

INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK

BIJZONDERE BIJSTANDSUITGAVEN

BEGROTINGSVOORBEREIDING 1988
DEELRAPPORT NR. 4



RAPPORT

HEROVERWEGING BIJSTANDSUITGAVEN VOOR BIJZONDERE BESTAANSKOSTEN

17 februari 1987

Inhoud

plz.

1.	Inleiding	1
1.1.	Opdracht en werkwijze	1
1.2.	Nadere taakafbakening	1
2.	Beschrijving van het beleidsterrein	2
2.1.	Algemeen	2
2.2.	Doel en instrumenten van beleid	4
2.3.	Factoren die de omvang van de bijstand voor bijzondere kosten bepalen	7
2.4.	Financieel beslag	9
3.	Beleidsvarianten	10
3.1.	Algemene opmerkingen	10
3.2.	Decentralisatie en deregulering	12
3.3.	Ruimere toepassing van het profijtbeginsel	18
3.4.	Vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid	21
3.5.	Verlaging voorzieningenniveau naar aard of hoeveelheid	25
4.	Conclusie	29
5.	Bijlagen	30
5.1.	Overzicht bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten	
5.2.	Aantal verstrekkingen incidentele bijstand (inclusief leenbijstand) in de jaren 1982 tot en met 1984 naar kostensoort	
5.3.	Aantal verstrekkingen incidentele bijstand (exclusief leenbijstand) in de jaren 1982 tot en met 1984 naar kostensoort	
5.4.	Aantal verstrekkingen leenbijstand (inclusief krediethypotheek) in de jaren 1982 tot en met 1983	
5.5.	Elders verzorgden in de jaren 1980 tot en met 1983	
5.6.	Periodieke bijzondere bijstand in de jaren 1980 tot en met 1983	

- 5.7. Incidentele en periodieke bijzondere bijstand in de jaren 1976 tot en met 1991 (ijkpuntbepaling)
- 5.8. Overzicht van de incidentele en periodieke bijzondere bijstand als percentage van de totale bijstand
- 5.9. Frequentietabel van de te heroverwogen bijstandsuitgaven uitgedrukt in een gemiddeld guldenbedrag per inwoner
- 5.10. Frequentietabel van de te heroverwogen bijstandsuitgaven uitgedrukt in een promillage van het totaalbedrag aan bijstandsuitgaven per inwoner
- 5.11. Grafische weergave van de te heroverwogen bijstand uitgedrukt in een promillage van de totale bijstandsuitgaven en een bedrag per inwoner
- 5.12. Samenstelling van de werkgroep

1. Inleiding

1.1. Opdracht en werkwijze

Onderwerp van heroverweging is de verlening van bijstand voor bijzondere kosten aan thuiswonenden en aan in inrichtingen verblijvende personen.

Het onderzoek heeft zich uitgestrekt tot de bestaande regelgeving en de uitvoering. Aandachtspunten daarbij waren de toelatingseisen en voorwaarden die de regelgeving stelt, alsmede de interpretatieruimte van uitvoeringsorganen.

Het onderzoek was gericht op het uitwerken van besparingsvarianten die leiden tot structurele beheersbaarheid van de uitgaven op de genoemde terreinen.

Aan het onderzoek is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en WVC. Het voorzitterschap berustte bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De werkgroep heeft in de periode 7 november 1986 - 11 februari 1987 negen maal vergaderd. In de beginperiode van haar werkzaamheden heeft de werkgroep gesproken met informanten met deskundigheid ten aanzien van de gemeentelijke bijstandsverlening. De hieruit verkregen informatie is van invloed geweest op de verdere activiteiten van de werkgroep.

1.2. Nadere taakafbakening

Uitgaande van de opdracht heeft de heroverweging zich specifiek gericht op:

- de bijstandsverlening aan thuiswonenden voor bijzondere kosten onder toepassing van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld);
- de bijstandsverlening voor kosten in verband met opname en verblijf in een inrichting;
- de bijstandsverlening voor andere bijzondere kosten buiten toepassing van het Bld aan personen die in inrichtingen verblijven. Het betreft hier de bijstand die wordt verleend nadat in de persoonlijke uitgaven is voorzien;

- de verstrekking van leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen.

De werkgroep heeft getracht met uitstralingseffecten die haar voorstellen mogelijk hebben op andere beleidsterreinen zoveel mogelijk rekening te houden.

Zij heeft geconstateerd dat sprake is van een zekere analogie tussen de bijstandsverlening voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten en de bijzondere uitgaven voor invaliditeitskosten in het kader van de AAW. Bij de uitwerking van haar voorstellen is de werkgroep zich van deze analogie bewust geweest en heeft daaraan, waar nodig, aandacht besteed.

2. Beschrijving van het beleidsterrein

2.1. Algemeen

Bijstand wordt verleend in de noodzakelijke kosten van het bestaan, aan iedere Nederlander die niet over de middelen beschikt om daarin te voorzien. Aan de niet-Nederlandse ingezetene kan bijstand worden verleend, "als ware hij een Nederlander".

Bij de genoemde kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. In de regelgeving betreffende de bijstand is dit onderscheid als volgt aangegeven:

I. Algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan zijn de bestaanskosten voor zover deze niet door bijzondere individuele omstandigheden zijn bepaald. De in het Bijstandsbesluit landelijke nommering (Bln) aangegeven algemene bijstandsnormen zijn gekoppeld aan het netto-minimumloon. Deze normen hebben een "all-in" karakter, dat wil zeggen de norm wordt geacht toereikend te zijn voor de algemeen gebruikelijke, noodzakelijke uitgaven, uitgaande van een normaal bestedingspatroon. Voor het dragen van bijzondere kosten biedt het sociaal minimum geen ruimte.

II Bijzondere noodzakelijke kosten van bestaan zijn de bestaanskosten voor zover deze door bijzondere individuele omstandigheden worden bepaald. Het gaat hierbij om noodzakelijke uitgaven voor goederen en diensten, die naar aard en omvang buiten het normale bestedingspatroon vallen.

Als zodanig behoeven deze kosten niet uit de algemene bijstandsnorm te worden voldaan. In het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld) zijn landelijke regels gegeven om te bepalen in hoeverre in het inkomen (boven het sociaal minimum) en het vermogen van betrokkene draagkracht aanwezig is om zelf deze bijzondere kosten te betalen.

Categorie II heeft bij de heroverweging centraal gestaan.

In de ABW en de nadere regelgeving is geen opsomming gegeven van de kosten die als algemeen dan wel bijzonder worden aangemerkt. Overweging hierbij is dat het algemene of bijzondere karakter mede afhangt van de omstandigheden in het individuele geval, evenals van de veranderingen in het normale bestedingspatroon onder invloed van de ontwikkeling van het algemene welvaartsniveau.

Bovendien kan het zijn dat kosten, die naar hun aard doorgaans tot de algemene bestaanskosten worden gerekend, door de hoogte ervan toch een bijzondere uitgave buiten het normale bestedingspatroon betekenen, zodat ze in het afzonderlijke geval als bijzondere bestaanskosten moeten worden aangemerkt.

Hoewel dus in de bijstandsregelgeving geen limitatieve opsomming is gegeven van de bijzondere bestaanskosten waarvoor bijstand kan worden verkregen, blijkt uit de praktijk om welke kostensoorten het vooral gaat: medische en paramedische kosten, huishoudelijke hulp, dieetkosten, reis- en vervoerskosten, woninginrichtingskosten, kleding en schoeisel, studiekosten en kosten van deelname aan het maatschappelijk verkeer. Bijstandsverlening voor deze kosten is slechts aan de orde voor zover voorliggende voorzieningen (o.a. AAW, ZFW, AWBZ, gesubsidieerde dienstverlening) en de eigen middelen daarin niet voorzien.

Bijstand wordt in de regel verstrekt als uitkering "om niet" (bijstand à fonds perdu). Als het gaat om duurzame gebruiksgoederen dient de bijstand als lening te worden verstrekt (leenbijstand). Daarvoor gelden centrale minimum-aflossingstermijnen. Meestal heeft leenbijstand betrekking op de algemeen noodzakelijke bestaanskosten. Doch wanneer bijzondere bestaanskosten betrekking hebben op duurzame gebruiksgoederen dient de bijstand als lening te worden verstrekt. De werkgroep is van mening dat ook de leenbijstand, als bijzondere vorm van incidenteel voorkomende algemene bijstand, deel dient uit te maken van het onderzoek.

Bijzondere kosten kunnen incidenteel zijn (eenmalige kosten) of periodiek (bijvoorbeeld kosten van hulpverlening).

Voor personen die in inrichtingen verblijven geldt op grond van het Bln een maandelijks bedrag voor persoonlijke uitgaven, waarmee wordt voorzien in de algemene bestaanskosten. De overige algemene bestaanskosten, zoals huisvesting en voeding, zijn begrepen in de verzorging. Het Bld is op personen in inrichtingen niet van toepassing. Als zich dus bijzondere kosten voordoen, die niet in de verzorgings- of verpleegprijs zijn begrepen, moeten de eigen middelen, behoudens het vrij te laten bescheiden vermogen, geheel worden aangewend. De draagkrachtcriteria vinden dan geen toepassing.

De kosten die gepaard gaan met de opname in een inrichting kunnen aanleiding zijn tot bijstandsverlening aan de betrokkene onder toepassing van verhaal op de gezinsleden. Bij dit verhaal worden de draagkrachtregels van het Bld op overeenkomstige wijze toegepast als bij bijzondere bijstandsverlening.

2.2. Doel en instrumenten van beleid

Doel van de bijzondere bijstandsverlening is om, in geval van noodzakelijke bestaanskosten die voortkomen uit bijzondere individuele omstandigheden, financiële ondersteuning te bieden voor zover betrokkenen zelf de middelen ontbreken. De bijzondere bijstand is daarmee een onderdeel van de overheidsplicht om Nederlanders en gelijkgestelden te vrijwaren van gebrek en zo voor hun bestaanszekerheid zorg te dragen. Het recht op bijstand is neergelegd in de Grondwet (art. 20, derde lid) en wettelijk geregeld in de Algemene Bijstandswet.

De ABW wordt in medebewind uitgevoerd door de gemeenten. Toegespitst op de bijzondere bijstandsverlening betekent dit dat de gemeente beoordeelt of de betreffende kosten noodzakelijk zijn en of ze als bijzonder zijn aan te merken. Bij de vaststelling of in de eigen middelen van betrokkene(n) draagdracht aanwezig is ter voorziening in de kosten dienen de gemeenten de landelijke regels van het Bld en het Bln toe te passen. Burgemeester en wethouders zijn echter bevoegd om, gelet op alle omstandigheden in het individuele geval, de bijstand vast te stellen in afwijking van de uitkomst van de draagkrachtberekening (individualiseringsbeginsel).

Dit individualiseringsbeginsel, dat zich uitstrekt tot zowel de bijstand voor algemene als bijzondere noodzakelijke bestaanskosten, berust op het algemene uitgangspunt in de ABW dat de bijstand wordt afgestemd op de omstandigheden en mogelijkheden van persoon en gezin, alsmede op het betoonde besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan. Deze opdracht de bijstand te verbijzonderen in het individuele geval heeft als tegenpool de binding van de bijstandsverlening aan centrale regels en richtlijnen. Dit spanningsveld is ontstaan doordat de ABW zich sinds zijn totstandkoming gaandeweg heeft ontwikkeld in de richting van een centraal genormeerde inkomensvoorziening. Oorspronkelijk lag het accent sterker op decentrale beleidsbepaling door gemeenten, die veelal op grond van eigen richtlijnen de bijstand toekenden. Dit leidde onder andere tot per gemeente verschillende bijstandsniveaus. In relatie tot het streven naar een landelijk inkomensbeleid en een gelijkmatiger welvaartsverdeling, zoals dat in de loop van de jaren zestig en zeventig gestalte kreeg, werd in het bijstandsbeleid de tendens tot objectivering en centrale normstelling sterker. Deze ontwikkeling is ook van invloed geweest op de verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten.

Bij de invoering in 1974 van het Bln als landelijke normering van de algemeen noodzakelijke bestaanskosten vond optrekking van de bijstand plaats naar het niveau van het netto-minimumloon. De koppeling aan het laagste looninkomen impliceert dat de algemene bijstandsnorm, anders dan bij toepassing van een budgetmethode, niet is opgebouwd uit bepaalde kosten. De algemene bijstandsnorm in het Bln houdt dus geen volledige specificatie in van de bestaanskosten die als algemeen worden aangemerkt.

Wel brengt de koppelingssystematiek met zich dat de Bln-norm het karakter heeft van een "all-in" norm, hetgeen betekent dat deze uitkering toereikend wordt geacht voor alle algemeen noodzakelijke bestaanskosten, zowel de periodieke als de incidentele.

Inherent aan de koppelingssystematiek is dat slechts een globale afgrenzing kan worden gegeven tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. De landelijke normering betreffende bijzondere noodzakelijke bestaanskosten, die in 1980 door invoering van het Bld tot stand kwam, strekt zich in overeenstemming hiermee dan ook niet uit tot aanduiding van kostensoorten, doch betreft uitsluitend de bepaling van de draagkracht in het inkomen.

Voornaamste aanleiding voor de totstandkoming van het Bld was dat bij de berekening van de draagkracht in verschillende gemeenten uiteenlopende methoden en uitgangspunten werden gehanteerd. Om meer gelijkheid in de uitvoering te verkrijgen en de duidelijkheid voor de uitkeringsgerechtigden te vergroten werd landelijke normering noodzakelijk geacht.

Uit het voorgaande blijkt dat Bln en Bld onderling nauw samenhangen, met name vanwege de afgrenzing tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. Anderzijds moet worden gewezen op een verschil in karakter tussen beide regelingen. Kern van dit verschil is dat de centrale normstelling in het Bln beduidend verder gaat dan in het Bld; de Bln-normering maakt onderdeel uit van het algemene inkomensbeleid en omvat een stelsel van regels dat de hoogte van de te verlenen bijstand exact bepaalt, onderscheiden naar gezins- en leefomstandigheden. Het Bld daarentegen is in hoofdzaak beperkt tot regels ter vaststelling van de draagkracht in het inkomen. Buiten deze draagkrachtregels en het drempelbedrag bevat het Bld geen richtlijnen ter vaststelling van de hoogte van de te verlenen bijstand, noch geeft het regels omtrent de aard van de kosten of de omstandigheden die bij de bijstandsverlening in aanmerking worden genomen.

