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering van mening is dat de bestaande gemeentelijke minimaregelingen volledig binnen de bijzondere bijstand dienen te gaan vallen. De leden van de S.G.P.-fractie informeren of de gemeenten dezelfde mogelijkheden behouden om naast de bijzondere bijstand allerlei fondsen en regelingen in stand te houden. De leden van de G.P.V.-fractie stellen de vraag of duidelijk kan worden gemaakt welke ruimte de regering nog ziet voor de gemeentelijke minimafondsen, terwijl ook het lid van de R.P.F.-fractie de visie van de regering hierover wil vernemen.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt zal door de decentralisatie van de bijzondere bijstand een aanzienlijk deel van de thans bestaande gemeentelijke fondsen kunnen vervallen. Dit geldt veelal voor gemeentelijke noodfondsen, studiefondsen en woonlastenregelingen. Toch zullen andere vormen op een beperkt aantal terreinen nog wel een functie blijven vervullen. De bijzondere bijstand kan en moet immers niet alle taken van de huidige fondsen overnemen. Zo zal, gelet op de beperkte mogelijkheden die de ABW op dit terrein heeft, het verstrekken van bijstand in verband met schuldsanering een uitzondering zijn. Ook de functies van de meer categorale fondsen die zich bewegen op sociaal-cultureel terrein, zoals het verstrekken van een kortingpas voor sportieve evenementen, toneel- en bioscoopvoorstellingen enz., zullen niet in de bijzondere bijstand kunnen worden ondergebracht. Er blijft dus een, zij het overigens beperkte, ruimte voor enkele specifieke fondsen bestaan.

De leden van de fractie van D66 informeren of enig inzicht kan worden gegeven in het niveau van de diverse thans door gemeenten gehanteerde «bovengrenzen» waarboven geen kwijschelding van gemeentelijke belastingen meer mogelijk is.

De te hanteren «bovengrenzen» voor het gemeentelijk kwijscheldingsbeleid sluiten aan bij de kwijscheldingsnormen voor de rijksbelastingen.

Ten aanzien van kwijschelding van rijksbelastingen gelden sinds 1 juli 1990 de volgende, door het Ministerie van Financiën vastgestelde, maandnormen:

- f 1355 voor een echtpaar/samenwonenden of
- f 678 per echtgenoot of persoon die deel uitmaakt van een samenlevingsverband;
- f 1195 voor een éénoudergezin;
- f 885 voor een alleenstaande;
- f 780 voor een woningdeler.

Wanneer het netto besteedbaar inkomen na vermindering met een aantal aftrekposten, waaronder huur, niet boven de van toepassing zijnde norm komt, wordt kwijschelding verleend. Blijft het netto besteedbaar inkomen daarboven, dan wordt er, afhankelijk van het bedrag van het meerdere, gedeeltelijk dan wel geen kwijschelding verleend.

De gemeenten mogen ten aanzien van de door hen te innen belastingen geen hogere norm hanteren.

Op grond van artikel 300 van de Gemeentewet, die daartoe is gewijzigd na de inwerkingtreding van de Wet overdracht taken OGB (Stb. 1990,549), mogen de gemeenten wel naar beneden afwijken om een stringenter kwijscheldingsbeleid te voeren.

De leden van de fractie van Groen Links vragen de regering in te gaan op de functie en betekenis die het gemeentelijk minimebeleid tot nu toe heeft gehad in relatie tot het niveau van de uitkeringen, dit met name omdat de bijzondere bijstand in de toekomst de functie van het minimebeleid merendeels moet gaan overnemen.

Het onderhavige wetsvoorstel vindt mede zijn aanleiding in de

betekenis van het gemeentelijk minimabeleid voor uitkeringsgerechtigden. Gemeentelijk minimabeleid is in de loop van de jaren tachtig ontstaan als reactie van gemeenten op koopkrachtverlies van de sociale minima, terwijl de mogelijkheden om in het kader van de ABW financiële hulp te bieden als ontoereikend werden ervaren. Dit beleid nam meerdere vormen aan, waaronder noodfondsen, declaratiefondsen, kwijtschelding en schuldbemiddeling, budgetvoorlichtingsprojecten en projecten op het terrein van energiebesparing. Gemeentelijk minimabeleid is erop gericht de sociale minima enig financieel soelaas te bieden en het sociaal isolement van de minima te verminderen. Beide doelstellingen worden door de regering onderschreven. De regering wil deze doelstellingen onder meer realiseren door zo mogelijk een koppeling van lonen en uitkeringen, waardoor uitkeringsgerechtigden gelijkwaardig meedelen in de welvaart, en door een decentralisatie en intensivering van de bijzondere bijstandsverlening. Binnen dit raam ziet de regering geen aanleiding voor een generieke verhoging van de uitkeringen, zoals de leden van de fractie van Groen Links zouden wensen.

Bovendien zou dit ook geen recht doen aan de doelstelling voorzieningen te treffen ingeval er een door individuele omstandigheden bepaalde noodzaak van bijstandsverlening is.

Deze kunnen immers niet door een generieke normverhoging worden bestreden. Uit het bestaan van gemeentelijke mimmafondsen kan de wenselijkheid daarvan ook niet zonder meer worden afgeleid.

Wel ziet de regering daarin aanleiding om de mogelijkheden van de bijzondere bijstand te verruimen met het oog op kosten, die vanwege bijzondere, individuele omstandigheden, niet uit de algemene bijstandsuitkering kunnen worden voldaan. Daarmee gepaard gaat het belang van een afweging terzake op lokaal niveau. Beide elementen zijn in feite te beschouwen als de les die uit het gemeentelijk minimabeleid is getrokken. Er bestaan geen exacte cijfers over de financiële betekenis van gemeentelijk minimabeleid. Wel bestaan er meerdere schattingen.

Zo schat het CNV<sup>1</sup> dat in 1988 in 250 gemeenten 52 miljoen is uitgegeven aan gemeentelijk minimabeleid. Het Konsumenten Kontakt schat dat in 1989 in alle gemeenten tesamen 100 miljoen gulden is gereserveerd voor gemeentelijk minimabeleid. Door niet-gebruik van deze regelingen kan het daadwerkelijk uitgegeven bedrag lager liggen<sup>2</sup>. In beide schattingen wordt geen onderscheid gemaakt in kwijtscheldingen en overig gemeentelijk minimabeleid. Dit gebeurt wel in de Notitie Inkomensbeleid 1991. Hierin worden de kwijtscheldingen, inclusief die terzake van de onroerendgoedbelasting, geschat op 100 miljoen en de overige gemeentelijke steun op 50 miljoen<sup>3</sup>.

Zoals aangegeven in het wetsvoorstel kan de kwijtschelding van gemeentelijke belastingen niet worden geïntegreerd in de bijzondere bijstand.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen of het toezicht met betrekking tot het gemeentelijk minimabeleid wordt gewijzigd.

Gemeenten dienen zich bij het gemeentelijk minimabeleid te houden aan het kader dat in de circulaire «Steunverlening aan minima» (d.d. 1 maart 1985, BT85/U/231) van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken is gesteld. Vanuit hun toezichthoudende taak signaleren de rijksconsulenten sociale zekerheid ongewenste ontwikkelingen, zoals het voeren van een gemeentelijk minimabeleid dat in strijd is met het centraal inkomensbeleid. Dit kan, na overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken, leiden tot een voordracht tot vernietiging of schorsing van gemeentelijke richtlijnen die in strijd met de wet of het algemeen belang worden geacht. Deze situatie bestaat thans reeds.

Teneinde ook na de decentralisatie bijzondere bijstand duidelijkheid te

<sup>1</sup> CNV, Nieuwe armoede en het gemeentelijk beleid, november 1989.

<sup>2</sup> Konsumenten Kontakt, Profijt van het gemeentelijk minimabeleid, januari 1990.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 806, nrs. 1-2, Notitie Inkomensbeleid 1991.



laten bestaan omtrent het kader voor financiële hulpverlening door gemeenten naast de ABW, blijft de hiervoor genoemde circulaire gehandhaafd.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen of gemeenten, die het aan hen toegemeten bedrag voor bijzondere bijstand niet geheel voor dit doel gebruiken, het overblijvende deel kunnen aanwenden voor financiering van maatschappelijke activeringsfondsen. De leden van D66 stellen eenzelfde vraag in paragraaf 7 van het voorlopig verslag.