Het toezicht op de juiste uitvoering van de ABW berust bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De feitelijke uitoefening van het toezicht geschiedt door de rijksconsulenten sociale zekerheid. In elke provincie is een rijksconsulent aanwezig. *)

De financiering van de bijzondere bijstandsuitgaven vindt op dezelfde wijze plaats als de algemene bijstand: De bijstand wordt voor rekening van de gemeenten verleend; het rijk vergoedt vervolgens aan de gemeenten 90% van de bijstandsuitgaven. Ten aanzien van door de minister niet aanvaardbaar geachte gemeentelijke bijstandsuitgaven kan vergoeding worden geweigerd. De uitvoeringskosten zijn voor rekening van de gemeenten.

*) Uitzondering is Flevoland, dat onder de rijksconsulent Overijssel ressorteert.

De minister beschikt, samengevat, ten opzichte van de gemeenten als uitvoerders in medebewind over de volgende sturingsmogelijkheden:

- a. beleidsoverdracht (voorlichting, advies, overleg) en beleidstoetsing via de rijksconsulenten;
- b. het geven van (schriftelijke) aanwijzingen aan burgemeester en wethouders van een gemeente met betrekking tot een juiste uitvoering van de wet.
- c. het niet aanvaardbaar verklaren van bepaalde, door een gemeente gemaakte, kosten van bijstand;
- d. het niet vergoeden van kosten van bijstand indien de inrichting van de administratie bij een gemeente niet voldoet aan de door de minister gestelde regels.

Bovendien biedt de huidige procedure van het Kroonberoep ruimte voor de minister om zonodig contrair te gaan ten opzichte van een advies van de Raad van State. De voorgenomen afschaffing van het Kroonberoep betekent dat deze mogelijkheid zal vervallen.

2.3. Factoren die de omvang van de bijstand voor bijzondere kosten bepalen

Wanneer een analyse wordt gemaakt van de verdeling van de bijstandsuitgaven voor bijzondere bestaanskosten over de gemeenten, blijkt dat de verschillen tussen gemeenten groot zijn: De uitgaven lopen uiteen van minder dan f 1,— per inwoner tot bijna f 50,— per inwoner (zie bijlage 5.9.). Dit wijst erop dat het toekenningenbeleid van gemeente tot gemeente sterk verschilt, temeer daar er geen duidelijk verband blijkt te zijn met de omvang en samenstelling van de lokale bevolking. Toch kunnen, mede gelet op informatie omtrent de uitvoeringspraktijk, enkele factoren worden aangewezen die in het algemeen - zij het in de ene gemeente kennelijk in sterkere mate dan in de andere - een bepalende invloed hebben op de omvang van de betreffende bijstandsuitgaven.

Belangrijke factoren zijn:

1. Het beperkte financiële belang van gemeenten bij de toekenning van bijstand voor bijzondere kosten.
2. De beïnvloeding vanuit andere gemeenten.

3. De voorbeeldfunctie van andere voorzieningen, met name de AAW.
4. De jurisprudentie *)

Ad 1: De verlening van bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten betreft per geval doorgaans geen grote bedragen. Daarvan komt 10% voor rekening van de gemeente. Dit betekent dat een positieve beslissing op een bijstandsaanvraag voor bijzondere kosten voor de gemeente naar verhouding financieel niet zwaar weegt. De regelgeving laat de gemeenten bovendien relatief veel ruimte voor een eigen toekenningenbeleid.

Verder speelt de mate van zorgvuldigheid bij de toekenning een rol. Wanneer er aanleiding is tot het aanvragen van bijstand voor bijzondere kosten is er doorgaans sprake van bijzondere omstandigheden, waarmee het uitvoeringsorgaan rekening dient te houden. Juist beslissingen betreffende bijzondere bijstandsverlening vragen een zorgvuldig onderzoek en zonodig heronderzoek. Het geringe financiële belang van de gemeente vormt echter geen sterke prikkel tot dergelijk - tijdrovend - onderzoek. Zeker bij een grote werkdruk kan zo de neiging ontstaan het bij een globale toets aan de wettelijke of gemeentelijke richtlijnen te laten. Van een strikte noodzaakbepaling zal dan niet steeds sprake zijn.

Ad 2: Van gemeenten die over de hele linie of ten aanzien van een bepaalde kostensoort een relatief genereus beleid voeren kan in sommige gevallen, met name binnen de regio, een verruimende invloed uitgaan op andere gemeenten. Dit effect ontstaat mede wanneer cliënten uit een gemeente waar relatief weinig bijstand voor bijzondere kosten wordt verleend zich op het ruimere beleid in een naburige gemeente beroepen. Dit kan een gemeente onder druk zetten om het eigen beleid eveneens te verruimen.

Ad 3: De AAW biedt de mogelijkheid voorzieningen te treffen ter verbetering van de levensomstandigheden van de verzekerde, of tot vergroting of behoud van diens arbeidsgeschiktheid. Het kan hierbij gaan om geneeskundige voorzieningen, maar ook, bij een inkomen onder een bepaalde grens, om kosten van vervoer en dergelijke.

*) Factoren die mede van invloed kunnen zijn, zoals politieke en beleidsmatige voorkeuren e.d., zijn buiten beschouwing gelaten.

Degenen die niet tot de AAW-gerechtigden behoren - personen met gebreken die na het 65-ste levensjaar zijn ontstaan - zijn voor soortgelijke voorzieningen op de bijstand aangewezen, wanneer de eigen middelen ontoereikend zijn. De gemeenten hanteren ten aanzien van deze voorzieningen de AAW-normen veelal als richtlijn. In de ABW-jurisprudentie is de AAW in sommige gevallen eveneens richtinggevend. Het drempelbedrag in het Bld (f 171,05) is qua hoogte op de AAW afgestemd.

Ook van normstellingen in andere voorzieningen (zoals de ziekenfondswet, de AWBZ en de studiefinanciering) gaat invloed uit bij de bepaling van de hoogte van bijzondere bijstand.

Ad 4: Kroonuitspraken zijn mede richtinggevend voor het gemeentelijk beleid. Anders dan de ABW en de nadere regelgeving bevat de jurisprudentie overwegingen aangaande concrete kostensoorten, terwijl er ook richtbedragen aan kunnen worden ontleend.

Bovengenoemde factoren kunnen hun neerslag vinden in gemeentelijke richtlijnen, waarin, aanvullend op de centrale regelgeving, eigen normen worden gesteld. Deze ontwikkeling kan ertoe leiden dat in de uitvoeringspraktijk van "individualisering" in strikte zin steeds minder sprake is, doordat gemeentelijke normering daarvoor in de plaats treedt. In combinatie met de ervaren werkdruk kan dit leiden tot een zekere standaardisatie in de bijstandsverlening.

Uiteraard zal een dergelijke standaardisatie ook tot gevolg hebben dat in bepaalde gevallen minder bijstand wordt verleend dan, gelet op de omstandigheden, gerechtvaardigd zou zijn.

2.4. Financieel beslag

Tussen 1976 en 1985 zijn de bijzondere bijstandsuitgaven gedaald van 620 mln. naar 166 mln. Deze bedragen betreffen het rijksaandeel van 90%. In overwegende mate is genoemde daling veroorzaakt door de beëindiging van de indirecte financiering via de ABW. Hierdoor zijn de bijstandsuitgaven die betrekking hadden op verzorgingskosten van personen in inrichtingen vervallen. De betreffende taak is overgenomen door - beter beheersbare - directe financieringskaders. Dit impliceert dat tegenover de vermelde daling van de bijstand elders een toename van uitgaven is opgetreden. De beëindigingsoperatie zal naar verwachting per 1 januari 1988 zijn geformaliseerd via een wijziging van de ABW.

De uitgaven over 1985 (166 mln) kunnen als volgt worden uitgesplitst:

incidentele bijzondere bijstand	61 mln
leenbijstand	41
periodieke bijzondere bijstand	40
personen in inrichtingen	<u>55</u>
	197
af: aflossing leenbijstand	<u>31</u>
	166 mln

Geëdetailleerde financiële gegevens zijn opgenomen in de bijlagen.

Als ijkpunt voor de heroverwegingsoperatie dient het meerjarencijfer voor 1991. Dit kan voor de incidentele en periodieke bijzondere bijstand en leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen worden gesteld op 167 mln.

Een uitsplitsing naar personele en materiële uitgaven is niet aan de orde.

3. Beleidsvarianten

3.1. Algemene opmerkingen

Tenminste één van de onderstaande beleidsvarianten - of een combinatie daarvan - dient ten opzichte van het ijkpunt (1991: 167 mln) te leiden tot 20% besparing. Dit komt neer op een te besparen bedrag van 33 mln.

De werkgroep heeft in hoofdzaak twee wegen verkend: Enerzijds is de aandacht gericht op de mogelijkheid van een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten, waaruit een vermindering van de centrale regelgeving voortvloeit. Deze benadering, uitgewerkt in variant 3.2., heeft een decentraliserende en deregulerende tendens. Anderzijds zijn de mogelijkheden onderzocht om tot beperking van het uitgavenniveau te komen door wijziging of aanscherping van de centrale regelgeving, of door versterking van het toezicht. Deze in hoofdzaak regulerende benadering is uitgewerkt in de varianten 3.3., 3.4. en 3.5.

Op de vraag in hoeverre varianten kunnen worden gecombineerd zal worden ingegaan in paragraaf 4.

Per variant wordt aandacht besteed aan de volgende aspecten:

- gevolgen voor de regelgeving
- uitvoeringstechnische gevolgen
- gevolgen voor het beslag op de algemene middelen
- weglek- en uitstralingseffecten
- eventuele overgangsproblematiek en implementatie-problemen
- gevolgen op het organisatorische en personele vlak
- tijdsbeslag benodigd voor realisatie
- samenvatting voor- en nadelen.

In paragraaf 1.2. en 2.3. (onder ad 3) werd reeds de aandacht gevestigd op de analogie die bestaat tussen de bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten en de mogelijkheid in de AAW om in verband met arbeidsongeschiktheid voorzieningen te treffen.

Hierbij gaat het deels om soortgelijke voorzieningen als waarvoor bijstand kan worden verleend. Dit impliceert dat, waar in onderstaande beleidsvarianten voorstellen worden gedaan die leiden tot beperking van de bijstandsmogelijkheid, deze een uitstraling op de AAW kunnen hebben. Daarbij dient het volgende te worden overwogen:

- Het eventueel vervallen of aanmerkelijk beperken van de bijstandsmogelijkheid zal ertoe leiden dat druk ontstaat om het recht op AAW-voorzieningen uit te breiden tot categorieën die thans niet tot de kring van rechthebbenden behoren.
- Een dergelijke uitbreiding, met name door ook personen met gebreken die na de 65-jarige leeftijd zijn ontstaan onder de AAW te brengen, zou een kostenverhoging betekenen.
- Voor zover beperkende maatregelen in de sfeer van de ABW tot discrepantie met de AAW leiden, dient te worden vastgesteld of en in hoeverre daarin een belemmering gelegen kan zijn voor realisering van onderstaande beleidsvarianten.
- De bedoelde discrepantie zou opgelost kunnen worden door een overeenkomstige beperking dan wel afschaffing van voorzieningen ook door te voeren in de AAW. Het doen van voorstellen daartoe ligt evenwel buiten de competentie van de werkgroep. Mogelijkheden in deze richting zullen op eigen merites moeten worden beschouwd. Uit een oogpunt van bijstandsverlening zijn dergelijke voorstellen echter niet dwingend.

3.2. Decentralisatie en deregulering

Voorstel

De verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten en van leenbijstand wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De financiële verantwoordelijkheid komt geheel te berusten bij de gemeenten. In verband daarmee dient een bedrag toegevoegd te worden aan het gemeentefonds ten behoeve van de algemene uitkering ter compensatie van de op te heffen 90% rijksvergoeding.

Achtergrond

De bijstandsverlening heeft de afgelopen jaren een proces van landelijke normering doorgemaakt. De gemeenten, als uitvoerders in medebewind van de ABW, zijn hierdoor gebonden aan centrale regels voor de verstrekking van uitkeringen, onder handhaving van hun bevoegdheid om in het individuele geval, gelet op de omstandigheden, af te wijken.

Ten aanzien van de bijstand voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is een belangrijke reden voor landelijke normering gelegen in de relatie met het inkomensbeleid; het loslaten van deze normering in het Bln zou leiden tot doorkruising van het landelijke inkomensbeleid en zou bovendien de afstemming van de bijstand op het niveau van andere sociale zekerheidsregelingen in gevaar kunnen brengen. Handhaving van de landelijke normering voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is dan ook nodig.

Voor wat de bijstand voor bijzondere bestaanskosten betreft is de relatie met het inkomens- en sociale zekerheidsbeleid minder stringent. Omdat bij deze bijstand per definitie sprake is van bijzondere omstandigheden ligt hier een relatief sterk accent op de beoordeling van het individuele geval. Deze beoordeling en de daarbij plaatsvindende bepaling van de noodzaak zijn ook thans reeds primair een gemeentelijke aangelegenheid. Gemeenten zijn echter wel gebonden aan de landelijke regels van het Bld ter vaststelling van de in het inkomen aanwezige draagkracht. Wanneer de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid voor deze bijstand aan de gemeenten wordt gelaten, volgt daaruit dat gedetailleerde draagkrachtregels, zoals die thans in het Bld opgenomen zijn, niet langer nodig zijn.