De overheveling van gelden naar het Gemeentefonds dient ter compensatie voor uitgaven van gemeenten voor de bijzondere bijstandsverlening. Aangezien de uitkeringen uit het Gemeentefonds tot de eigen middelen van de gemeenten behoren en niet zijn gekoppeld aan een specifiek bestedingsdoel, kunnen deze echter geheel naar eigen inzicht door de gemeenten voor andere doeleinden worden aangewend, derhalve ook voor allerlei doeleinden in het kader van de sociale vernieuwing.

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt in hoeverre bestaande gemeentelijke initiatieven teruggedraaid zullen worden in het licht van de in het wetsvoorstel neergelegde voorstellen. Het nemen van een besluit om al dan niet tot integratie van fondsen en bijzondere bijstandsverlening te komen, is een gemeentelijke aangelegenheid.

## **5. Bestuurlijk overleg**

De leden van de D66-fractie wijzen op het belang van afstemming tussen gemeentelijke uitvoeringspraktijk en landelijk beleid. Zij informeren wanneer het gestructureerd overleg met de VNG wordt gestart alsmede of nader kon worden ingegaan op het concept-bestuursakkoord op dit punt. Voorts willen zij vernemen op welke termijn een convenant wordt afgesloten en of in geval van onverwachte ontwikkelingen op andere beleidsterreinen hierover een bepaling in het af te sluiten convenant wordt opgenomen.

Met de VNG wordt momenteel ambtelijk overlegd hoe het gestructureerd overleg zal worden opgezet en welke aandachtsgebieden onderwerp van bespreking zullen zijn. Ik streef er naar het gestructureerd overleg zo spoedig mogelijk in 1991 van start te laten gaan.

In het bestuursakkoord dat tussen Rijk en VNG is gesloten is opgenomen dat in ieder geval de decentralisatie van de bijzondere bijstand alsmede de herinrichting van de ABW aan de orde komen.

Voorts is de integratie van gemeentelijk minimabeleid in de bijzondere bijstand onderwerp van overleg. Het is mogelijk dat er een convenant wordt gesloten. Ten aanzien van gevolgen van ontwikkelingen op andere beleidsterreinen op de bijzondere bijstand wijs ik op de bijlage bij het bestuursakkoord. In die bijlage is reeds aangegeven onder welke omstandigheden (de-)compensatie aan de orde is, waarbij tevens wordt ingegaan op de in dat kader toe te passen systematiek.

De vraag van de leden van de fractie van de S.G.P. of het niet zo is dat vooral in de grote gemeenten de regelingen en fondsen bestaan die in het algemeen voor minima bestemd zijn, zal in paragraaf 7 worden beantwoord. Deze leden merken voorts op dat gemeenten die te karig of te royaal omspringen met regelingen en fondsen voor minima te maken krijgen met de rijksconsulenten sociale zekerheid. Zal met decentralisatie van de bijzondere bijstand de werkdruk voor deze consulenten toenemen, en zo ja, met welke maatregelen zal de regering dat opvangen, zo vragen deze leden.

De decentralisatie bijzondere bijstand zal andere accenten leggen in de uitoefening van het toezicht door de rijksconsulenten.

Immers tegenover een waarschijnlijk groter beroep op de adviesfunctie staat een vermindering van controle- en inspectietaken, onder andere in verband met de financiële verantwoording. Een toeneming van de werkdruk als zodanig is naar het zich laat aanzien niet te verwachten.

## **6. Specifieke wijzigingen**

### *6.1. Intrekking van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld); drempelbedrag*

Naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie zal het handhaven van het drempel-bedrag het zoveel mogelijk doen opgaan van het gemeentelijk minimabeleid in de bijzondere bijstand wezenlijk in gevaar brengen. Zij menen dat afschaffing van het wettelijk voorgeschreven drempelbedrag onder gelijktijdige toekenning van een bevoegdheid aan de gemeenten een drempelbedrag te hanteren, een aanvaardbaar alternatief vormt en vragen de regering om een reactie op deze gedachte.

Bij de totstandkoming van het Bld in 1980 is het hanteren van een drempelbedrag uitvoerig aan de orde geweest. Op grond van onder meer de volgende overwegingen is toen besloten het drempelbedrag in te voeren:

1. Voorkomen moet worden dat bij de bijzondere bijstandsverlening situaties ontstaan waarin de uitvoeringskosten niet meer in redelijke verhouding staan tot de geboden financiële hulp. Om die reden zijn in meerdere regelingen administratieve drempels opgenomen. Voorbeelden zijn onder meer de belastingwetgeving, de individuele huursubsidie en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW).

2. Een drempel is tevens nodig om ervoor te zorgen dat in andere regelingen opgenomen eigen bijdragen niet systematisch via bijstandsverlening ongedaan worden gemaakt.

Het is niet de bedoeling van de ABW te voorzien in het categoriaal ongedaan maken van maatregelen die in andere wetgeving zijn genomen. Bij de invoering van het drempelbedrag is om die reden aangesloten bij de AAW-drempel juist om te voorkomen dat deze uitkeringsontvangers een beroep op de ABW zouden kunnen doen.

Hiermee is tevens ingegaan op de vraag van de leden van de fractie van Groen Links naar een uiteenzetting over de drempel in relatie tot de AAW.

Ik ben van mening dat uit oogpunt van coördinatie tussen landelijke regelingen het handhaven van het wettelijke voorgeschreven drempelbedrag de voorkeur verdient. Dit betekent inderdaad, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. aangeven, dat het drempelbedrag ook zal gelden voor de onderdelen van het minimabeleid die onder de bijzondere bijstand worden gebracht.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen om een overzicht van de elementen die door verruiming van het begrip bijzondere kosten van het bestaan hier voortaan onder zullen worden begrepen.

De verruiming van het begrip bijzondere noodzakelijke bestaanskosten ingevolge dit wetsvoorstel betekent dat dit begrip mede zal omvatten: de leenbijstand voor duurzame gebruiksgoederen, de tijdelijke woonkostentoeslagen bij woonkosten boven de maximum huurgrens voor huursubsidie, het bij wijze van «individualisering» hoger vaststellen van de bijstand voor algemeen noodzakelijke bestaanskosten en de bij uitzondering verstrekte bijstand voor de kosten van medische en maatschappelijke dienstverlening.

Deze leden wensen voorts inzicht te ontvangen in de mogelijke differentiatie van de gewijzigde vaststelling van het als draagkracht aan te merken inkomen of vermogen. Tevens willen zij van de regering vernemen in welke gevallen zij een wijziging van het draagkrachtpercentage wenselijk acht.

Op grond van het voorgestelde artikel 18a, eerste lid, van het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln) nemen B & W bij de vaststelling van de draagkracht geheel of gedeeltelijk het vermogen en het inkomen, voor zover dit boven de algemene vermogensvrijlatingen c.q. de algemene normbijstand ligt, in aanmerking. De gemeente is dus vrij om zelf te bepalen welk deel van het vermogen en het relevante inkomen in het concrete geval in aanmerking wordt genomen. Van belang is dat het om een beoordeling van de individuele omstandigheden gaat. Relevante factoren kunnen daarbij zijn: de aard van de kosten, de aanwezigheid van buitengewone lasten en overige persoonlijke omstandigheden. Wanneer in één van de omstandigheden verandering optreedt is een hernieuwde afstemming van de draagkrachtberekening op deze gewijzigde omstandigheden gewenst. Het betreft dus een beoordeling, die van geval tot geval door de gemeente moet worden gemaakt en herzien dient te worden wanneer informatie van de cliënt hiertoe strekt dan wel uit het periodieke heronderzoek door de gemeente blijkt dat daar reden voor is. Hierdoor kan het gevraagde inzicht in de mogelijke differentiatie die het gevolg zal zijn van de gewijzigde systematiek bij het vaststellen van het draagkrachtpercentage, niet worden gegeven.

De leden van de V.V.D.-fractie willen ook weten welke gevallen, buiten doorkruising van het centraal inkomensbeleid, strijdigheid met het algemeen belang zouden opleveren op grond waarvan het nemen van maatregelen krachtens de gemeentewet gerechtvaardigd zou worden geacht.