Bij doorvoering van het voorstel kan worden uitgegaan van de huidige begrenzing tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten, met dien verstande dat ook de verstrekking van leenbijstand voor duurzame gebruiksgoederen onder het gemeentelijk regime wordt gebracht. Hoewel leenbijstand als regel betrekking heeft op algemeen noodzakelijke bestaanskosten, kan worden gesproken van een bijzondere vorm van bijstand, aangezien leenbijstand voorziet in situaties waarin, nadat overigens in de kosten van levensonderhoud is voorzien, voor de noodzakelijke aanschaf, vervanging of reparatie van duurzame gebruiksgoederen de benodigde liquide middelen ontbreken. Wanneer de verantwoordelijkheid voor de verstrekking van leenbijstand in sterkere mate bij de gemeenten wordt gelegd zal dit gemeenten naar verwachting aansporen tot verbetering van het incassobeleid ten aanzien van uitstaande leningen.

Voor het verder vergroten van de gemeentelijke beleidsruimte zonder overeenkomstige aanpassing van de financiering - hetgeen theoretisch denkbaar is - is geen aanleiding. De in paragraaf 2.3. aangegeven verschillen tussen gemeenten onderling in de uitgaven voor bijzondere bijstandskosten wijzen er niet op dat de huidige regelgeving een grote inperking van de gemeentelijke beleidsvrijheid betekent.

Uitwerking

Uitgaande van de strekking van het voorstel zijn verschillende uitwerkingen denkbaar:

- a. De meest vergaande uitwerking zou zijn dat de werkingssfeer van de ABW wordt beperkt tot de algemeen noodzakelijke bestaanskosten. Het recht op bijstand strekt zich dan niet langer mede uit tot bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. Voor de gevallen waarin vanwege dergelijke kosten financiële ondersteuning nodig is zouden de gemeenten een nieuwe, uit de algemene uitkering van het gemeentefonds te bekostigen, voorziening buiten de bijstand tot stand moeten brengen, bijvoorbeeld in de vorm van een steunfonds. De uitgangspunten uit de circulaire d.d. 1 maart 1985 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken inzake "steunverlening aan minima" zouden dan van toepassing kunnen zijn. Dit betekent dat uitkeringen uit een dergelijk fonds, binnen redelijke grenzen, niet in mindering zouden komen op de eventuele algemene bijstandsuitkering van betrokkene, noch op een eventuele andere uitkering. Voorwaarde daarbij zou moeten zijn dat uitkeringen uit een steunfonds slechts op basis van individuele noodzaak, dus niet categoriaal, worden toegekend.

In deze meest vergaande vorm stuit het voorstel op strijdigheid met de Grondwet. Artikel 20, derde lid, van de Grondwet kent aan Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege toe. Dit recht strekt zich overeenkomstig genoemde bepaling dus mede uit tot het niet in het bestaan kunnen voorzien vanwege bijzondere noodzakelijke bestaanskosten.

b. Aangezien op grond van het voorgaande de conclusie moet worden getrokken dat de bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten onderdeel dient te blijven van de rechtsplicht van de overheid, zal de werkingssfeer van de ABW zich mede tot deze kosten moeten blijven uitstrekken. In de geest van het voorstel kan evenwel worden bezien hoe de betreffende regelgeving zoveel mogelijk kan worden beperkt en de gemeentelijke beleidsruimte kan worden vergroot. Dit leidt tot de volgende benadering:

- In de ABW wordt volstaan met de bepaling dat:

* burgemeester en wethouders, gelet op de omstandigheden in het individuele geval en rekening houdend met de aanwezige draagkracht van persoon en gezin, zonodig bijstand verlenen voor bijzondere noodzakelijke kosten

* daarbij, als rechtsbescherming voor de cliënt, de algemene procedurevoorschriften en de mogelijkheden van bezwaar en beroep van toepassing zijn

* de betreffende kosten van bijstand volledig voor rekening van de gemeente komen.

- De nadere regelgeving (Bld, alsmede het Bln voor wat de leenbijstand betreft) wordt aanzienlijk vereenvoudigd; gedetailleerde draagkrachtregels zijn niet langer nodig.

Deze benadering houdt in dat het rechtskarakter behouden blijft, evenals het noodzakelijkheidscriterium in de ABW en de hoofdregel dat bij de verlening van bijstand met aanwezige draagkracht rekening moet worden gehouden. Het beleid en de financiële beheersing zijn in handen van de gemeente.

De werkgroep heeft op grond van de voorgaande overwegingen duidelijk voorkeur voor de uitwerking onder b. In het vervolg zal van deze uitwerking worden uitgegaan.

Gevolgen voor de regelgeving

Het voorstel leidt tot een sterke vereenvoudiging van de betreffende regelgeving (Bld en Bln). Ook zal wijziging van de wet noodzakelijk zijn, vanwege de aanpassing van de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten en de opname van een of enkele bepalingen in de ABW aangaande bijzondere bestaanskosten.

Gevolgen voor de uitvoering

Wanneer de betreffende landelijke regelgeving wordt beperkt zal meer accent komen te liggen op eigen gemeentelijke uitkeringsystematiek. Tbenaming van de zorgvuldigheid bij de bijstandsverlening voor bijzondere kosten kan gepaard gaan met een stijging van de gemeentelijke onderzoekskosten. Compensatie hiervoor kan worden gevonden in de besparing die gemeenten dan kunnen realiseren ten opzichte van het huidige 10%-aandeel.

Gevolgen voor het beslag op de algemene middelen

Het voorstel leidt ertoe dat de huidige ondoelmatige wijze van financieren (de beleidsverantwoordelijkheid ligt in sterke mate bij de gemeenten, terwijl niettemin 90% van de financiële lasten voor rekening van het rijk komt) wordt vervangen door een meer op de verdeling van verantwoordelijkheden toegesneden regime. Te verwachten is dat van deze operatie een besparende werking uitgaat; verondersteld mag immers worden dat een doelmatiger bekostigingswijze, waarbij de gemeenten financieel volledig verantwoordelijk zijn, zal leiden tot een nauwkeuriger afweging door de gemeenten van de bijstandsnoodzaak dan in de huidige situatie.

Bij de vaststelling van het bedrag, dat nodig geacht moet worden om de gemeenten in staat te stellen de betreffende taak voortaan uit eigen middelen te bekostigen, dient het huidige, onder een minder optimaal bekostigingsregime tot stand gekomen, uitgavenniveau als vertrekpunt te worden genomen.

Voor een deel is dit bedrag het resultaat van "objectieve" factoren, die niet of moeilijk te beïnvloeden zijn (zoals de bevolkingssamenstelling); voor een ander deel echter zijn ook "subjectieve" factoren (met name beleidskeuzes) bepalend voor het huidige uitgavniveau. Dit deel is in het kader van de overgang naar een doelmatiger financiering wèl beïnvloedbaar, zodat hier de veronderstelde besparing kan worden gevonden.

Het besparingseffect kan alleen met behulp van veronderstellingen worden gekwantificeerd. Wanneer, gegeven de frequentietabel in bijlage 5.9., het beïnvloedbare deel van de bijzondere bijstandsuitgaven wordt gesteld op 1/3 van de ruimte waarmee deze uitgaven een bedrag van f 9,— per inwoner te boven gaan, resulteert een besparing van 26 mln. *).

Eveneens beïnvloedbaar is de aflossingsquote voor leenbijstand. Deze bedroeg in de periode 1981-1985 ongeveer 60 à 65%. Zoals reeds eerder werd aangegeven kan realiter worden verondersteld dat een aangepast financieringsregime gemeenten zal aanzetten tot een strikter incasso-beleid ten aanzien van uitstaande leningen.

Een aflossingsquote van 90% moet dan mogelijk worden geacht. Dit betekent een besparing van 10 mln (nl. 25% van 40 mln, zijnde het bedrag dat jaarlijks aan leenbijstand wordt verstrekt).

De zo becijferde totale besparing van 36 mln (ruim 20% ten opzicht van het ijkpunt) kan echter vanwege een aantal factoren, waarmee rekening moet worden gehouden, niet volledig worden gerealiseerd: met name is er uit financieel en bestuurlijk oogpunt aanleiding om bij de vaststelling van het bedrag dat in het gemeentefonds wordt gestort een zekere marge aan de gemeenten te laten. Aldus kan er onder andere rekening mee worden gehouden dat de gemeenten het risico gaan dragen van een eventuele kostenstijging in de verdere toekomst als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen.

Al met al is de werkgroep van mening dat een besparing van 25 mln (15%) reëel haalbaar kan worden geacht.

*) 2/3 van de variantie boven f 9,— wordt dus verondersteld voort te komen uit niet beïnvloedbare, "objectieve", factoren.

Weglekeffecten / uitstralingseffecten

Voorkomen zal moeten worden dat gemeenten bijstand voor bijzondere bestaanskosten aanmerken als algemene bijstand en deze ook als zodanig declareren bij het rijk.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

De overbrenging van de betrokken financiële middelen naar de algemene uitkering van het gemeentefonds maakt de vraag actueel volgens welke sleutel toedeling vanuit het gemeentefonds aan gemeenten dient plaats te vinden. Daartoe zal een verdeelsystematiek moeten worden ontworpen. In beginsel mag het optreden van herverdeeleffecten naar de mening van de werkgroep geen belemmering vormen om tot realisering van het voorstel over te gaan.

Duidelijk is dat implementatie overleg met de gemeenten vergt. Daartoe zal een nader voorstel moeten worden gedaan in verband met de afstemming op de regels betreffende de financiële verhouding tussen rijk en gemeenten.

Organisatorische en personele gevolgen

Het toezicht op de gemeenten door de rijksconsulenten sociale zekerheid in de provincie kan voor wat de bijzondere bijstandsuitgaven betreft grotendeels vervallen.

Zowel bij gemeenten als rijk treedt een bescheiden taakverlichting en besparing op doordat ten aanzien van de bijzondere bijstandsuitgaven geen declaratie bij het rijk meer behoeft plaats te vinden.

Realisatie

Gelet op de aanpassing van wet en nadere regelgeving die vereist is, is realisatie op zeer korte termijn niet mogelijk. Er zal overleg met de gemeenten moeten plaatsvinden. Het voorstel kan tot uitvoerige gedachtenwisseling in het parlement leiden.

Samenvatting voor- en nadelen

Voordelen: - een beter evenwicht tussen de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid

- besparing mogelijk zonder rechtstreekse aantasting van het voorzieningenniveau
- vermindering van regelgeving
- verlichting en besparing in de sfeer van controle, toezicht en financiële verantwoording

- Nadelen:
- vermindering rechtsgelijkheid en uniformiteit in de uitvoering; de betekenis van de huidige gedetailleerde regelgeving als richtsnoer voor de gemeenten verdwijnt
 - mogelijke druk op andere voorzieningen (o.a. de AAW-voorzieningen)
 - herverdelingsproblematiek Gemeentefonds (eenmalig probleem in de aanvangsperiode)

3.3. Ruimere toepassing van het profijtbeginsel

Voorstel

Door aanpassing van de draagkrachtberekening in het Bld kan worden bereikt dat een groter deel van de aanwezige draagkracht in de eigen middelen voor de voorziening in bijzondere bestaanskosten moet worden ingezet, alvorens aanspraak op bijstand kan worden gemaakt.

Achtergrond

Bij de verlening van bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten wordt rekening gehouden met de in het vermogen en inkomen aanwezige draagkracht; bovendien geldt een drempelbedrag.

Het vermogen dat uitgaat boven het vrij te laten bescheiden vermogen (f 15.900,— voor een echtpaar en een één-oudergezin en f 7.950,— voor een alleenstaande) wordt volledig als draagkracht aangemerkt. De extra vrijlating van vermogen gebonden in de eigen woning is bij bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten niet van toepassing.

De ruimte in het inkomen wordt vastgesteld op jaarbasis. Bepaalde uitkeringen en andere inkomsten (o.a. kinderbijslag, studiefinanciering, huursubsidie) worden daarbij niet in aanmerking genomen of worden op het vastgestelde inkomen in mindering gebracht (o.a. vakantie-uitkering, ten laste blijvende premie voor vrijwillige ziektekostenverzekering en ten laste komende buitengewone uitgaven zoals hoge woonkosten, extra beroepskosten, alimentatie).

Uitwerking

Met name twee aanpassingen bieden een reële mogelijkheid om aan het voorstel inhoud te geven:

- a. Aanpassing van de vaststelling van de draagkracht in het inkomen. Thans wordt op grond van artikel 16 Bld als draagkracht aangemerkt:
- 35% van dat deel van de vastgestelde ruimte in het inkomen dat een bedrag van f 5.192,— niet overschrijdt.
 - 50% van dat deel van de vastgestelde ruimte in het inkomen dat uitgaat boven f 5.192,—. Na één jaar, gerekend vanaf de aanvraag, wordt het percentage van 50 verlaagd naar 35.
- Te overwegen is in alle gevallen uit te gaan van 50%, zodat dus steeds de helft van de vastgestelde ruimte in het inkomen moet worden ingezet.
- b. Verhoging van het drempelbedrag. Thans worden bijzondere noodzakelijke bestaanskosten overeenkomstig artikel 6 van het Bld bij de bijstandsverlening slechts in aanmerking genomen voor het bedrag waarmee ze f 171,05 per kalenderjaar te boven gaan.

Gevolgen voor de regelgeving

Zowel het hierboven genoemde onderdeel a, als onderdeel b, vergt aanpassing van het Bld.

Gevolgen voor de uitvoering

- a. Keuze voor één draagkrachtpercentage van 50 betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering in vergelijking tot de huidige regelgeving, en kan tot daling van het aantal toekenningen leiden.
- b. Verhoging van het drempelbedrag kan eveneens vermindering van het aantal toekenningen tot gevolg hebben.

Gevolgen voor het beslag op de algemene middelen

- a. De invoering van een, verhoogd, draagkrachtpercentage van 50 bespaart ten opzichte van het ijkpunt 15 mln. Daarbij is in aanmerking genomen dat in 70% van de gevallen de bijzondere bijstand personen met uitsluitend een sociaal minimum-inkomen betreft en het inkomen van de overigen gemiddeld f 2.400,— per jaar daar boven ligt.
- b. Verhoging van het drempelbedrag in het Bld met f 50,— per jaar bespaart 3 à 4 mln. Dit betreft alle gevallen, behoudens die welke eerder in het jaar het drempelbedrag reeds hebben verbruikt.

Weglekeffecten/uitstralingseffecten

Geen weglekeffecten. Beide maatregelen hebben negatieve inkomenseffecten; cumulatie van eigen bijdragen e.d. wordt in mindere mate door de bijstand gecorrigeerd.

Belangrijk verschilpunt is dat het inkomenseffect van onderdeel a (verhoging draagkrachtpercentage) alleen de boverminimale inkomens betreft. Verhoging van het drempelbedrag daarentegen treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima en leidt bovendien tot discrepantie ten opzichte van het drempelbedrag in de AAW.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Na aanpassing van de regelgeving conform het voorstel kan de nieuwe systematiek (zowel onderdeel a als b) t.a.v. nieuwe gevallen meteen worden toegepast.

Voor lopende gevallen zou toepassing geleidelijk ingaan, op het moment dat de draagkracht voor een nieuwe periode van een jaar wordt vastgesteld.

Organisatorische en personele gevolgen

Geen.

Realisatie

Aangezien wijziging van het Bld noodzakelijk is moet voor beide onderdelen met enig tijdsbeslag worden gerekend.

Samenvatting voor- en nadelen

a. Aanpassing draagkrachtpercentage:

voordelen: - vereenvoudiging regelgeving

- eenvoudiger uitvoerbaar dan de huidige regelgeving
- besparende werking

nadelen : - negatief inkomenseffect, zij het alleen voor de boverminimale inkomens.

b. Verhogen drempelbedrag:

voordelen: - enige vermindering van het beroep op de bijstand

nadelen : - betekent koopkrachtverlies voor de minima

- wordt daardoor ervaren als uitholling van het sociaal minimum
- treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima
- er ontstaat discrepantie ten opzichte van de AAW-drempel.

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Realisatie

Een landelijk onderzoek ter vergroting van het inzicht in de oorzaken van de geconstateerde verschillen in beleid tussen gemeenten kan worden uitgevoerd in een representatief aantal gemeenten. Gelet op de diversiteit tussen gemeenten zal een ruime steekproef noodzakelijk zijn, verdeeld over verschillende gemeenteklassen. Voor de verzameling en bewerking van het onderzoeksmateriaal moet worden gerekend met een tijdsbestek van ongeveer een jaar.

Indien wordt gekozen voor uitwerking van een beleid als in het voorstel verwoord, behoeft tenuitvoerlegging daarvan niet te wachten op de uitkomst van het genoemde onderzoek. Op grond van de thans bekende gegevens kan met een dergelijk beleid op onderdelen reeds een aanvang worden gemaakt.

Het voorstel vergt overleg van rijksconsulenten met afzonderlijke gemeenten, zonodig in combinatie met een toetsingsonderzoek.

Samenvatting voor- en nadelen

Voordelen:

- verbetering van het inzicht in de achtergronden van het gemeentelijk beleid ten aanzien van het specifieke aspect van de bijzondere bijstandsverlening;
- vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van de bijstandsverlening;
- vermindering van de verschillen in beleid tussen gemeenten;
- besparende werking.

Nadelen:

- aanscherping van de regelgeving leidt tot striktere inkadering van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
- het voorstel heeft een centraliserende en regulerende tendens;
- vergt corrigerend optreden ten opzichte van gemeenten;
- extra tijdsbeslag vanwege het in te stellen onderzoek;
- vraagt een aanzienlijke inspanning van de rijksconsulenten, die wellicht niet in juiste verhouding staat tot de "opbrengst".

Daartoe zou aangegeven kunnen worden:

- a. welke kostensoorten naar hun aard dienen te worden aangemerkt als algemeen noodzakelijke bestaanskosten;
- b. welke kosten gezien hun aard als niet noodzakelijk worden aangemerkt. (Dit is m.n. aan de orde ten aanzien van waarborgsommen en bepaalde kosten in verband met schuldaflossing).
- c. in welke situaties kosten in elk geval niet als bijzondere noodzakelijke kosten kunnen worden aangemerkt.

Vooraf bij uitwerking van het gestelde onder c kunnen nadere criteria aan de jurisprudentie worden ontleend ter precisering van de criteria "bijzonder en noodzakelijk". Zo zouden bijvoorbeeld als niet bijzonder en noodzakelijk kunnen worden aangemerkt:

- kosten die voortkomen uit algemene, niet individuele, omstandigheden;
- kosten voor zover deze het gevolg zijn van persoonlijke voorkeur voor een bepaalde behandelwijze;
- kosten van medische of paramedische behandeling door een niet bevoegde;
- reiskosten voor zover de hoogte daarvan, veroorzaakt door de afstand, tot het verzoek om bijstand heeft geleid.

Verder zou nadrukkelijker uitwerking gegeven kunnen worden aan het reeds in de ABW opgenomen uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan: Bepaald zou kunnen worden dat, indien in de persoonlijke kring toereikende hulpmogelijkheden aanwezig zijn, er geen aanleiding is voor de verlening van bijstand. (Bijvoorbeeld geen bijstand voor taxikosten t.b.v. deelname aan het maatschappelijk verkeer wanneer een familielid voor vervoer kan zorgen).

Ook zou kunnen worden bepaald dat bijstandsverlening achterwege blijft indien aan het verzoek uitsluitend sociale redenen van niet dringende aard ten grondslag liggen. Tot een hard criterium leidt dit echter niet.

Aangezien het bij bovenstaande mogelijkheden overwegend gaat om precisering van bestaand beleid is langs deze weg slechts een marginale bijstelling van de uitvoeringspraktijk te bereiken.

Belangrijk verschilpunt is dat het inkomenseffect van onderdeel a (verhoging draagkrachtpercentage) alleen de boverminimale inkomens betreft. Verhoging van het drempelbedrag daarentegen treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima en leidt bovendien tot discrepantie ten opzichte van het drempelbedrag in de AAW.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Na aanpassing van de regelgeving conform het voorstel kan de nieuwe systematiek (zowel onderdeel a als b) t.a.v. nieuwe gevallen meteen worden toegepast.

Voor lopende gevallen zou toepassing geleidelijk ingaan, op het moment dat de draagkracht voor een nieuwe periode van een jaar wordt vastgesteld.

Organisatorische en personele gevolgen

Geen.

Realisatie

Aangezien wijziging van het Bld noodzakelijk is moet voor beide onderdelen met enig tijdsbeslag worden gerekend.

Samenvatting voor- en nadelen

a. Aanpassing draagkrachtpercentage:

voordelen: - vereenvoudiging regelgeving

- eenvoudiger uitvoerbaar dan de huidige regelgeving
- besparende werking

nadelen : - negatief inkomenseffect, zij het alleen voor de boverminimale inkomens.

b. Verhogen drempelbedrag:

voordelen: - enige vermindering van het beroep op de bijstand

nadelen : - betekent koopkrachtverlies voor de minima

- wordt daardoor ervaren als uitholling van het sociaal minimum
- treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima
- er ontstaat discrepantie ten opzichte van de AAW-drempel.

3.4. Vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid

Voorstel

Door de rijksoverheid wordt een specifiek beleid ontwikkeld dat er op gericht is ondoelmatigheden in de gemeentelijke bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten tegen te gaan.

Dit beleid kan gestalte krijgen door:

- aanpassing c.q. uitbreiding van de regelgeving, waardoor de gemeentelijke beleidsruimte nader wordt begrensd;
- verscherping van het toezicht door de rijksconsulenten sociale zekerheid, gebruikmakend van de sturingsmogelijkheden die de ABW biedt.

Achtergrond

Zoals in paragraaf 2.3. reeds werd aangegeven blijkt uit een analyse van de bijstandsuitgaven voor bijzondere bestaanskosten dat deze uitgaven, uitgedrukt in een bedrag per inwoner, tussen gemeenten onderling sterk uiteenlopen (bijlage 5.9.). Ook wanneer de bijzondere bijstandsuitgaven worden gezien in relatie tot de omvang van de totale bijstand per inwoner is sprake van zeer uiteenlopende uitkomsten (bijlagen 5.10 en 5.11). Hoewel de betreffende verschillen in principe kunnen voortkomen uit verschillen in omstandigheden, is het, gelet op de omvang van de intergemeentelijke afwijking, niet aannemelijk dat dit de enige oorzaak is. De uiteenlopende cijfers wijzen erop dat de betreffende bijstandsverlening sterk afhangt van gemeentelijk beleid.

De huidige regelgeving laat zowel de beoordeling van de noodzaak van de aard als van de omvang van de bijzondere bestaanskosten volledig over aan de gemeente.

Het is daardoor mogelijk dat in vergelijkbare gevallen verschillende gemeenten tot duidelijk uiteenlopende beslissingen komen. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen kan hierin, gelet op het noodzakelijkheids criterium in de ABW, aanleiding worden gevonden de gemeentelijke beleidsruimte op dit punt nader in te kaderen.

3.2. Decentralisatie en deregulering

Voorstel

De verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten en van leenbijstand wordt zoveel mogelijk overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De financiële verantwoordelijkheid komt geheel te berusten bij de gemeenten. In verband daarmee dient een bedrag toegevoegd te worden aan het gemeentefonds ten behoeve van de algemene uitkering ter compensatie van de op te heffen 90% rijksvergoeding.

Achtergrond

De bijstandsverlening heeft de afgelopen jaren een proces van landelijke normering doorgemaakt. De gemeenten, als uitvoerders in medebewind van de ABW, zijn hierdoor gebonden aan centrale regels voor de verstrekking van uitkeringen, onder handhaving van hun bevoegdheid om in het individuele geval, gelet op de omstandigheden, af te wijken.

Ten aanzien van de bijstand voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is een belangrijke reden voor landelijke normering gelegen in de relatie met het inkomensbeleid; het loslaten van deze normering in het Bln zou leiden tot doorkruising van het landelijke inkomensbeleid en zou bovendien de afstemming van de bijstand op het niveau van andere sociale zekerheidsregelingen in gevaar kunnen brengen. Handhaving van de landelijke normering voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is dan ook nodig.

Voor wat de bijstand voor bijzondere bestaanskosten betreft is de relatie met het inkomens- en sociale zekerheidsbeleid minder stringent. Omdat bij deze bijstand per definitie sprake is van bijzondere omstandigheden ligt hier een relatief sterk accent op de beoordeling van het individuele geval. Deze beoordeling en de daarbij plaatsvindende bepaling van de noodzaak zijn ook thans reeds primair een gemeentelijke aangelegenheid. Gemeenten zijn echter wel gebonden aan de landelijke regels van het Bld ter vaststelling van de in het inkomen aanwezige draagkracht. Wanneer de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid voor deze bijstand aan de gemeenten wordt gelaten, volgt daaruit dat gedetailleerde draagkrachtregels, zoals die thans in het Bld opgenomen zijn, niet langer nodig zijn.

In deze meest vergaande vorm stuit het voorstel op strijdigheid met de Grondwet. Artikel 20, derde lid, van de Grondwet kent aan Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege toe. Dit recht strekt zich overeenkomstig genoemde bepaling dus mede uit tot het niet in het bestaan kunnen voorzien vanwege bijzondere noodzakelijke bestaanskosten.

b. Aangezien op grond van het voorgaande de conclusie moet worden getrokken dat de bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten onderdeel dient te blijven van de rechtsplicht van de overheid, zal de werkingssfeer van de ABW zich mede tot deze kosten moeten blijven uitstrekken. In de geest van het voorstel kan evenwel worden gezien hoe de betreffende regelgeving zoveel mogelijk kan worden beperkt en de gemeentelijke beleidsruimte kan worden vergroot. Dit leidt tot de volgende benadering:

- In de ABW wordt volstaan met de bepaling dat:

* burgemeester en wethouders, gelet op de omstandigheden in het individuele geval en rekening houdend met de aanwezige draagkracht van persoon en gezin, zonodig bijstand verlenen voor bijzondere noodzakelijke kosten

* daarbij, als rechtsbescherming voor de cliënt, de algemene procedurevoorschriften en de mogelijkheden van bezwaar en beroep van toepassing zijn

* de betreffende kosten van bijstand volledig voor rekening van de gemeente komen.

- De nadere regelgeving (Bld, alsmede het Bln voor wat de leenbijstand betreft) wordt aanzienlijk vereenvoudigd; gedetailleerde draagkrachtregels zijn niet langer nodig.

Deze benadering houdt in dat het rechtskarakter behouden blijft, evenals het noodzakelijkheidscriterium in de ABW en de hoofdregel dat bij de verlening van bijstand met aanwezige draagkracht rekening moet worden gehouden. Het beleid en de financiële beheersing zijn in handen van de gemeente.

Voor een deel is dit bedrag het resultaat van "objectieve" factoren, die niet of moeilijk te beïnvloeden zijn (zoals de bevolkingssamenstelling); voor een ander deel echter zijn ook "subjectieve" factoren (met name beleidskeuzes) bepalend voor het huidige uitgavniveau. Dit deel is in het kader van de overgang naar een doelmatiger financiering wèl beïnvloedbaar, zodat hier de veronderstelde besparing kan worden gevonden.

Het besparingseffect kan alleen met behulp van veronderstellingen worden gekwantificeerd. Wanneer, gegeven de frequentietabel in bijlage 5.9., het beïnvloedbare deel van de bijzondere bijstandsuitgaven wordt gesteld op 1/3 van de ruimte waarmee deze uitgaven een bedrag van f 9,— per inwoner te boven gaan, resulteert een besparing van 26 mln. *).

Eveneens beïnvloedbaar is de aflossingsquote voor leenbijstand. Deze bedroeg in de periode 1981-1985 ongeveer 60 à 65%. Zoals reeds eerder werd aangegeven kan realiter worden verondersteld dat een aangepast financieringsregime gemeenten zal aanzetten tot een strikter incasso-beleid ten aanzien van uitstaande leningen.

Een aflossingsquote van 90% moet dan mogelijk worden geacht. Dit betekent een besparing van 10 mln (nl. 25% van 40 mln, zijnde het bedrag dat jaarlijks aan leenbijstand wordt verstrekt).