Deze gevallen zijn niet in algemene zin op voorhand aan te geven. De regering acht het ook minder vruchtbaar dit te doen. De wenselijkheid om gemeenten meer armslag te verlenen voor hulpverlening in individuele noodsituaties staat in het onderhavige wetsvoorstel immers voorop.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen een nadere toelichting over het feit dat ingevolge dit wetsvoorstel een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) bij wet wordt gewijzigd. Zij vragen of het niet mogelijk was geweest het gewijzigde Bln. met de gebruikelijke termijn in het Staatsblad te plaatsen en als bijzondere bepaling op te nemen dat het besluit tegelijk met het desbetreffende wetsvoorstel in werking zal treden.

De door de leden van de G.P.V.-fractie gesuggereerde optie was inderdaad een mogelijkheid geweest.

De redenen om niet voor deze mogelijkheid te kiezen zijn aangegeven in de memorie van toelichting: de decentralisatie van de bijzondere bijstand is een wezenlijk onderdeel van het nieuwe kabinetsbeleid, past in het kader van de sociale vernieuwing en vergt een behandeling bij voorrang.

Daar komt bij dat de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel zo nauw met elkaar samenhangen, dat bij een gescheiden behandeling (zowel bij wet als bij AMvB) de onderlinge afstemming uit het oog verloren zou kunnen worden. Mede gelet op de tijdelijkheid van de wetswijziging in het kader van de op stapel staande herinrichting van de gehele ABW, op grond waarvan de AMvB wordt geïntegreerd in de wet zelf, heb ik gemeend het onderhavige voorstel als één geheel te moeten aanbieden, zodat de Kamer zich over het gehele pakket in onderlinge samenhang kan uitspreken. Op deze wijze is tenslotte de gelijktijdige afronding van het pakket van voorstellen het beste gewaarborgd.

Het lid van de R.P.F.-fractie vraagt om een toelichting op het voornemen om het drempelbedrag niet van toepassing te verklaren waar het gaat om voorzieningen gericht op de arbeidsmarkt.

De regering acht het van wezenlijk belang dat uitkeringsontvangers zo spoedig mogelijk zelfstandig in hun bestaan kunnen voorzien door deelname aan het arbeidsproces. Daartoe kunnen op grond van de wet aan betrokkenen voorwaarden worden opgelegd, onder meer gericht op het volgen van arbeidsmarktrelevante scholing of op de deelname aan werkervaring. Waar sprake is van een door de overheid opgelegde verplichting zou het niet juist zijn de hieraan verbonden kosten niet integraal te vergoeden. Het betreft immers kosten die vanuit oogpunt van bijstand noodzakelijk zijn. Deze redenering geldt ook wanneer anderszins door de betrokkenen onvermijdelijke kosten moeten worden gemaakt om aan de bijstandsverlening verbonden verplichtingen na te komen.

## *6.2. Verruiming van het begrip bestaanskosten*

De leden van de V.V.D.-fractie stellen de vraag op welke gronden (buiten het reeds aangegeven argument met betrekking tot het volledig uitgebouwde aanbod van voorliggende voorzieningen op het terrein van medische en maatschappelijke dienstverlening) de regering meent te kunnen aannemen dat een herleving van de indirecte financiering middels de ABW niet te verwachten valt.

Ook het lid van de R.P.F.-fractie vraagt of na de voorgestelde deregulering een herleving van de indirecte financiering adequaat kan worden tegengegaan.

Bij de structurele wetswijziging van 1974 is in de ABW een aanzienlijk aantal artikelen opgenomen om de indirecte financiering in te dammen en onder te brengen in directe financieringskaders. Deze operatie is voltooid, zodat reden bestaat de betrokken artikelen te schrappen. Inderdaad is daarbij de vraag aan de orde hoe een herleving van de indirecte financiering kan worden voorkomen.

Uit advisering van het voormalige College Algemene Bijstandswet (d.d. 17 januari 1988) en van de SER-commissie Sociale Voorzieningen (d.d. 8 september 1989) is gebleken dat een volledige afsluiting van de ABW voor kosten van medische en maatschappelijke dienstverlening onaanvaardbaar wordt geacht, omdat dit niet in overeenstemming is met de sluitstukfunctie van de wet. Toch is, zeker in een gedecentraliseerde situatie, waarin de gemeenten de financiële verantwoordelijkheid dragen voor de bijzondere bijstand, van belang dat de wet afwijzingsgronden bevat die door de gemeente kunnen worden toegepast, wanneer bijstand wordt aangevraagd ter bestrijding van de kosten van voorzieningen die door de voorliggende regelingen uitdrukkelijk niet worden aangeboden. Om die reden is in het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 1a neergelegd dat de ABW geen taak heeft om kosten te vergoeden van voorzieningen die in het kader van voorliggende regelingen in het algemeen of in een specifieke situatie niet noodzakelijk worden geacht.

In navolging van de advisering is een uitzonderingsclausule opgenomen voor noodsituaties. Deze komt overeen met het huidige artikel 1b van de ABW. Dit laatstgenoemde artikel wordt in de praktijk slechts op beperkte schaal toegepast.

Niet valt in te zien waarom hierin verandering zou optreden, dit mede gelet op de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de desbetreffende kosten.

Voorts is mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State de uitzonderings-clausule beperkt, in die zin dat in geen enkele situatie bijstand verleend mag worden voor kosten van medische handelingen en verrichtingen die tot de ontwikkelingsgeneeskunde gerekend kunnen worden, ook niet wanneer deze in het buitenland plaatsvinden.

In de praktijk zullen de rijksconsulenten fungeren als intermediair en zullen zij de gemeenten informeren over de mogelijkheden die in voorliggende voorzieningen al dan niet worden geboden.

Indien zij onverwachte ontwikkelingen waarnemen zullen zij die signaleren, waarna hierover met het desbetreffende ministerie overleg kan worden gevoerd. Zo nodig kan dit aan de orde komen in het gestructureerde overleg met de VNG.

Uit het voorgaande meen ik te mogen concluderen dat een herleving van indirecte financiering niet valt te verwachten.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe het voorstel de relatie tot de ontwikkelingsgeneeskunde zich verhoudt tot het artikel 1a, zoals dit is voorgesteld in het kader van het experiment D'gemeenten.

Ik wijs erop dat ten aanzien van het wetsvoorstel D'gemeenten en D'provincies op 29 mei 1990 een nota van wijziging is ingediend (Kamerstukken II, 1989-90, 21 081, nr. 7). Blijkens onderdeel H van genoemde nota is artikel 8 van dat wetsvoorstel, waarin de door deze leden bedoelde artikelen 1a en 1b oorspronkelijk waren opgenomen, vervallen. Mede vanwege de aanzienlijke vertraging die de voorgestelde Wet D'gemeenten en D'provincies heeft opgelopen, heeft het kabinet besloten om ten aanzien van het merendeel van de D'voorstellen die de ABW betreffen landelijke invoering voor te stellen en dus af te zien van experimenten. Op de door deze leden gestelde vraag of de thans gehanteerde formulering niet ruimer is, merk ik op dat wanneer de aanvankelijk in het wetsvoorstel D'gemeenten en D'provincies opgenomen artikelen 1a en 1b tesamen worden gezien, het voorgestelde artikel 1a van het onderhavige wetsvoorstel hiervan het pendant vormt. De nieuwe tekst van artikel 1a heeft een algemenere strekking en de afsluiting van de ABW voor kosten van medische behandelingen die tot de ontwikkelingsgeneeskunde gerekend kunnen worden vormt een beperking ten opzichte van de eerdere voorstellen. De reden waarom een beperking is aangebracht is in de Memorie van Toelichting uiteengezet.

De vragen van de leden van de G.P.V.-fractie met betrekking tot het verlenen van bijzondere bijstand voor kosten van noodzakelijke levensonderhoud zijn in § 3 van deze memorie reeds beantwoord.

De leden van de G.P.V.-fractie stellen voorts de vraag om welke reden een behandeling of verrichting met een nieuwe techniek categorisch voor bijstandsverlening wordt uitgesloten. De leden van de fractie van D66 vragen in dit verband of bijstandsverlening wél is toegestaan voor kosten van medische verrichtingen en behandelingen die tot de ontwikkelingsgeneeskunde behoren indien de staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) zich nog niet (bewust) heeft uitgesproken.

Het instemmen met en vergoeden van behandelingen of verrichtingen met nieuwe technieken of nieuwe vormen van zorg, de zogenaamde ontwikkelingsgeneeskunde, is voorbehouden aan de staatssecretaris van WVC.