De zo becijferde totale besparing van 36 mln (ruim 20% ten opzicht van het ijkpunt) kan echter vanwege een aantal factoren, waarmee rekening moet worden gehouden, niet volledig worden gerealiseerd: met name is er uit financieel en bestuurlijk oogpunt aanleiding om bij de vaststelling van het bedrag dat in het gemeentefonds wordt gestort een zekere marge aan de gemeenten te laten. Aldus kan er onder andere rekening mee worden gehouden dat de gemeenten het risico gaan dragen van een eventuele kostenstijging in de verdere toekomst als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen.

Al met al is de werkgroep van mening dat een besparing van 25 mln (15%) reëel haalbaar kan worden geacht.

*) 2/3 van de variantie boven f 9,— wordt dus verondersteld voort te komen uit niet beïnvloedbare, "objectieve", factoren.

- Nadelen:
- vermindering rechtsgelijkheid en uniformiteit in de uitvoering; de betekenis van de huidige gedetailleerde regelgeving als richtsnoer voor de gemeenten verdwijnt
 - mogelijke druk op andere voorzieningen (o.a. de AAW-voorzieningen)
 - herverdelingsproblematiek Gemeentefonds (eenmalig probleem in de aanvangsperiode)

3.3. Ruimere toepassing van het profijtbeginsel

Voorstel

Door aanpassing van de draagkrachtberekening in het Bld kan worden bereikt dat een groter deel van de aanwezige draagkracht in de eigen middelen voor de voorziening in bijzondere bestaanskosten moet worden ingezet, alvorens aanspraak op bijstand kan worden gemaakt.

Achtergrond

Bij de verlening van bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten wordt rekening gehouden met de in het vermogen en inkomen aanwezige draagkracht; bovendien geldt een drempelbedrag.

Het vermogen dat uitgaat boven het vrij te laten bescheiden vermogen (f 15.900,— voor een echtpaar en een één-oudergezin en f 7.950,— voor een alleenstaande) wordt volledig als draagkracht aangemerkt. De extra vrijlating van vermogen gebonden in de eigen woning is bij bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten niet van toepassing.

De ruimte in het inkomen wordt vastgesteld op jaarbasis. Bepaalde uitkeringen en andere inkomsten (o.a. kinderbijslag, studiefinanciering, huursubsidie) worden daarbij niet in aanmerking genomen of worden op het vastgestelde inkomen in mindering gebracht (o.a. vakantie-uitkering, ten laste blijvende premie voor vrijwillige ziektekostenverzekering en ten laste komende buitengewone uitgaven zoals hoge woonkosten, extra beroepskosten, alimentatie).

Uitwerking

Met name twee aanpassingen bieden een reële mogelijkheid om aan het voorstel inhoud te geven:

Belangrijk verschilpunt is dat het inkomenseffect van onderdeel a (verhoging draagkrachtpercentage) alleen de boverminimale inkomens betreft. Verhoging van het drempelbedrag daarentegen treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima en leidt bovendien tot discrepantie ten opzichte van het drempelbedrag in de AAW.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Na aanpassing van de regelgeving conform het voorstel kan de nieuwe systematiek (zowel onderdeel a als b) t.a.v. nieuwe gevallen meteen worden toegepast.

Voor lopende gevallen zou toepassing geleidelijk ingaan, op het moment dat de draagkracht voor een nieuwe periode van een jaar wordt vastgesteld.

Organisatorische en personele gevolgen

Geen.

Realisatie

Aangezien wijziging van het Bld noodzakelijk is moet voor beide onderdelen met enig tijdsbeslag worden gerekend.

Samenvatting voor- en nadelen

a. Aanpassing draagkrachtpercentage:

voordelen: - vereenvoudiging regelgeving

- eenvoudiger uitvoerbaar dan de huidige regelgeving
- besparende werking

nadelen : - negatief inkomenseffect, zij het alleen voor de boverminimale inkomens.

b. Verhogen drempelbedrag:

voordelen: - enige vermindering van het beroep op de bijstand

nadelen : - betekent koopkrachtverlies voor de minima

- wordt daardoor ervaren als uitholling van het sociaal minimum
- treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima
- er ontstaat discrepantie ten opzichte van de AAW-drempel.

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Gevolgen voor de regelgeving en de uitvoering

Het voorstel leidt tot aanscherping van de regelgeving. De gemeentelijke uitvoering wordt daardoor sterker aan centrale regels gebonden.

Gevolgen voor het beslag op de algemene middelen

Het voorstel kan tot enige vermindering van de bijstandsuitgaven leiden doordat:

- bijstelling plaatsvindt van het wellicht te ruime toekenningenbeleid in bepaalde gemeenten;
- beleidsmatig en regeltechnisch aanscherping plaatsvindt om ondoelmatige verlening van bijstand voor bijzondere kosten tegen te gaan.

De mogelijke besparing is moeilijk te kwantificeren, omdat in deze variant de besparing voor een belangrijk deel moet worden bereikt door een verscherping van het toezicht, leidend tot correctie van het beleid in afzonderlijke gemeenten ten aanzien van individuele gevallen. Dit betekent bovendien dat tegenover een mogelijke besparing kostenverhogende factoren staan: De rijksconsulenten zullen hun toezichthoudende activiteiten sterker moeten richten op de bijstand voor bijzondere kosten, hetgeen ten koste zal gaan van het toezicht op andere onderdelen van de bijstandsverlening, waarmee meer rijksmiddelen zijn gemoeid. De bijstand voor bijzondere kosten maakt slechts 1.2% uit van de totale bijstandsuitgaven.

Weglekeffecten/uitstralingseffecten

Naar verwachting zullen dergelijke effecten niet in betekenende mate optreden.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Zoals reeds werd aangegeven is bij het eventueel corrigeren van een te ruim gemeentelijk beleid een complicerende factor dat het steeds om individuele toekenningen gaat. Daardoor kan het moeilijk zijn aannemelijk te maken dat het bewust beleid betreft. Bovendien zal het rijksconsulentschap sociale zekerheid voor te corrigeren gemeenten afzonderlijke onderzoeken moeten instellen.

Organisatorische en personele gevolgen

Het voorstel vergt de nodige inspanningen van de rijksconsulenten en kan daarbij een aanzienlijk beslag leggen op de personele capaciteit.

Realisatie

Een landelijk onderzoek ter vergroting van het inzicht in de oorzaken van de geconstateerde verschillen in beleid tussen gemeenten kan worden uitgevoerd in een representatief aantal gemeenten. Gelet op de diversiteit tussen gemeenten zal een ruime steekproef noodzakelijk zijn, verdeeld over verschillende gemeenteklassen. Voor de verzameling en bewerking van het onderzoeksmateriaal moet worden gerekend met een tijdsbestek van ongeveer een jaar.

Indien wordt gekozen voor uitwerking van een beleid als in het voorstel verwoord, behoeft tenuitvoerlegging daarvan niet te wachten op de uitkomst van het genoemde onderzoek. Op grond van de thans bekende gegevens kan met een dergelijk beleid op onderdelen reeds een aanvang worden gemaakt.

Het voorstel vergt overleg van rijksconsulenten met afzonderlijke gemeenten, zonodig in combinatie met een toetsingsonderzoek.

Samenvatting voor- en nadelen

Voordelen:

- verbetering van het inzicht in de achtergronden van het gemeentelijk beleid ten aanzien van het specifieke aspect van de bijzondere bijstandsverlening;
- vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van de bijstandsverlening;
- vermindering van de verschillen in beleid tussen gemeenten;
- besparende werking.

Nadelen:

- aanscherping van de regelgeving leidt tot striktere inkadering van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
- het voorstel heeft een centraliserende en regulerende tendens;
- vergt corrigerend optreden ten opzichte van gemeenten;
- extra tijdsbeslag vanwege het in te stellen onderzoek;
- vraagt een aanzienlijke inspanning van de rijksconsulenten, die wellicht niet in juiste verhouding staat tot de "opbrengst".

3.5. Verlaging voorzieningenniveau naar aard of hoeveelheid

Voorstel

De mogelijkheid om bijstand te verlenen wordt aan nadere criteria gebonden, zodat striktere eisen worden gesteld aan het bijzondere karakter van de betreffende kosten.

Achtergrond

De ABW bevat globale criteria voor de verlening van bijstand: Het noodzakelijkheids criterium, de afstemming op omstandigheden en mogelijkheden in het individuele geval, de voorrang van voorliggende voorzieningen. Bezien zou kunnen worden of, binnen het raamwerk van deze algemene criteria, ten aanzien van bepaalde bijzondere noodzakelijke bestaanskosten een verdere verfijning van criteria mogelijk is. Voor een deel heeft dergelijke verfijning in de nadere regelgeving reeds plaatsgevonden.

Uitwerking

Bij de gewijzigde beschikking van de Staatssecretaris van CRM van 16 maart 1977 (Stcrt. 67) inzake de vaststelling van nadere regels met betrekking tot algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan is ten aanzien van bepaalde specifieke kostensoorten het onderscheid tussen algemene en bijzondere bestaanskosten nader gepreciseerd. Deze beschikking heeft betrekking op dieetkosten, telefoonkosten en kosten in verband met een voorzienbare noodzakelijke verhuizing.

Een soortgelijke precisering zou ook ten aanzien van andere kostensoorten, zoals bijvoorbeeld de kosten van deelname aan het maatschappelijk verkeer, kunnen worden nagestreefd. Met name aan de jurisprudentie zijn daartoe op sommige punten nadere criteria te ontleenen.

Uit bijlage 5.1 kan een indruk worden gekregen van het soort criteria dat daarbij een rol speelt. Het betreft hier dus geen nieuwe beleidsuitgangspunten of criteria, maar een verdere precisering van het bestaande beleid.

Daartoe zou aangegeven kunnen worden:

- a. welke kostensoorten naar hun aard dienen te worden aangemerkt als algemeen noodzakelijke bestaanskosten;
- b. welke kosten gezien hun aard als niet noodzakelijk worden aangemerkt. (Dit is m.n. aan de orde ten aanzien van waarborgsommen en bepaalde kosten in verband met schuldaflossing).
- c. in welke situaties kosten in elk geval niet als bijzondere noodzakelijke kosten kunnen worden aangemerkt.

Vooraf bij uitwerking van het gestelde onder c kunnen nadere criteria aan de jurisprudentie worden ontleend ter precisering van de criteria "bijzonder en noodzakelijk". Zo zouden bijvoorbeeld als niet bijzonder en noodzakelijk kunnen worden aangemerkt:

- kosten die voortkomen uit algemene, niet individuele, omstandigheden;
- kosten voor zover deze het gevolg zijn van persoonlijke voorkeur voor een bepaalde behandelwijze;
- kosten van medische of paramedische behandeling door een niet bevoegde;
- reiskosten voor zover de hoogte daarvan, veroorzaakt door de afstand, tot het verzoek om bijstand heeft geleid.

Verder zou nadrukkelijker uitwerking gegeven kunnen worden aan het reeds in de ABW opgenomen uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan: Bepaald zou kunnen worden dat, indien in de persoonlijke kring toereikende hulpmogelijkheden aanwezig zijn, er geen aanleiding is voor de verlening van bijstand. (Bijvoorbeeld geen bijstand voor taxikosten t.b.v. deelname aan het maatschappelijk verkeer wanneer een familielid voor vervoer kan zorgen).

Ook zou kunnen worden bepaald dat bijstandsverlening achterwege blijft indien aan het verzoek uitsluitend sociale redenen van niet dringende aard ten grondslag liggen. Tot een hard criterium leidt dit echter niet.

Aangezien het bij bovenstaande mogelijkheden overwegend gaat om precisering van bestaand beleid is langs deze weg slechts een marginale bijstelling van de uitvoeringspraktijk te bereiken.

In deze meest vergaande vorm stuit het voorstel op strijdigheid met de Grondwet. Artikel 20, derde lid, van de Grondwet kent aan Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien, een bij wet te regelen recht op bijstand van overheidswege toe. Dit recht strekt zich overeenkomstig genoemde bepaling dus mede uit tot het niet in het bestaan kunnen voorzien vanwege bijzondere noodzakelijke bestaanskosten.

b. Aangezien op grond van het voorgaande de conclusie moet worden getrokken dat de bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten onderdeel dient te blijven van de rechtsplicht van de overheid, zal de werkingssfeer van de ABW zich mede tot deze kosten moeten blijven uitstrekken. In de geest van het voorstel kan evenwel worden bezien hoe de betreffende regelgeving zoveel mogelijk kan worden beperkt en de gemeentelijke beleidsruimte kan worden vergroot. Dit leidt tot de volgende benadering:

- In de ABW wordt volstaan met de bepaling dat:

* burgemeester en wethouders, gelet op de omstandigheden in het individuele geval en rekening houdend met de aanwezige draagkracht van persoon en gezin, zonodig bijstand verlenen voor bijzondere noodzakelijke kosten

* daarbij, als rechtsbescherming voor de cliënt, de algemene procedurevoorschriften en de mogelijkheden van bezwaar en beroep van toepassing zijn

* de betreffende kosten van bijstand volledig voor rekening van de gemeente komen.

- De nadere regelgeving (Bld, alsmede het Bln voor wat de leenbijstand betreft) wordt aanzienlijk vereenvoudigd; gedetailleerde draagkrachtregels zijn niet langer nodig.

Deze benadering houdt in dat het rechtskarakter behouden blijft, evenals het noodzakelijkheidscriterium in de ABW en de hoofdregel dat bij de verlening van bijstand met aanwezige draagkracht rekening moet worden gehouden. Het beleid en de financiële beheersing zijn in handen van de gemeente.

Voor een deel is dit bedrag het resultaat van "objectieve" factoren, die niet of moeilijk te beïnvloeden zijn (zoals de bevolkingssamenstelling); voor een ander deel echter zijn ook "subjectieve" factoren (met name beleidskeuzes) bepalend voor het huidige uitgavniveau. Dit deel is in het kader van de overgang naar een doelmatiger financiering wèl beïnvloedbaar, zodat hier de veronderstelde besparing kan worden gevonden.