Op het terrein van de ontwikkelingsgeneeskunde is grote deskundigheid en zorgvuldigheid vereist om te kunnen beoordelen of voorzieningen in het algemeen dan wel in specifieke gevallen noodzakelijk zijn. Anders dan de bestaande medische en maatschappelijke dienstverlening, bevindt de ontwikkelingsgeneeskunde zich naar haar aard in een oriënterend, verkennend gebied.

Alvorens nieuwe technieken of zorg in Nederland te introduceren en op te nemen in het verstrekkingspakket is zorgvuldige besluitvorming een eerste vereiste. Onderzoek dient plaats te vinden naar de medische, maatschappelijke, ethische, juridische financiële en organisatorische effecten van de eventuele toepassing van de nieuwe techniek of zorg.

Wanneer de effecten nog niet voldoende bekend zijn kunnen deze nader worden onderzocht door het instellen van een project. De «Commissie ontwikkelingsgeneeskunde» adviseert de staatssecretaris van WVC over deze projecten.

Uit het voorgaande blijkt dat een zeer zorgvuldige procedure moet worden gevolgd alvorens financiering wordt geboden voor nieuwe behandelingsmethoden. Door de snelle groei van de ontwikkelingsgeneeskunde en door de tijd die gemoeid is met de beoordeling of een voorziening noodzakelijk en voldoende financiering aanwezig is, worden gemeenten in toenemende mate geconfronteerd met bijstandsvragen op dit terrein. Omdat het vrijwel altijd om een noodsituatie gaat, voelen gemeenten zich vaak gedwongen om via bijstandsverlening de betrokken behandeling mogelijk te maken. Indirecte financiering van ontwikkelingsgeneeskunde is hiervan het gevolg.

Het is naar mijn oordeel onaanvaardbaar, dat bij de toepassing van de ABW het beleid van de staatssecretaris van WVC wordt doorkruist door middels bijstandsverlening een medische behandeling of ingreep mogelijk te maken, wanneer hiervoor van de zijde van WVC nadrukkelijk noch in het algemeen, noch bij wijze van experiment financiering ter beschikking wordt gesteld. Om die reden heb ik op 15 augustus 1990 aan burgemeester en wethouders van Nieuwegein in deze zin een aanwijzing gegeven (Stcrt. 1990, 164). Het is echter van belang dat een dergelijk voorschrift in algemene zin wordt neergelegd in de wet, in die zin dat in geen enkele situatie bijstand dient te worden verleend voor de kosten van medische handelingen en verrichtingen die tot de ontwikkelingsgeneeskunde kunnen worden gerekend, ook niet wanneer deze in het buitenland plaatsvinden.

Blijkens de vraag van de leden van de fractie van D66 biedt de huidige redactie van artikel 1a onvoldoende duidelijkheid op dit punt. De voorgestelde bepaling kan inderdaad zo worden gelezen, dat door het niet mogen toepassen van de uitzonderingsclausule in geval van kosten van medische behandelingen die tot de ontwikkelingsgeneeskunde gerekend kunnen worden, het tweede lid onverkort geldt. Hierin staat dat de bijstand zich niet uitstrekt tot kosten die uitdrukkelijk buiten de werksfeer van een voorliggende voorziening zijn gelaten. In geval van ontwikkelingsgeneeskunde heeft het Ministerie van WVC echter juist nog in overweging of een voorziening beschikbaar gesteld moet worden, en is nog geen besluit genomen. Het misverstand kan zo ontstaan dat bijstandsverlening voor kosten van ontwikkelingsgeneeskunde wel toegestaan zou zijn. Teneinde de tekst van artikel 1a op dit punt te verduidelijken doe ik u dienaangaande een nota van wijziging toekomen.

### *6.3. Wijziging in de Rijksgroepregeling werkloze werknemers*

#### *6.3.a Noodzakelijke scholing of werkervaring*

De leden van de C.D.A.-fractie vragen of alle vormen van kinderopvang voor vergoeding in aanmerking komen. Kosten van kinderopvang komen slechts voor bijstandsverlening in aanmerking, voorzover de betrokkene deze onvermijdelijk moet maken om deel te kunnen nemen aan activiteiten die noodzakelijk zijn voor inschakeling in de arbeid en voorzover, voorliggende voorzieningen daar niet in voorzien.

De leden van de P.v.d.A.-fractie constateren dat door de verplichting om bijzondere bijstand te verlenen voor kosten verbonden aan noodzakelijk geachte her-, om-, of bijscholing alsmede die van kinderopvang belangrijke voorzieningen worden getroffen met betrekking tot de uitstroom naar de arbeidsmarkt. Deze leden vragen of het treffen van deze voorzieningen niet een continu proces dient te zijn, waaraan een vervolg moet worden gegeven.

In antwoord hierop wordt opgemerkt dat de thans gecreëerde faciliteiten met name betrekking hebben op de kosten die voor betrokkene verbonden zijn aan het deelnemen aan voorzieningen. De ABW heeft niet tot taak de voorzieningen zelf te financieren. Deze zullen derhalve op grond van andere regelgeving gecreëerd moeten worden. Ik wijs in dit verband op, bijvoorbeeld, de Jeugdwerkgarantiewet en de banenpool-regeling.

De leden van de V.V.D.-fractie stemmen in met bijstandsverlening voor kosten verbonden aan een ten behoeve van de arbeidsmarktinschakeling noodzakelijk geachte om-, her- of bijscholing voor alle bijstandsgerechtigden.

Deze leden hebben in dit verband behoefte aan een resumé van de financiële consequenties van de kosten van kinderopvang die worden gerekend tot de bijzondere kosten van bestaan.

Het opstellen van het gevraagde resumé is niet mogelijk. Toekenning van bijzondere bijstand voor kosten van kinderopvang is afhankelijk van tal van factoren, die van geval tot geval kunnen verschillen. In de eerste plaats zijn de aan de kinderopvang verbonden kosten afhankelijk van de aanwezige voorliggende voorzieningen. In een aantal situaties zal de betrokkene worden geconfronteerd met een eigen bijdrage. Deze kan echter verschillen, afhankelijk van de opvangvorm. Verder zullen de kosten afhankelijk zijn van het aantal gevallen waarin met het oog op de inschakeling in de arbeid noodzakelijkerwijs kosten voor kinderopvang moeten worden gemaakt.

De vraag van de leden van de fractie van D66 of kosten van kinderopvang in geval van het opdoen van werkervaring als bijzondere kosten worden beschouwd, wordt bevestigend beantwoord voorzover het gaat om deelname aan werkervaringsprojecten die noodzakelijk worden geacht voor intreding op de arbeidsmarkt en geen beroep op voorliggende voorzieningen kan worden gedaan.

Indien een bijstandsmoeder een «Kleine deeltijdbaan» heeft die niet als reguliere werkervaringsplaats kan worden aangemerkt, worden de aan de kinderopvang verbonden kosten niet als bijzonder noodzakelijke bestaanskosten, maar als buitengewone verwervingskosten beschouwd waarmee bij de middelentoets rekening wordt gehouden.

De leden van de S.G.P.-fractie informeren of de gemeenten een rechtsplicht hebben tot het vergoeden van de kosten van kinderopvang of dat gemeenten een zekere beleidsvrijheid hebben.

Het verlenen van bijzondere bijstand is op grond van het voorgestelde artikel 18a van het Bln een rechtsplicht. De gemeente beoordeelt in welke gevallen dergelijke kosten met het oog op de arbeidsinschakeling noodzakelijkerwijs moeten worden gemaakt. Hierin ligt een beleidsvrijheid van de gemeente.

Deze leden vragen voorts in hoeverre de vergoeding van de kosten van kinderopvang zich zal beperken tot situaties van noodzakelijk geachte scholing of werkervaring. Zij brengen naar voren dat voor iemand met een reguliere arbeidsplaats met het minimumloon de draagkracht ook niet veel zal toenemen terwijl de kosten gelijk blijven.

Alleen in het geval dat scholing of werkervaring noodzakelijk is voor de inschakeling in de arbeid dienen de kosten die de betrokkene moet maken voor eventueel benodigde kinderopvang te worden vergoed. Om te voorkomen dat bij uitstroom uit de bijstand naar de betaalde arbeid een te groot «afbreukrisico» ontstaat, wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat de bijstand voor deze kosten gedurende een bepaalde periode voortgezet zou moeten worden, waarbij een jaar in de rede ligt.

De vraag van de leden van de G.P.V.-fractie of de mening wordt gedeeld dat de voor vergoeding in aanmerking komende kosten evident arbeidsmarktrelevant moeten zijn, wordt bevestigend beantwoord. Ook noodzakelijke voorbereiding op de inschakeling in de arbeid valt hieronder.

Deze leden vragen tevens of het voor het overige geheel aan de gemeente wordt overgelaten te bepalen welke activiteiten al dan niet arbeidsmarktrelevant zijn.

Na overleg met de Arbeidsvoorzieningsorganisatie besluit de gemeente, zoals aangegeven in de huidige regelgeving, over de bijstandsverlening terzake van arbeidsmarktrelevante activiteiten.

### *6.3.b Scholing op tertiair niveau*

De leden van de C.D.A.-fractie vragen zich af of een termijn van een of twee jaar wel voldoende is om te komen tot een adequate afgeronde opleiding.

Deze leden zien een extra complicatie bij de alleenstaande ouders met kinderen.

Het opnemen van de mogelijkheid tot het volgen van opleidingen op tertiair niveau met behoud van uitkering is beperkt tot (om)scholing die noodzakelijk is voor (her)inschakeling in de arbeid. Het mag derhalve nooit gaan om het volgen van regulier onderwijs op tertiair niveau. De verruiming betreft het volgen van kortdurende scholingsprojecten die inspelen op konkrete arbeidsmarktbehoeften. Een termijn van maximaal twee jaar wordt voor deze relatief kortdurende scholingsprojecten zeker voldoende geacht. Ook een alleenstaande ouder met kinderen zal in staat zijn deze scholing te volgen, omdat zonedig gebruik kan worden gemaakt van kinderopvang waarvan de kosten volledig voor vergoeding in aanmerking komen.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen hoe oneigenlijk gebruik kan worden voorkomen, waarbij zij denken aan constructies waarmee men zichzelf onder de werkingssfeer van de Wet op de studiefinanciering uit kan manoeuvreren.

Mede om dergelijke constructies onmogelijk te maken, wordt in het herziene artikel 12 Rww bepaald, dat een scholing of opleiding als bedoeld in hoofdstuk II van de Wet op de studiefinanciering niet als noodzakelijk kan worden aangemerkt voor de inschakeling in de arbeid. Niet het subjectieve recht op WSF is derhalve bepalend, maar de scholing of opleiding die wordt gevolgd.

## **7. Financiële gevolgen**

De leden van de C.D.A.-fractie willen vernemen of de geldmiddelen die uitgegeven worden aan leenbijstand en woonkostentoeslag, ook worden gedecentraliseerd en over welke bedragen het dan gaat.

Zoals gememoreerd in hoofdstuk 1 van de memorie van toelichting wordt het begrip bijzondere noodzakelijke bestaanskosten zodanig verruimd dat hierin mede zijn begrepen de leenbijstand voor duurzame gebruiksgoederen en de tijdelijke woonkostentoeslagen bij woonkosten boven de maximumhuurgrens voor huursubsidie. De rijksvergoeding voor leenbijstand bedraagt in 1990 naar raming circa f 20,9 miljoen, terwijl in de rijksvergoeding voor algemene bestaanskosten thans mede is begrepen een bedrag van circa f 15 miljoen wegens de hiervoren bedoelde woonkostentoeslagen. Deze gelden maken deel uit van de bedragen die naar het Gemeentefonds worden overgeheveld.

*De leden van de C.D.A.-fractie vragen verder waarom de regering*



reeds nu een beslissing heeft genomen over de verdeling van de bijstandslasten tussen Rijk en gemeenten in de verhouding van 90/10 en niet van 80/20. Zij vragen welke motieven daarbij een rol hebben gespeeld.

Ten aanzien van de verdeling van de bijstandslasten merk ik op dat het onderhavige wetsvoorstel wijziging brengt in de bestaande financiële verhouding, doordat de bijzondere bijstandslasten na decentralisatie volledig voor rekening van de gemeenten komen.

In de aanvankelijke voornemens van het vorige kabinet is uitgegaan van het laten samengaan van de vergroting van de gemeentelijke beleids marges met een verhoging van het gemeentelijk aandeel in de bijstandslasten. Concreet is daartoe destijds voorgesteld de financiële verantwoordelijkheid voor de bijzondere bijstand geheel bij de gemeenten te leggen en ten aanzien van de algemene bijstand de huidige financiële verhouding, waarin het Rijk 90% van de lasten draagt en het gemeentelijk aandeel 10% van de lasten bedraagt, te vervangen door een 80/20 verhouding. Omtrent laatstgenoemd voorstel is zowel door de meerderheid van de Commissie Sociale Voorzieningen van de SER (8 september 1989) alsmede door de Raad voor de gemeentefinanciën (Rgf) (12 juli 1989) negatief advies uitgebracht. Gegeven de strekking van deze adviezen ziet de regering thans af van invoering van een 80/20 verhouding voor wat betreft de bijstandsuitgaven voor algemene bestaanskosten.

Gegeven de samenhang die in de adviesaanvraag aan de SER en de Rgf is aangebracht tussen de overdracht van de financiële verantwoordelijkheid voor de bijzondere bijstandsverlening aan de gemeenten en de verhoging van het gemeentelijk aandeel in de bijstandsverlening voor algemene bestaanskosten, acht de regering het noodzakelijk dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel, dat ondermeer de afschaffing van de rijksvergoeding voor de bijzondere bijstand regelt, gelijktijdig aan de gemeenten meer duidelijkheid wordt verschaft omtrent de te verwachten totale omvang van het gemeentelijk aandeel in de bijstandslasten. Volledige duidelijkheid op dit punt zal uiteraard eerst bestaan na de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel tot algehele herinrichting van de ABW.

De constatering van deze leden dat de beslissing van de regering tot handhaving van de 90/10 verhouding niet geheel is af te leiden uit het voorstel tot decentralisatie van de bijzondere bijstand is op zichzelf juist. Gelet echter op de reeds genoemde samenhang, de nagestreefde duidelijkheid voor de gemeenten en de overwegend afwijzende reactie van adviesorganen op het voorstel tot invoering van een 80/20 verhouding, is hieromtrent een passage opgenomen in de memorie van toelichting.

Tevens wijs ik op de in het Regeerakkoord gemaakte keuze tot invoering van een incentive-premie voor gemeenten in de omvang van (aanvankelijk) 10% van de door een gemeente gerealiseerde daling van de uitgaven voor algemene bijstand. Ook deze regeling beoogt vergroting van het financiële belang van de gemeente bij een daling van de bijstandsuitgaven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of, na de decentralisatie van geldmiddelen, het «open eind»-karakter van de bijzondere bijstand voor gemeenten alsmede voor mensen die in aanmerking komen voor bijzondere bijstand, geen risico's inhoudt.

Bij de verdeling van de voor bijzondere bijstand aan het Gemeentefonds toe te voegen middelen, zal een systematiek worden gehanteerd die rekening houdt met de uitgaven die de individuele gemeenten in de

jaren 1987 tot en met 1989 hebben gedaan aan de bijzondere bijstand. Hierdoor, en doordat op basis van het regeerakkoord bovendien vanaf 1991 f 100 mln. extra voor dit doel beschikbaar komt, zullen de gemeenten naar verwachting voldoende financiële ruimte hebben voor de verlening van bijzondere bijstand.

Volgens de afspraken die zijn neergelegd in het bestuursakkoord Rijk-VNG zal het Rijk met de VNG in overleg treden, indien zich calamiteiten (onvoorziene en zeer omvangrijke stijgingen van het aantal bijstandsgerechtigden) voordoen, om te bezien of compensatie kan worden geboden door toevoegingen aan het Gemeentefonds. Maatregelen van de rijksoverheid met gevolgen voor de gemeentelijk bijstandsuitgaven zullen, conform de in het bestuursakkoord gemaakte afspraken, worden gecompenseerd.