Het besparingseffect kan alleen met behulp van veronderstellingen worden gekwantificeerd. Wanneer, gegeven de frequentietabel in bijlage 5.9., het beïnvloedbare deel van de bijzondere bijstandsuitgaven wordt gesteld op 1/3 van de ruimte waarmee deze uitgaven een bedrag van f 9,— per inwoner te boven gaan, resulteert een besparing van 26 mln. *).

Eveneens beïnvloedbaar is de aflossingsquote voor leenbijstand. Deze bedroeg in de periode 1981-1985 ongeveer 60 à 65%. Zoals reeds eerder werd aangegeven kan realiter worden verondersteld dat een aangepast financieringsregime gemeenten zal aanzetten tot een strikter incasso-beleid ten aanzien van uitstaande leningen.

Een aflossingsquote van 90% moet dan mogelijk worden geacht. Dit betekent een besparing van 10 mln (nl. 25% van 40 mln, zijnde het bedrag dat jaarlijks aan leenbijstand wordt verstrekt).

De zo becijferde totale besparing van 36 mln (ruim 20% ten opzicht van het ijkpunt) kan echter vanwege een aantal factoren, waarmee rekening moet worden gehouden, niet volledig worden gerealiseerd: met name is er uit financieel en bestuurlijk oogpunt aanleiding om bij de vaststelling van het bedrag dat in het gemeentefonds wordt gestort een zekere marge aan de gemeenten te laten. Aldus kan er onder andere rekening mee worden gehouden dat de gemeenten het risico gaan dragen van een eventuele kostenstijging in de verdere toekomst als gevolg van bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen.

Al met al is de werkgroep van mening dat een besparing van 25 mln (15%) reëel haalbaar kan worden geacht.

*) 2/3 van de variantie boven f 9,— wordt dus verondersteld voort te komen uit niet beïnvloedbare, "objectieve", factoren.

- Nadelen:
- vermindering rechtsgelijkheid en uniformiteit in de uitvoering; de betekenis van de huidige gedetailleerde regelgeving als richtsnoer voor de gemeenten verdwijnt
 - mogelijke druk op andere voorzieningen (o.a. de AAW-voorzieningen)
 - herverdelingsproblematiek Gemeentefonds (eenmalig probleem in de aanvangsperiode)

3.3. Ruimere toepassing van het profijtbeginsel

Voorstel

Door aanpassing van de draagkrachtberekening in het Bld kan worden bereikt dat een groter deel van de aanwezige draagkracht in de eigen middelen voor de voorziening in bijzondere bestaanskosten moet worden ingezet, alvorens aanspraak op bijstand kan worden gemaakt.

Achtergrond

Bij de verlening van bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten wordt rekening gehouden met de in het vermogen en inkomen aanwezige draagkracht; bovendien geldt een drempelbedrag.

Het vermogen dat uitgaat boven het vrij te laten bescheiden vermogen (f 15.900,— voor een echtpaar en een één-oudergezin en f 7.950,— voor een alleenstaande) wordt volledig als draagkracht aangemerkt. De extra vrijlating van vermogen gebonden in de eigen woning is bij bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten niet van toepassing.

De ruimte in het inkomen wordt vastgesteld op jaarbasis. Bepaalde uitkeringen en andere inkomsten (o.a. kinderbijslag, studiefinanciering, huursubsidie) worden daarbij niet in aanmerking genomen of worden op het vastgestelde inkomen in mindering gebracht (o.a. vakantie-uitkering, ten laste blijvende premie voor vrijwillige ziektekostenverzekering en ten laste komende buitengewone uitgaven zoals hoge woonkosten, extra beroepskosten, alimentatie).

Uitwerking

Met name twee aanpassingen bieden een reële mogelijkheid om aan het voorstel inhoud te geven:

Belangrijk verschilpunt is dat het inkomenseffect van onderdeel a (verhoging draagkrachtpercentage) alleen de boverminimale inkomens betreft. Verhoging van het drempelbedrag daarentegen treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima en leidt bovendien tot discrepantie ten opzichte van het drempelbedrag in de AAW.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Na aanpassing van de regelgeving conform het voorstel kan de nieuwe systematiek (zowel onderdeel a als b) t.a.v. nieuwe gevallen meteen worden toegepast.

Voor lopende gevallen zou toepassing geleidelijk ingaan, op het moment dat de draagkracht voor een nieuwe periode van een jaar wordt vastgesteld.

Organisatorische en personele gevolgen

Geen.

Realisatie

Aangezien wijziging van het Bld noodzakelijk is moet voor beide onderdelen met enig tijdsbeslag worden gerekend.

Samenvatting voor- en nadelen

a. Aanpassing draagkrachtpercentage:

voordelen: - vereenvoudiging regelgeving

- eenvoudiger uitvoerbaar dan de huidige regelgeving
- besparende werking

nadelen : - negatief inkomenseffect, zij het alleen voor de boverminimale inkomens.

b. Verhogen drempelbedrag:

voordelen: - enige vermindering van het beroep op de bijstand

nadelen : - betekent koopkrachtverlies voor de minima

- wordt daardoor ervaren als uitholling van het sociaal minimum
- treft de minima onevenredig in vergelijking tot de boverminima
- er ontstaat discrepantie ten opzichte van de AAW-drempel.

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Uitwerking

Hoewel op grond van de bestaande gegevens bekend is dat een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan in andere gemeenten het geval is, zijn deze gegevens niet toereikend voor het verkrijgen van een gedetailleerd inzicht in de oorzaken die tot de verschillen leiden.

De verdere uitwerking van het voorstel zou gebaat zijn bij een nadere inventarisatie en analyse van de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

Op voorhand is niet duidelijk of een dergelijk onderzoek "lonend" zou zijn, temeer daar uit eerdere ervaringen met vergelijkbaar onderzoek naar de bijstandsdichtheid van gemeenten is gebleken dat het achterhalen van verklarende factoren bijzonder lastig is.* Bovendien is niet uitgesloten dat het onderzoek slechts tot bevestiging leidt van de thans reeds bekende of veronderstelde factoren.

Aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek kan nader worden bepaald welke maatregelen noodzakelijk zijn. Indien het onderzoek zou bevestigen dat de intergemeentelijke verschillen in de betreffende bijstandsverlening worden veroorzaakt door een te grote interpretatieruimte voor de gemeenten, kan daarin aanleiding worden gevonden voor een aanscherping van de regelgeving.

Zou blijken dat de oorzaak eerder ligt in het onjuist interpreteren en/of niet juist toepassen van de bestaande regelgeving, dan kan er aanleiding zijn tot verduidelijking van de regels of corrigerend optreden tegenover afzonderlijke gemeenten via de in het kader van het toezicht bestaande wettelijke sturingsmogelijkheden.

Overigens moet bij het voorgaande worden aangetekend dat de beoordeling van de verschillen in beleid tussen gemeenten sterk wordt bemoeilijkt door het feit dat het steeds om individuele toekenningen gaat.

*) Drs. J. Beljon, IVA-Tilburg: Bijstandsdichtheid van gemeenten. Een onderzoek naar de invloed van gemeentelijke kenmerken op de hoogte van de bijstandsdichtheid van gemeenten, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978

Realisatie

Een landelijk onderzoek ter vergroting van het inzicht in de oorzaken van de geconstateerde verschillen in beleid tussen gemeenten kan worden uitgevoerd in een representatief aantal gemeenten. Gelet op de diversiteit tussen gemeenten zal een ruime steekproef noodzakelijk zijn, verdeeld over verschillende gemeenteklassen. Voor de verzameling en bewerking van het onderzoeksmateriaal moet worden gerekend met een tijdsbestek van ongeveer een jaar.

Indien wordt gekozen voor uitwerking van een beleid als in het voorstel verwoord, behoeft tenuitvoerlegging daarvan niet te wachten op de uitkomst van het genoemde onderzoek. Op grond van de thans bekende gegevens kan met een dergelijk beleid op onderdelen reeds een aanvang worden gemaakt.

Het voorstel vergt overleg van rijksconsulenten met afzonderlijke gemeenten, zonodig in combinatie met een toetsingsonderzoek.

Samenvatting voor- en nadelen

Voordelen:

- verbetering van het inzicht in de achtergronden van het gemeentelijk beleid ten aanzien van het specifieke aspect van de bijzondere bijstandsverlening;
- vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van de bijstandsverlening;
- vermindering van de verschillen in beleid tussen gemeenten;
- besparende werking.

Nadelen:

- aanscherping van de regelgeving leidt tot striktere inkadering van de gemeentelijke beleidsvrijheid;
- het voorstel heeft een centraliserende en regulerende tendens;
- vergt corrigerend optreden ten opzichte van gemeenten;
- extra tijdsbeslag vanwege het in te stellen onderzoek;
- vraagt een aanzienlijke inspanning van de rijksconsulenten, die wellicht niet in juiste verhouding staat tot de "opbrengst".

Daartoe zou aangegeven kunnen worden:

- a. welke kostensoorten naar hun aard dienen te worden aangemerkt als algemeen noodzakelijke bestaanskosten;
- b. welke kosten gezien hun aard als niet noodzakelijk worden aangemerkt. (Dit is m.n. aan de orde ten aanzien van waarborgsommen en bepaalde kosten in verband met schuldaflossing).
- c. in welke situaties kosten in elk geval niet als bijzondere noodzakelijke kosten kunnen worden aangemerkt.

Vooraf bij uitwerking van het gestelde onder c kunnen nadere criteria aan de jurisprudentie worden ontleend ter precisering van de criteria "bijzonder en noodzakelijk". Zo zouden bijvoorbeeld als niet bijzonder en noodzakelijk kunnen worden aangemerkt:

- kosten die voortkomen uit algemene, niet individuele, omstandigheden;
- kosten voor zover deze het gevolg zijn van persoonlijke voorkeur voor een bepaalde behandelwijze;
- kosten van medische of paramedische behandeling door een niet bevoegde;
- reiskosten voor zover de hoogte daarvan, veroorzaakt door de afstand, tot het verzoek om bijstand heeft geleid.

Verder zou nadrukkelijker uitwerking gegeven kunnen worden aan het reeds in de ABW opgenomen uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan: Bepaald zou kunnen worden dat, indien in de persoonlijke kring toereikende hulpmogelijkheden aanwezig zijn, er geen aanleiding is voor de verlening van bijstand. (Bijvoorbeeld geen bijstand voor taxikosten t.b.v. deelname aan het maatschappelijk verkeer wanneer een familielid voor vervoer kan zorgen).

Ook zou kunnen worden bepaald dat bijstandsverlening achterwege blijft indien aan het verzoek uitsluitend sociale redenen van niet dringende aard ten grondslag liggen. Tot een hard criterium leidt dit echter niet.

Aangezien het bij bovenstaande mogelijkheden overwegend gaat om precisering van bestaand beleid is langs deze weg slechts een marginale bijstelling van de uitvoeringspraktijk te bereiken.

- het uitdrukkelijk aanmerken van bepaalde kosten als algemene bestaanskosten of als niet noodzakelijke kosten niet leidt tot nieuwe beleidsuitgangspunten, doch slechts een onderstreping betekent van de bestaande regelgeving.
- het stellen van nadere inhoudelijke criteria niet noodzakelijkerwijs leidt tot vermindering van de toe te kennen bijstand.

Weglekeffecten/uitstralingseffecten

Deze zullen naar verwachting niet in betekenende mate optreden.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Of het stellen van nadere criteria zal leiden tot een duidelijk waarneembare aanpassing van de uitvoeringspraktijk staat niet bij voorbaat vast. Voor lopende gevallen zullen de nadere criteria niet altijd onmiddellijk kunnen worden toegepast.

Organisatorische en personele gevolgen

Geen.

Realisatie

Het voorstel kan tot enige politieke discussie leiden.

Samenvatting voor- en nadelen

Voordelen:

- precisering van beleidsuitgangspunten, met name t.a.v. het bijzondere karakter van bepaalde kosten
- een bescheiden vermindering van het beroep op bijstand.

Nadelen:

- leidt tot meer regelgeving
- striktere inkadering van de gemeentelijke beleidsvrijheid
- effect op de uitvoeringspraktijk is waarschijnlijk slechts van marginale betekenis.

In principe zijn nog twee andere benaderingswijzen denkbaar:

- Voor bepaalde kostensoorten worden strikte normbedragen ingevoerd. Groot nadeel van deze benaderingswijze is dat dergelijke normbedragen een eigen leven gaan leiden en als rechtscheppend worden ervaren, zodat ze in bepaalde gevallen tot hogere bijstand kunnen leiden dan feitelijk noodzakelijk is.
- De invoering van een limitatieve lijst van kostensoorten waarvoor zonodig bijstand kan worden verleend, respectievelijk kostensoorten waarvoor géén bijstand kan worden verstrekt. Deze benadering raakt aan de uitgangspunten betreffende plaats en functie van de ABW in het stelsel van sociale zekerheid. De positie van de ABW als laatste voorziening waarop men, ter vrijwaring van gebrek, in laatste instantie zonodig een beroep kan doen, brengt mee dat in het algemeen terughoudendheid is geboden bij het op voorhand categorisch uitsluiten van bepaalde kostensoorten voor de bijstandsverlening. Dit is temeer zo omdat de omstandigheden in het individuele geval bepalend dienen te zijn bij de bijstandsverlening.

Een en ander betekent dat de reeds aangegeven uitwerking, waarbij binnen het kader van de algemene wettelijke uitgangspunten nadere criteria worden gesteld ten aanzien van bepaalde bijzondere kostensoorten, in dit verband de enige reële mogelijkheid is. Daarbij dient nogmaals te worden aangetekend dat daarmee slechts een marginale bijstelling van beleid en uitvoeringspraktijk kan worden bereikt.

Gevolgen voor de regelgeving en de uitvoering

Het voorstel leidt tot toename en detaillering van de regelgeving. De uitvoering wordt aan striktere criteria gebonden.

Gevolgen voor het beslag op de algemene middelen

Zoals bij de uitwerking reeds werd aangegeven leidt deze variant slechts tot een marginale bijstelling van beleid en uitvoeringspraktijk. Dit weerspiegelt zich in de besparingsmogelijkheid, die zeer bescheiden wordt geacht.