Daarnaast hebben individuele gemeenten een aantal mogelijkheden om onverwachte wisselingen in het beroep op de bijzondere bijstand op te vangen. Gemeenten kunnen besluiten de in enig jaar, respectievelijk jaren, niet benutte financiële ruimte te reserveren voor eventuele toekomstige incidentele hoge bijstandsuitgaven. Daarnaast kunnen gemeenten, dit in tegenstelling tot het Rijk, bepaalde incidentele uitgaven activeren en door middel van een afschrijvingsmethodiek de budgettaire last over meerdere jaren spreiden. Ik meen dan ook dat gemeenten geen onaanvaardbare risico's lopen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie naar de bereidheid een onderzoek, bij voorbeeld na twee jaar, te verrichten naar de financiële effecten per gemeente, merk ik het volgende op. Het ligt in het voornemen om de bestaande statistische informatievoorziening ter zake van de bijzondere bijstandverlening, die wordt verzorgd door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), te continueren. Het CBS is thans in overleg met DIVOSA om te bezien op welke wijze de financiële informatie op gemeenteniveau na de decentralisatie kan worden vergaard, aangezien vanaf dat moment de bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aanwezige declaratiegegevens uitsluitend betrekking hebben op de algemene bijstand. Op basis van deze statistieken en het daaraan ten grondslag liggende basismateriaal kunnen periodiek de financiële effecten per gemeente in beeld worden gebracht.

Afzonderlijk onderzoek is naar mijn oordeel dan ook overbodig.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen om een nadere onderbouwing van de financiële consequenties van het wetsvoorstel, zowel kwantitatief als kwalitatief. Deze financiële consequenties kunnen aan de hand van de meest recente ramingen op jaarbasis als volgt worden weergegeven:

Incidentele uitkeringen om niet:

a. aan personen beneden 65 jaar	f 51,4 mln.
b. aan personen van 65 jaar en ouder	f 11,5 mln.
Leenbijstand ex artikel 4 ABW (excl. bedrijfskapitaal)	f 20,9 mln.

Periodieke uitkeringen voor bijzondere bestaanskosten:

a. aan personen beneden 65 jaar	f 28,5 mln.
b. aan personen van 65 jaar e.o.	f 23,7 mln.
Bijstand aan personen in inrichtingen	+ f 29,9 mln.

Raming voor bijzondere bijstand (volgens huidige bepalingen) f 165,9 mln.

bijstand die thans nog als algemene bijstand wordt verstrekt: woonkostentoeslagen f 15,0 mln.  
individualisering + f 19,0 mln.

subtotaal (waarbij in raming begrepen algemene bijstand) f 199,9 mln.

bij: de op basis van het regeerakkoord extra beschikbaar gestelde gelden voor intensivering bijzondere bijstand	100,0 mln.
Totaal bijzondere bijstand na decentralisatie	<u>f 299,9 mln.</u>

afgerond (f 300 mln.)

De leden van de V.V.D.-fractie vernemen gaarne of in het geval de totale kosten hoger zouden worden waardoor de financiële tegemoetkoming ontoereikend zou blijken te zijn, de gemeenten deze kosten alsdan voor eigen rekening dienen te nemen of de regering haar bijdrage in de kosten herziet.

De financiële decentralisatie van de bijzondere bijstand houdt in dat de met deze bijstandsverlening verband houdende rijksmiddelen worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

Daarmee behoren deze gelden vanaf dat moment tot de eigen middelen van de gemeenten. Dit betekent dat mutaties in de uitgaven voor bijzondere bijstand evenals de overige gemeentelijke uitgaven door gemeenten dienen te worden opgevangen uit de eigen middelen, waaronder begrepen de uitkering uit het Gemeentefonds. De directe effecten van beleidsmaatregelen van het Rijk op de bijzondere bijstandslasten zullen conform de in het bestuursakkoord tussen Rijk en VNG gemaakte afspraken volledig worden gecompenseerd door middel van toevoeging van het daarmee gemoeide bedrag aan het Gemeentefonds. Indien zich calamiteiten voordoen zal het Rijk in overleg treden met de VNG om te bezien of compensatie kan worden geboden. Hiermee is tevens antwoord gegeven op de vraag van de leden van de S.G.P.-fractie of bij een plotseling sterke stijging van de kosten voor bijzondere bijstand gemeenten alsnog een beroep kunnen doen op het rijk, als ook op de vraag van de leden van de fractie van Groen Links waarom de regering niet heeft besloten de verstrekking van bijzondere bijstand veilig te stellen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen welke precieze argumenten de Raad voor de Gemeentefinanciën had om negatief te adviseren omtrent het vervroegd decentraliseren van de bijzondere bijstand en om welke reden de regering heeft gemeend van dat advies af te moeten wijken.

Naar aanleiding van de adviesaanvraag in het kader van de herinrichting van de ABW sprak de Raad zich op 12 juli 1989, inderdaad nog uit voor een gezamenlijke en gelijktijdige effectuering van de voorstellen over de bijzondere en de algemene bijstand. De raad achtte een gedeeltelijke decentralisatie van de bijzondere bijstand gerechtvaardigd vanwege de gemeentelijke beïnvloedingsmogelijkheid van de bijzondere bijstand. In zijn advies van 31 augustus 1990 over de decentralisatie van de bijzondere bijstand spreekt de Raad als zijn oordeel uit dat een eigen, gericht gemeentelijk bijstandsbeleid het beste kan gedijen bij een volledige decentralisatie. Voor deze wijziging in de positie van de Raad was het laten vervallen van de aanvankelijke besparingsdoelstelling van f 25 mln. van belang alsmede de intensivering van de bijzondere bijstand met een bedrag van f 100 mln. op grond van het Regeerakkoord. Daarnaast geeft de Raad aan dat een belangrijk bezwaar tegen het vervroegd decentraliseren van de bijzondere bijstand is vervallen, nu een eerder voorstel om het gemeentelijk aandeel in de lasten voor de algemene bijstand te verdubbelen is vervallen. Mede met het oog op de relatie met het sociale vernieuwingsbeleid kan de raad thans het vervroegd decentraliseren van de bijzondere bijstand onderschrijven.

Ook de Commissie Sociale Voorzieningen van de Sociaal-Economische Raad heeft blijkens zijn advies van 8 september 1989 met de voorrang voor het decentralisatievoorstel ingestemd.

De leden van de fractie van D66 stellen een aantal vragen over het niet-gebruik en de mogelijkheden om door middel van voorlichting door de Rijksoverheid eventueel via het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering uitkeringsgerechtigden op de bijzondere bijstand te attenderen. Zij willen tevens vernemen op welke wijze de in voorbereiding zijnde actieplannen de betrokkenen zullen bereiken.

Ik ben het met deze leden eens dat het bestaan van de mogelijkheid om bijzondere bijstand te vragen op zo ruim mogelijke schaal bekend moet worden gemaakt.

Voorlichtingsbrochures van de rijksoverheid op dit terrein zijn er niet, omdat beleid met betrekking tot de verstrekking van bijzondere bijstand een typisch gemeentelijke aangelegenheid is. Het is derhalve een zaak van de gemeenten de eigen inwoners over het gemeentelijk beleid voor te lichten.

Het ministerie kan ondersteunende activiteiten verlenen door middel van de gebruikelijke informatiekanalen. De manier waarop dit kan gebeuren zal onderwerp van bespreking zijn in het gestructureerde overleg met de VNG.

Overigens draagt het ministerie thans reeds bij aan voorlichting over de bijzondere bijstand. Er is een «Vragenboek, alles over bijstand» samengesteld. Voor de totstandkoming van dit vragenboek is subsidie verleend. Het boek wordt door het Voorlichtingscentrum Sociale Verzekering verspreid onder de gemeenten. Bij het vragenboek worden vervolgbladen zodanig aangeleverd, dat de tekst op eenvoudige wijze kan worden aangepast aan het in elke afzonderlijke gemeente vastgestelde beleid. Op deze wijze wordt gemeenten de mogelijkheid geboden om de eigen inwoners op adequate wijze voorlichting te verstrekken. Gezien de grote belangstelling voor dit vragenboek heb ik de stellige indruk dat zeer veel gemeenten aan het voorlichtingsaspect de nodige aandacht zullen besteden.

De leden van de C.D.A.-fractie trekken uit de verschillen in uitvoering van de bijzondere bijstand de conclusie, dat ook de financiële middelen die per gemeente worden aangewend verschillen. Zij stellen de vraag of aan herverdelingseffecten bij financiële decentralisatie niet valt te ontkomen.

Bij en krachtens de Financiële Verhoudingswet 1984 (Stb 1983, 650) zijn voor alle gemeenten geldende verdeelmaatstaven geformuleerd. Door de beheerders van het Gemeentefonds is onderzocht op welke wijze met behulp van deze verdeel-maatstaven een verdeling kan worden gerealiseerd die enerzijds nauw aansluit bij de uitgaven die gemeenten in het verleden hebben gedaan en, anderzijds, ruimte biedt om tot een intensivering te komen waar sprake is van een zekere onderbenutting van de mogelijkheden. De conclusie van dit onderzoek is dat de f 300 miljoen die uit hoofde van de decentralisatie naar het Gemeentefonds wordt overgeboekt, het beste kan worden verdeeld door een gedifferentieerde aanpassing van de bedragen per woonruimte, alsmede een verlaging van de toetsingspercentages van de dure categorie van de verfijning sociale structuur. Enige herverdeling van de beschikbare gelden blijkt daarbij onvermijdelijk. Blijkens zijn advies van 31 augustus 1990 kan de Raad voor de gemeentefinanciën instemmen met het verdeelvoorstel.

De leden van de D66-fractie vragen of de overheveling van de f 300 miljoen naar het Gemeentefonds voldoende is ingeval van vermindering van het niet-gebruik van de bijzondere bijstand. Daarbij refereren zij aan de uitkomst van een onderzoek van Konsumenten Kontakt, volgens welk meer dan de helft van de respondenten met een minimum-inkomen niet of onvoldoende gebruik maakt van de terzake geldende mogelijkheden voor bijzondere bijstandsverlening.

Ook de leden van de S.G.P.-fractie vragen of de gemeenten in verband met de niet-benutting toch geen financieel risico lopen.

Omdat bijzondere bijstand wordt toegekend op basis van een individuele beoordeling, is het zeer ingewikkeld om door middel van onderzoek te bepalen wie al dan niet recht zou hebben gehad op bijzondere bijstand. Dit heeft tot gevolg dat de beschikbare informatie over niet-gebruik fragmentarisch en aanvechtbaar is. Recentelijk bracht het Konsumenten Kontakt het rapport «Hoe bijzonder is bijzondere bijstand?» uit. In dit rapport komt Konsumenten Kontakt tot de conclusie dat het niet of niet-optimaal gebruik van bijzondere bijstand circa 54 procent bedraagt. Aangezien bedoeld onderzoek alleen uitspraken doet ten aanzien van het aantal personen dat géén aanvraag indient, mag daaruit niet de conclusie worden getrokken dat bij volledige opheffing van het niet gebruik het benodigde budget meer dan verdubbeld zou moeten worden. Mede gelet op de uitgavenontwikkeling in 1989, waarin sprake was van onderuitputting van het beschikbare budget, alsmede die in 1990, waarin ten opzichte van het jaar 1989 een geringe stijging van het uitgavenniveau valt te constateren, wordt de overheveling van eerder genoemd bedrag van f 300 miljoen voldoende geacht. Op de in dit verband gestelde vraag van deze leden of nadere afspraken worden gemaakt in het convenant tussen het ministerie en de VNG, verwijs ik naar mijn opmerking in paragraaf 5 Bestuurlijk overleg, over hetgeen in het bestuursakkoord is vastgelegd.

In 1989 is een in opdracht van de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ) verricht vooronderzoek afgerond naar de mogelijkheden van onderzoek van niet-gebruik. In vervolg hierop zal het COSZ een onderzoek starten naar de omvang en verdeling over verschillende groepen van het niet-gebruik van sociale zekerheid.

Door de leden van de D66-fractie wordt verder gevraagd naar de mening van de regering omtrent een conclusie van de Rgf als zou de verfijning sociale structuur niet meer aan de oorspronkelijke doelstelling voldoen.

Door de beheerders van het Gemeentefonds is de ontwikkeling in de groei in de netto-bijstandslasten per gemeente over de periode 1979-1984 nader onderzocht. Daaruit is gebleken dat in de groei van deze lasten aanzienlijke verschillen tussen gemeenten en gemeentegroottes zijn ontstaan.

Om deze ontwikkeling te corrigeren zijn in overeenstemming met het advies hieromtrent van de Rgf bij besluit van 20 september 1989, houdende wijziging van het Besluit verfijningen algemene uitkering 1984 (Stb. 1989, 410) onder andere de voor de verfijning sociale structuur relevante toetsingspercentages vanaf 1989 gewijzigd.

Het voornemen is een vervolgonderzoek te houden over zo mogelijk de periode 1985 tot en met 1988.

Omdat voor de jaren 1987 en 1988 echter nog niet alle noodzakelijke gegevens per gemeente beschikbaar zijn, zal op korte termijn met het vervolgonderzoek over de periode 1985 en 1986 worden begonnen. Afhankelijk van de resultaten daarvan zal aanpassing van eerder genoemd besluit worden overwogen. Hiermee is tevens antwoord gegeven op de terzake gestelde vraag van het lid van de R.P.F.-fractie.

Door de voornoemde aanpassingen in de verfijning sociale structuur als gevolg van ongelijkmatig gespreide ontwikkelingen in de gemeentelijke bijstandskosten, is eerder sprake van een accentverschuiving in de werking van de verfijning dan dat niet meer zou worden voldaan aan de oorspronkelijke doelstelling van de verfijning. De verfijning is immers bedoeld als tegemoetkoming voor gemeenten met een zwakke sociale

structuur, als gevolg waarvan die gemeenten grotere behoefte hebben aan middelen op de terreinen van sociale voorzieningen, maatschappelijk werk, cultuur en recreatie. Een steeds belangrijker indicator daarvoor is, gelet op de extra kosten die daaraan onvermijdelijk zijn verbonden, het aantal bijstandsgerechtigden. De accentverschuiving binnen de werking van de verfijning geeft aan dat verfijning in staat is te reageren op ontwikkelingen in de behoeften aan algemene middelen van de gemeenten. Overigens is de verfijning de afgelopen jaren om allerlei redenen herhaaldelijk aangepast en zijn verdere aanpassingen alweer in voorbereiding. Het aandeel van de verfijning in de totale omvang van de algemene uitkering zal hierdoor toenemen. Mede gelet op de voortdurende ontwikkelingen op de genoemde gebieden bestaat er bij de Gemeentefondsbeheerders voortdurend aandacht voor de vraag of de verfijning nog aan zijn doel beantwoordt.

Op de vraag van deze leden naar de besteding van de overgehevelde middelen die niet gebruikt worden voor de bijzondere bijstandsverlening is ingegaan in paragraaf 4 van deze memorie.

De leden van de S.G.P.-fractie vragen hoeveel mensen in de afgelopen jaren een beroep deden op de bijzondere bijstand en welke bedragen hiermee gemoeid waren. Hiertoe is een overzicht opgesteld, dat als bijlage 1 bij deze memorie is gevoegd. Korthedshalve verwijs ik voor mijn antwoord naar dit overzicht. Hoeveel de gemeenten gezamenlijk hebben uitgetrokken voor gemeentelijke fondsen en regelingen die onder de bijzondere bijstand zullen gaan vallen is door mij niet aan te geven.

De leden van de S.G.P.- fractie informeren verder naar de financiële gevolgen van de decentralisatie voor de vier grote gemeenten.

In tegenstelling tot hetgeen deze leden veronderstellen is in het onderzoek naar de verdeel-effecten wel de positie van de vier grote steden betrokken, doch is de Raad voor de gemeentefinanciën hierop niet expliciet ingegaan. In dit verband wordt opgemerkt dat de decentralisatie voor deze gemeenten leidt tot positieve herverdeel-effecten, variërend in procenten van hun algemene uitkering van 1% tot 1,32%.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen, mede in relatie tot de onderuitputting op de begroting, naar de noodzaak van de extra f 100 miljoen.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is inderdaad, ook voor het begrotingsjaar 1990 nog sprake van onderuitputting van de middelen voor de bijzondere bijstand. Niettemin meen ik dat het extra bedrag van f 100 miljoen, dat voor de intensivering van de bijzondere bijstand is uitgetrokken, alleszins noodzakelijk is. Allereerst wordt het aantal centrale voorschriften aanzienlijk verminderd. Dit biedt gemeenten meer ruimte in de toekomst bijzondere bijstand te verlenen, waar dit thans nog niet mogelijk is. Ook valt te wijzen op het nog altijd hoge percentage niet-gebruik van de bijzondere bijstand. Verwacht mag worden dat, mede vanwege een intensivering van de voorlichting, het niet-gebruik kan worden teruggedrongen. Het terugdringen van het niet-gebruik past ook in het beleid van de sociale vernieuwing. Tenslotte ligt het in de bedoeling dat de bijzondere bijstand meer dan voorheen wordt ingezet om faciliteiten te bieden aan bijstandsgerechtigden gericht op het bevorderen van de arbeidsmarktkansen. Gelet op de financiële noodsituaties waarmee gemeenten in de uitvoeringspraktijk worden geconfronteerd, acht ik derhalve de extra f 100 miljoen zeker gerechtvaardigd.