Oorzaak hiervan is dat:

- het normeren van de te verstrekken bijstandsbedragen, zoals reeds werd uiteengezet, geen begaanbare weg is, terwijl bij het limiteren van kostensoorten waarvoor bijstand kan worden gegeven in het algemeen terughoudendheid is geboden.

- het uitdrukkelijk aanmerken van bepaalde kosten als algemene bestaanskosten of als niet noodzakelijke kosten niet leidt tot nieuwe beleidsuitgangspunten, doch slechts een onderstreping betekent van de bestaande regelgeving.
- het stellen van nadere inhoudelijke criteria niet noodzakelijkerwijs leidt tot vermindering van de toe te kennen bijstand.

Weglekeffecten/uitstralingseffecten

Deze zullen naar verwachting niet in betekenende mate optreden.

Overgangsproblematiek en implementatie-problemen

Of het stellen van nadere criteria zal leiden tot een duidelijk waarneembare aanpassing van de uitvoeringspraktijk staat niet bij voorbaat vast. Voor lopende gevallen zullen de nadere criteria niet altijd onmiddellijk kunnen worden toegepast.

Organisatorische en personele gevolgen

Geen.

Realisatie

Het voorstel kan tot enige politieke discussie leiden.

Samenvatting voor- en nadelen

Voordelen:

- precisering van beleidsuitgangspunten, met name t.a.v. het bijzondere karakter van bepaalde kosten
- een bescheiden vermindering van het beroep op bijstand.

Nadelen:

- leidt tot meer regelgeving
- striktere inkadering van de gemeentelijke beleidsvrijheid
- effect op de uitvoeringspraktijk is waarschijnlijk slechts van marginale betekenis.

4. Conclusie

Uit het voorgaande resulteren de volgende besparingsmogelijkheden:

<u>variant</u>	<u>bedrag</u>
3.2. decentralisatie en deregulering	25 mln.
3.3. profijtbeginself:	
a) draagkrachtpercentage 50	15 mln.
b) verhoging drempelbedrag met f 50,--	3 à 4 mln.
3.4. vergroting effectiviteit en doelmatigheid	gering
<u>3.5. verlaging voorzieningenniveau</u>	<u>gering</u>

Een besparing van 20% (33 mln) ten opzichte van het ijkpunt is dus niet door één variant te bereiken.

Een combinatie van variant 3.2. met variant 3.3., onderdeel a, is naar het oordeel van de werkgroep mogelijk. De invoering van één draagkrachtpercentage van 50 is ten opzichte van de huidige regelgeving een vereenvoudiging, terwijl een dergelijke wettelijke draagkrachtbepaling geen aantasting betekent van de gemeentelijke beleidsvrijheid. Zo'n bepaling regelt slechts de mate waarin bij de verlening van bijstand met eigen middelen rekening dient te worden gehouden en laat de ruimte voor de gemeenten om de bijstandsnoodzaak in het individuele geval te beoordelen onverlet. Ook op beleidsmatige gronden, onder meer verband houdend met het landelijk inkomensbeleid, is het wenselijk te voorkomen dat bij de mate waarin aanwezige draagkracht moet worden ingezet onterechte verschillen tussen gemeenten ontstaan.

Bij combinatie met variant 3.2. zal de in het schema aangegeven besparing van variant 3.3, onderdeel a (15 mln), iets teruglopen, nl. tot 13 mln. Beide maatregelen tezamen kunnen dus resulteren in een besparing van 38 mln.

De varianten 3.4. en 3.5. gaan in de richting van een verdere verscherping van regelgeving en/of toezicht. De besparende werking van deze varianten kan niet goed worden gekwantificeerd, maar wordt in beide gevallen gering geacht, vanwege te verwachten kosten die tegenover de opbrengst staan (variant 3.4.), dan wel vanwege de slechts marginale beleidswijziging die optreedt (variant 3.5.).

Bijlage 5.1.

Overzicht bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten

De aanleiding tot bijstand voor bijzondere bestaanskosten wordt meestal gevormd door een van de volgende omstandigheden:

- er is behoefte aan een voorziening die niet in het verzekerde pakket (ziekenfonds, AAW) is opgenomen of waarvoor men niet in aanmerking komt (bijvoorbeeld AAW-voorzieningen na de 65-jarige leeftijd);
- er doen zich medische kosten voor, waarvoor men niet verzekerd is (bijvoorbeeld ziekenhuisopname van buitenlanders, geen premie betaald, vervallen AWBZ-indicatie);
- de te betalen eigen bijdrage of retributie vormt een te zware financiële last (bijvoorbeeld bij cumulatie);
- er is medische of maatschappelijke dienstverlening nodig die alleen buiten de gebruikelijke financieringskaders kan worden geboden (bijvoorbeeld particuliere huishoudelijke hulp vanwege gebrek aan capaciteit bij de erkende gezinszorg).

Hierna worden de meest voorkomende bijzondere kostensoorten aangegeven die jaarlijks leiden tot bijstandsuitgaven. De belangrijkste criteria uit de regelgeving en de jurisprudentie om al dan niet tot bijstandsverlening over te gaan zijn daarbij vermeld.

Er zijn drie categorieën van kosten te onderscheiden:

- A. Noodzakelijke kosten die niet worden gerekend tot de algemene bestaanskosten en waarin de algemene normuitkering (Bln) niet voorziet. Deze kosten zijn naar hun aard bijzonder.
- B. Kosten die worden gerekend tot de algemeen noodzakelijke bestaanskosten en die dus in feite moeten worden voldaan uit de algemene normuitkering, doch die door bijzondere omstandigheden in het individuele geval leiden tot extra uitgaven buiten het normale uitgavenpatroon. Deze kosten zijn naar hun aard algemeen, maar vanwege de hoogte bijzonder.
- C. Kosten die - mede blijkens de jurisprudentie - niet worden aangemerkt als noodzakelijke kosten in de zin van artikel 1 van de ABW. Bijstandsverlening voor dergelijke kosten is alleen bij hoge uitzondering in individuele gevallen mogelijk.

Tot categorie A (kosten met een bijzonder karakter) worden gerekend:

1. Medische en paramedische verstrekkingen en behandelingen

Bijstand hiervoor is slechts aan de orde voor zover de kosten niet door toepassing van een andere regeling kunnen worden vergoed, bijvoorbeeld doordat ze niet tot het verzekerde pakket behoren. De noodzaak van de voorziening moet vaststaan uit een of meer verklaringen van deskundigen (medische of medisch-sociale indicatie). Bij de vaststelling van de bijstandsnoodzaak spelen verder de volgende nadere criteria nog een rol:

- Vast dient te staan dat een andere adequate, goedkopere voorziening of geneeswijze niet voorhanden is. Met name dient duidelijk te zijn dat een door het ziekenfonds bekostigde voorziening niet toereikend is.
- Niet de persoonlijke voorkeur van de betrokkene voor een bepaalde geneeswijze of (niet erkende) inrichting is bepalend, maar de noodzaak van de behandeling. (Is deze voldoende geïndiceerd, dan bestaat binnen redelijke grenzen keuzevrijheid ten aanzien van de inrichting.)
- Is de behandelend arts niet bevoegd, dan geldt de behandeling als niet noodzakelijk.
- Behandeling in het buitenland wordt niet noodzakelijk geoordeeld indien toereikende behandeling ook in Nederland mogelijk is.

Voorbeelden: open hartoperatie, acupunctuur, homeopathie, Moermantherapie, behandeling in een niet door de AWBZ erkende inrichting.

2. Kosten in verband met verzorging en verpleging

Indirecte financiering via de ABW van kosten van verzorging en verpleging is nog slechts aan de orde:

- ten aanzien van inrichtingen die niet onder een regulier financieringsregime vallen, indien en zolang er voor die dienstverlening in het individuele geval zeer dringende redenen aanwezig zijn (art. 1b, ABW);
- wanneer bij spoedopname in een inrichting terstond bijstand moet worden verleend, nog vóórdt de financiële omstandigheden van betrokkene of de toepasselijkheid van bijvoorbeeld de AWBZ zijn vastgesteld. Na die vaststelling kan het zijn dat de bijstand terugtreedt. De bijstand vervult hier dus deels een voorschotfunctie (art. 10, ABW).

Bijstandsverlening kan ook aan de orde zijn bij voortdurende van een ziekenhuisverblijf nadat de ziekenhuis-indicatie is vervallen omdat - wegens plaatsgebrek - nog geen opname in verpleeghuis of revalidatiecentrum mogelijk is.

3. Begrafeniskosten

Begrafeniskosten en kosten van lijkbezorging worden geacht te behoren tot de noodzakelijke bestaanskosten van de nabestaande (echtgenoot, kinderen).

In aanmerking kan worden genomen het deel van de begrafenis-kosten van een naaste verwant dat niet door de verzekering wordt gedekt en waarvoor de nalatenschap niet toereikend is. De kosten dienen een redelijke grens niet te boven te gaan.

Ook de kosten van het bijwonen van de begrafenis van een naaste verwant behoren tot de noodzakelijke bestaanskosten. Het bijwonen van begrafeningen in het buitenland echter niet, behalve bij hoge uitzondering.

Met betrekking tot de kosten van lijkbezorging van een persoon die tot zijn overlijden bijstand in de algemeen noodzakelijke bestaanskosten ontving, wordt, ingeval van ontoereikende middelen bij de nabestaanden, op grond van art. 84c bijstand verleend.

4. Kosten van kraamhulp / verloskundige hulp

Deze worden, vanwege hun medische karakter, als bijzondere bestaanskosten aangemerkt, voor zover aannemelijk is dat de door het ziekenfonds bekostigde voorziening niet toereikend is. (De kosten van een poliklinische bevalling worden niet door het ziekenfonds vergoed).

Bijkomende kosten, zoals voor de aanschaf van een baby-uitzet, gelden als algemene bestaanskosten.

5. Particuliere huishoudelijke hulp

Als de noodzaak van huishoudelijke hulp door een instelling voor gezinszorg is vastgesteld, maar deze is (nog) niet in staat de hulp te bieden (bijvoorbeeld vanwege hulpbehoefte buiten de normale uren) dan kan bijstand worden verleend tot een redelijk bedrag in de kosten van door particulieren te bieden hulp. Dit kan ook hulp door burens of een thuiswonende dochter/zoon betreffen.

Ter bepaling van de hoogte van de bijstand wordt in acht genomen:

- het kostenniveau dat zich zou hebben voorgedaan indien professionele gezinshulp zou zijn geboden (salarisschaal gezinshulp);
- de hoogte van de retributie die bij professionele gezinshulp verschuldigd zou zijn geweest;
- een redelijke bijdrage van de kinderen tot wie de hulp zich mede uitstrekt;
- de mogelijkheid om aan een verzorgend kind inkomen (deels) uit te keren in de vorm van kost, inwoning en verder levensonderhoud.

Zie circulaires staatssecretaris CRM d.d. 23-3-1976, 23-7-1976 en 14-12-1976.

Tot categorie B (kosten met een algemeen karakter) worden gerekend:

1. Kosten van deelneming aan het maatschappelijk verkeer (eigen vervoer, reiskosten)

De algemene Bln-normuitkering dient voor deze kosten te worden angewend. Het bedrag dat daartoe in de jurisprudentie wordt geacht in de Bln-norm begrepen te zijn is bepaald op f 64,— per maand voor een echtpaar of één-oudergezin en f 45,— voor een alleenstaande (basis 1984).

Alleen als zich bijzondere omstandigheden voordoen is extra bijstand mogelijk. De bijstandsverlening kan betrekking hebben op:

- a. Aanschaf en/of gebruik van een eigen vervoermiddel (bromfiets, auto, invalidewagen). Met name bij de twee laatstgenoemde vervoermiddelen dient sprake te zijn van medische noodzaak. Uitgegaan wordt van een auto in de laagste prijsklasse, af te schrijven in 5 jaar. Bij de gebruikskosten wordt uitgegaan van een jaarlijks af te leggen afstand van 5000 km en maandelijkse kosten van f 122,50 (basis 1984). Overigens dient de omstandigheid dat om medische redenen geen gebruik kan worden gemaakt van het collectieve openbaar vervoer niet bij voorbaat te leiden tot bijstand voor aanschaf van bijvoorbeeld een eigen auto. De mogelijkheid van taxigebruik moet in de beslissing worden meegewogen.

De bijstand kan ook betrekking hebben op het noodzakelijk gebruik van een reeds aanwezige auto. De betrokkene is vrij de toegekende bijstand voor vervoerskosten aan te wenden als vergoeding voor bijvoorbeeld een gezinslid, dat met diens eigen auto het vervoer verzorgt.

b. De vergoeding van taxikosten. Vast dient te staan dat gebruik van het collectieve openbaar vervoer niet mogelijk is, zodat immobiliteit dreigt. Het betreft m.n. ouderen die niet voor een taxivergoeding in het kader van de AAW in aanmerking komen. Taxikosten van en naar medische voorzieningen worden grotendeels via het ziekenfonds vergoed.

c. Reiskosten, bijvoorbeeld voor bezoek aan kinderen, indien bijzondere omstandigheden daartoe noodzaken. Hoge reiskosten als gevolg van de grootte van de afstand gelden niet als bijzondere omstandigheid, maar betekenen overeenkomstig de jurisprudentie juist dat de grens van wat in het kader van de ABW als noodzakelijk wordt beschouwd wordt overschreden. (bijv. geen bijstand voor bezoek aan geëmigreerde gezinsleden).

d. Andere kosten van deelname aan sociale activiteiten. Een voorbeeld is medisch geïndiceerde sportdeelname.

Overigens bevat de jurisprudentie het uitgangspunt dat bij de beoordeling van de noodzaak van extra kosten voor deelneming aan het maatschappelijk verkeer naast medische factoren ook gelet dient te worden op de sociale omstandigheden van betrokkene, daaronder begrepen de behoefte aan sociale contacten. Voor personen in inrichtingen geldt dat daarbij rekening wordt gehouden met de in de inrichting bestaande mogelijkheden tot ontspanning en sociale contacten.