## 8. Relatie met de herinrichting Algemene Bijstandswet

De leden van enkele fracties maken opmerkingen over de samenhang van het wetsvoorstel met de aangekondigde algemene herinrichting van de ABW. De leden van de C.D.A.-fractie en de leden van de S.G.P.-fractie geven aan het niet bezwaarlijk te achten dat vooruitlopend op de herinrichting een afzonderlijk voorstel aan de volksvertegenwoordiging wordt voorgelegd. De leden van de S.G.P.-fractie tekenen daarbij aan dat de samenhang met de herinrichting steeds voor ogen dient te worden gehouden.

De leden van de G.P.V.-fractie betreuren dat het wetsvoorstel, gezien het ingrijpende karakter, is losgekoppeld van de fundamentele herziening die bij de herinrichting zal plaatsvinden. Doch zij achten de voorgestelde decentralisatie van de bijzondere bijstandsverlening te urgent om deze te laten wachten op genoemde herinrichting.

Deze leden informeren naar de tijdsplanning die het kabinet aangaande de herinrichtingsoperatie hanteert.

Op 5 september jongstleden, is het voorontwerp van een geheel herziene ABW voor advies gezonden aan de Commissie Sociale Voorzieningen van de Sociaal-Economische Raad en aan de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten. Beide adviesorganen is verzocht uiterlijk 31 december 1990 advies uit te brengen. Rekening houdend met de aansluitend door de Raad van State benodigde adviestermijn, streef ik er naar dat vóór het zomerreces het wetsvoorstel tot herinrichting van de ABW bij de Tweede Kamer wordt ingediend, zodat het mogelijk is dat de nieuwe wet in de loop van 1992 in werking treedt.

Evenals de leden van de G.P.V.-fractie hecht ik groot belang aan de inhoudelijke samenhang van het onderhavige decentralisatievoorstel met de herinrichting van de ABW. Zowel in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, als in de toelichting bij het voorontwerp, is aan deze samenhang aandacht besteed. Daarbij is aangegeven dat het decentralisatievoorstel onderdeel uitmaakt van de voorgenomen algehele herinrichting van de ABW. Reeds uit de doelstellingen blijkt dat het om één operatie gaat, waarvan de decentralisatie van de bijzondere bijstandsverlening de eerste fase vormt, die met voorrang wordt gerealiseerd. Het voorontwerp sluit, op de onderdelen die de bijzondere bijstand betreffen, bij het nu voorliggende wetsvoorstel aan.

## **ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN**

### **Artikel I, onderdeel A (art. 1a ABW)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen nader in te gaan op de begrippen «bewuste beslissing», «doelbewuste keuze» en «voorliggende voorziening», dit in verband met mogelijke interpretatieproblemen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk.

De door deze leden genoemde begrippen worden in dit wetsvoorstel gebruikt om het complementaire karakter van de ABW ten opzichte van voorliggende voorzieningen tot uitdrukking te brengen. In het voorgestelde eerste lid van artikel 1a is bepaald dat geen recht op bijstand bestaat voor zover een beroep kan worden gedaan op een voor betrokkene toereikend en passend te achten voorliggende voorziening. Onder «voorliggende voorziening» wordt elke voorziening buiten de ABW verstaan waarop de persoon of het gezin aanspraak kan maken, dan wel een beroep kan doen ter verwerving van middelen of ter bekostiging van specifieke uitgaven. De termen «bewuste beslissing» en «doelbewuste keuze» worden in de toelichting gebruikt met het oog op situaties, waarin door het vakdepartement een beoordeling heeft plaatsgevonden over het al dan niet noodzakelijk zijn van een voorziening in het algemeen of in een specifieke situatie.

Wanneer ontwikkelingen gaande zijn ten aanzien van nieuwe voorzieningen, kan de ABW – behalve wanneer het behandelingen betreft die tot de ontwikkelingsgeneeskunde gerekend kunnen worden – een functie vervullen zolang op het vakdepartement nog geen beoordeling heeft plaatsgevonden.

Zodra een «doelbewuste keuze» betreffende één of meer specifieke kostensoorten is gemaakt, sluit de ABW daarbij aan. Wanneer derhalve het vakdepartement besluit een beperkt aantal ingrepen cq. een beperkte omvang van de zorg te financieren, dan sluit de ABW eveneens hierbij aan, in die zin dat geen financiering wordt geboden. Daarmee zou de beslissing van het desbetreffende ministerie materieel immers ongedaan worden gemaakt.

### **Artikel II, onderdeel M (art. 18b, Bln)**

De leden van de S.G.P.-fractie informeren of de ABW haar karakter als «mimumregeling» niet kan verliezen, wanneer gemeenten bij de draagkrachtbepaling een ruim gebruik maken van het «gedeeltelijk» in aanmerking nemen van vermogen of inkomen. Zij vragen of het vrijlatingsbedrag van eigen inkomen of vermogen vanwege de rechtszekerheid niet door het rijk dient te worden vastgesteld. Ook vragen zij naar de wijze van controle.

Ik verwijs voor de beantwoording hiervan naar hetgeen hieromtrent in het algemeen deel van deze memorie is opgemerkt.

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



**Bijlage:****Overzicht bijzondere bijstand (aantallen en bedragen in de periode 1985 t/m 1989)****Vergoedingen verstrekt aan gemeenten in die jaren (transactie); bedragen × f 1 000**

	1985		1986		1987		1988		1989	
	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag	aantal	bedrag
<i>ABW-Thuiswonenden:</i>										
Incidenteel uitk. < 65 jr. <sup>1</sup>	85 387	54 835	90 639	46 164	98 763	45 359	95 434	42 465	104 656	42 996
Incidenteel uitk. > 65 jr. <sup>1</sup>	16 494	7 206	17 191	7 744	18 593	8 525	21 184	10 565	26 998	13 217
saldo leenbijstand <sup>3</sup>	20 254	7 206	22 178	7 744	22 028	8 525	19 977	10 565	18 475	13 217
periodiek bijzonder < 65 jr. <sup>2</sup>	7 989	20 330	7 935	20 905	7 474	16 929	7 314	15 274	7 457	16 832
periodiek bijzonder > 65 jr. <sup>2</sup>	11 103	20 419	12 102	22 732	13 128	24 326	14 690	26 384	15 678	30 769
<i>Personen in inrichtingen:</i>										
incidenteel <sup>1</sup>	9 010	4 055	8 030	1 799	9 191	4 525	10 041	6 119	10 150	5 536
periodiek bijz. <sup>2</sup>	3 268	2 842	3 290	544	3 591	4 913	3 798	5 335	3 964	5 996
saldo leenbijstand*	—	914	—	-252	—	441	—	467	—	430
verpleeg/verzorgingskosten <sup>2</sup>	1 933	34 528	1 175	19 610	934	10 256	678	4 499	644	4 177
<i>RWW</i>										
periodiek bijzonder (art 8) <sup>2</sup>	744	1 587	499	712	490	784	587	1 294	637	1 397
TOTAAL BEDRAG		153 922		127 702		124 583		122 967		134 567
gemiddeld AANTAL PER UITK. <sup>2</sup>	25 037		25 001		25 617		27 067		28 380	
AANTAL UITKERINGEN INC. <sup>1</sup>	131 145		138 038		148 575		146 636		160 279	

(excl. de uitkeringen met \*)

<sup>1</sup> Betreft het totaal aantal uitkeringen in het jaar. Het aantal personen welke een dergelijke uitkering heeft ontvangen is niet bekend; één persoon kan meerdere uitkeringen gedurende het jaar ontvangen hebben.

<sup>2</sup> Het aantal betreft een jaargemiddelde (vijf-kwartaalgemiddelde) berekend op basis van de aantallen in uitkering zijnde personen per ultimo van de kwartalen.

<sup>3</sup> De bedragen zijn saldi van verstrekkingen, aflossingen en rente-ontvangsten. De gegeven aantallen betreffen de aantallen verstrekkingen gedurende het jaar.