Zie de beschikkingen van de staatssecr. van CRM d.d. 29 november 1971 en 8 december 1980 (Stcrt. 1981, nr. 37; aanwijzing).

2. Verhuis- en inrichtingskosten

Kosten van verhuizing zijn alleen als bijzondere bestaanskosten aan te merken als er een dringende sociale of sociaal-medische indicatie voor verhuizing bestaat en ook andere bijzondere omstandigheden de bijstand rechtvaardigen.

De kosten van woninginrichting als gevolg van een verhuizing worden beschouwd als incidenteel voorkomende algemeen noodzakelijke bestaanskosten. Medische noodzaak tot verhuizing doet als zodanig aan dit uitgangspunt niets af.

Huisraad, stoffering e.d. gelden als duurzame gebruiksgoedereen, zodat de bijstand wordt verstrekt als lening.

Geen bijstand wordt verleend indien:

- de verhuizing weliswaar noodzakelijk is, maar voorzien kon worden
- het een eerste huisvesting/woninginrichting betreft (jonggehuwden)
- de kosten reeds zijn voldaan.

Bijstand voor genoemde kosten doet zich o.a. voor in geval van echtscheiding, faillissement, huisvesting van vluchtelingen en asielge-rechtigden.

Zie: Beschikking staatssecr. CRM d.d. 28-11-1975; circulaire staatssecr. CRM d.d. 16-9-1976.

3. Dieetkosten

Slechts wanneer een dieet leidt tot een belangrijke kostenverzwaring ten opzichte van normale voedingskosten kan bijstand aangewezen zijn. Medische noodzaak is derhalve, hoewel van belang, niet van beslissende betekenis.

AAW-gerechtigden kunnen op grond van die regeling (art. 57) voor dieetvergoeding in aanmerking komen.

Zie: Beschikking staatssecr. CRM d.d. 16 maart 1977 (Stcrt. 67).

4. Telefoonkosten

Ook deze behoren tot de algemeen noodzakelijke bestaanskosten. Dat de aanwezigheid van een telefoon om medische redenen noodzakelijk is doet daaraan niet af.

Slechts wanneer bijzondere omstandigheden leiden tot onvermijdelijk hogere kosten kan bijstand worden verleend. De bijstand is dan in hoofdzaak beperkt tot de aansluitkosten, plus eventueel een aflopende gewenningsbijdrage voor de abonnementskosten.

Zie: Beschikking staatssecr. CRM d.d. 16 maart 1977 (Stcrt. 67).

5. Verwarmings- en stookkosten

Slechts wanneer individuele bijzondere omstandigheden leiden tot abnormaal hoge stookkosten (duidelijk boven het algemene uitgavenpatroon) kan er aanleiding zijn tot bijstand. De algemene prijsontwikkeling van brandstof, een extra koude winter e.d. gelden niet als individuele omstandigheid. Extra warmtebehoefte op medische gronden wel. Ook voor de aanschaf van een verwarmingsinstallatie kan in bepaalde gevallen bijstand worden verstrekt.

6. Kleding en schoeisel

Aannemelijk dient te zijn dat van individuele bijzondere omstandigheden sprake is, die tot extra uitgaven, boven het algemeen gebruikelijke kostenniveau, leiden.

Voorbeeld: Dure schoenen noodzakelijk om gezondheidsredenen.

Tot categorie C (niet-noodzakelijke kosten) worden gerekend:

1. Kosten van rechtshulp

De bestaande wettelijke regeling inzake rechtsbijstand aan on- en minvermogenenden maakt toegang tot de rechtshulp kosteloos of tegen verminderd tarief mogelijk.

De betaling van proceskosten moet als eigen risico van de betrokkene worden aangemerkt, dat niet met behulp van de ABW kan worden ondergaan.

2. Aflossing van schulden

Het is vaste jurisprudentie dat de aflossing van schulden in het algemeen niet kan worden gerekend tot de noodzakelijke kosten van het bestaan. Slechts bij wijze van uitzondering, in verband met bijzondere omstandigheden in het individuele geval, is bijstand mogelijk. Voor een dergelijke uitzondering kan er met name aanleiding zijn wanneer gebleken is dat het ontstaan van de schuld is te wijten aan een gebrek aan middelen (een inkomen onder bijstandsniveau) in het verleden.

Zie circulaire minister CRM d.d. 23 april 1982.

3. Studiekosten

Kosten die voortvloeien uit een studie welke is aangevangen boven de leerplichtige leeftijd kunnen, behoudens bijzondere omstandigheden, niet worden beschouwd als noodzakelijke bestaanskosten in de zin van artikel 1 van de ABW. Het opheffen van een onderwijsachterstand kan als bijzondere omstandigheid gelden.

Voor kosten van een scholing die, gehoord het arbeidsbureau, noodzakelijk wordt geacht voor de arbeidsinschakeling, kan op grond van artikel 8 Rww bijstand worden verleend, voor zover in deze kosten niet op andere wijze wordt voorzien.

De Wet op de studiefinanciering en andere bekostigingsregelingen gelden voor de ABW als voorliggende voorziening.

Zie circulaires staatssecr. CRM d.d. 3 december 1980 en 18 mei 1982.

4. Kosten van een levensverzekering e.d.

Dergelijke verzekeringen liggen in de sfeer van de vermogensvermeerdering, zodat van noodzakelijkheid in de zin van artikel 1 van de ABW geen sprake is. Kosten van verzekering tegen normale risico's (bijvoorbeeld ziektekostenverzekering, WA-autoverzekering) worden gerekend tot de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan.

5. Waarborgsommen e.d.

Bij de huur van woonruimte kan betaling van een waarborgsom worden gevraagd, welke te zijner tijd weer kan worden terugontvangen. In verband hiermee bevat de jurisprudentie het uitgangspunt dat deze kosten gezien hun aard van bijstandsverlening moeten worden uitgezonderd.

aantal verstrekkingen incidentele bijstand (incl. leenbijstand) in de jaren 1982 tot en met 1984

naar kostensoort

kostensoort	waarvan:												
	1982			1983			1984			huisvesting		leeftijd	
	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x f1,-	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x f1,-	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x f1,-	inrichting	thuis- wonend	AB'w <65	AB'w >65
extra kleding/schoeisel	4624	3347	724	4712	2549	541	5313	2514	473	326	4986	4921	392
eenmalig levensonderh	10064	8106	805	10604	5860	553	16485	9911	601	338	16146	16162	323
huish.gez.hulp	224	260	1159	635	504	794	366	293	800	21	345	253	113
inricht. en/of huisraad	10788	21642	2006	12863	24757	1925	17997	41502	2306	941	17055	16589	1407
woningonderhoud	726	828	1141	994	1197	1204	1046	906	866	56	991	834	213
verhuiskosten	2830	2786	984	4056	4718	1163	4334	4693	1083	327	4007	3778	556
aanschaf woonwagen	59	576	9755	14	477	34049	8	69	8637	0	8	8	0
opv.pens.hotel	412	345	837	427	1180	2764	857	1040	1214	20	837	782	75
aansluitkosten telefoon	150	32	210	162	35	216	245	55	226	0	245	147	98
aanschaf vervoermiddel	926	1896	2048	851	1884	2214	297	632	2128	53	244	137	161
vervoerskosten	8499	2511	295	9599	2936	306	7169	1879	262	1724	5446	3619	3550
waarborgsom	3711	1984	535	5197	3007	579	4391	1863	424	18	4373	4321	69
schulddelging	5652	9757	1726	9684	13989	1444	7202	12846	1784	96	7106	7024	177
scholing	2495	1122	450	2270	799	352	3258	1506	462	76	3183	3220	40
vakantie	309	320	1036	409	228	558	274	85	311	29	245	273	2
onderbr. kinderen	260	513	1975	192	247	1285	390	253	649	29	361	390	0
verpl.ziekenh.kraamh.	1581	3285	2078	1741	4138	2377	1735	4224	2435	68	1668	1667	69
tandarts/huisarts	5646	5020	889	6625	1786	270	6655	2044	307	1367	5288	5147	1508
verloskundige hulp	1344	509	378	1233	442	358	2182	792	363	18	2164	2182	0
specialistische hulp	1984	870	438	2604	2772	1065	2624	1546	589	211	2413	2331	294
opvang crisiscentrum	1249	1210	969	506	910	1799	487	336	689	31	456	468	18
overige medische hulp	21248	8754	412	38239	13184	345	32869	13254	403	3077	29792	25241	7629
begrafeniskosten	1587	2558	1612	2050	3224	1573	2320	3990	1720	1159	1161	909	1411
overige inc. betalingen	19949	44535	2232	15031	10380	691	22500	13882	617	1792	20707	18984	3515
onbekend	29	5	173	18	4	228	2	2	1140	0	2	0	2
totaal	106346	122771	1154	130716	101206	774	141006	120118	852	11777	129229	119387	21622

aantal verstrekkingen incidentele bijstand (excl. leenbijstand) in de jaren 1982 tot en met 1984
naar kostensoort

kostensoort	1982			1983			1984		
	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x fl,-	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x fl,-	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x fl,-
extra kleding/schoeisel	4117	3108	755	4325	2290	529	4889	2357	482
eenmalig levensonderh	9054	6964	769	9623	5146	535	14428	8637	599
huish.gez.hulp	177	185	1048	593	497	838	323	163	506
inricht. en/of huisraad	5658	9470	1674	4943	6653	1346	8012	14531	1814
woningonderhoud	576	439	762	695	790	1136	622	495	795
verhuiskosten	2575	2535	985	3125	3188	1020	3650	3645	999
aanschaf woonwagen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
opv.pens.hotel	382	341	892	382	1176	3079	816	985	1207
aansluitkosten telefoon	112	16	140	150	27	180	234	52	220
aanschaf vervoermiddel	777	1398	1799	806	1815	2251	270	539	1998
vervoerskosten	8417	2453	291	9569	2927	306	7096	1868	263
waarborgsom	3241	1598	493	3863	2152	557	3451	1505	436
schulddelging	4512	7115	1577	7371	8836	1199	6098	10634	1744
scholing	2289	1041	455	1881	627	333	3083	1254	407
vakantie	309	320	1036	409	228	558	274	85	311
onderbr. kinderen	260	513	1975	192	247	1285	390	253	649
verpl.ziekenh.kraamh.	1544	3254	2108	1568	3832	2444	1521	3332	2191
tandarts/huisarts	5444	4989	917	6540	1759	269	6433	1947	303
verloskundige hulp	1329	505	380	1219	439	360	2096	761	363
specialistische hulp	1903	848	446	2527	2546	1008	2611	1535	588
opvang crisiscentrum	1039	859	827	491	908	1850	487	336	689
overige medische hulp	20863	8585	411	37625	12582	334	32179	12982	403
begraveniskosten	1550	2470	1594	1952	2997	1535	2300	3974	1728
overige inc. betalingen	17273	23141	1340	13131	8990	685	20031	11779	588
onbekend	29	5	173	18	4	228	2	2	1140
totaal	93430	82153	879	112998	70655	625	121296	83651	690

aantal verstrekkingen leenbijstand (incl. krediethypotheek) in de jaren 1982 tot en met 1984
naar kostensoort

kostensoort	1982			1983			1984		
	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x f1,-	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x f1,-	aantal verstr	uitgaven x f1000	gem bedr x f1,-
extra kleding/schoeisel	507	238	470	387	259	669	424	157	370
eenmalig levensonderh	1010	1141	1130	981	714	728	2057	1274	619
huish.gez.hulp	47	74	1577	42	7	164	43	129	3005
inricht. en/of huisraad	5130	12172	2373	7920	18104	2286	9985	26971	2701
woningonderhoud	150	389	2595	299	407	1362	424	411	970
verhuiskosten	255	251	983	931	1530	1643	684	1048	1532
aanschaf woonwagen	59	576	9755	14	477	34049	8	69	8637
opv.pens.hotel	30	4	141	45	4	92	41	56	1356
aansluitkosten telefoon	38	16	418	12	8	667	11	4	339
aanschaf vervoermiddel	149	499	3348	45	69	1537	27	93	3429
vervoerskosten	82	58	713	30	8	270	73	11	154
waarborgsom	470	386	821	1334	855	641	940	358	380
schulddelging	1140	2642	2318	2313	5153	2228	1104	2213	2004
scholing	206	81	394	389	172	442	175	252	1439
vakantie	0	0	0	0	0	0	0	0	0
onderbr. kinderen	0	0	0	0	0	0	0	0	0
verpl.ziekenh.kraamh.	37	31	838	173	306	1769	214	892	4170
tandarts/huisarts	202	31	153	85	27	323	222	97	436
verloskundige hulp	15	4	246	14	3	220	86	31	356
specialistische hulp	81	22	271	77	226	2935	13	11	869
opvang crisiscentrum	210	351	1671	15	2	112	0	0	0
overige medische hulp	385	170	441	614	602	981	690	272	394
begraveniskosten	37	88	2382	98	227	2314	20	17	831
overige inc. betalingen	2676	21394	7995	1900	1390	731	2469	2103	852
onbekend	0	0	0	0	0	0	0	0	0
totaal	12916	40619	3145	17718	30551	1724	19710	36467	1850

Elders verzorgden in de jaren 1980 t/m 1983 (aantallen en bedragen ***)

aard inrichting	-1980-		-1981-				-1982-				-1983-	
	bedrag	aantal	bedrag	aantal	waarvan >64		bedrag	aantal	waarvan >64		bedrag	aantal
					absoluut	%			absoluut	%		
persoonlijke behoeften *)	**)	816	**)	862	217	25	**)	900	420	47	6.3	1500
pleeggezin	11.3	1187	12.8	1279	20	2	13.6	1100	40	4	1.6	200
ziekenhuis	22.9	472	24.6	493	112	23	22.5	400	70	18	12.9	300
R.t.p.-inrichting	24.9	1175	25.0	1082	417	39	33.9	1000	340	34	4.2	100
geestelijk gehandicapten	62.3	2004	62.0	2024	400	20	64.3	1800	480	27	9.0	200
lichamelijk gehandicapten	38.0	902	38.0	945	318	34	35.6	700	270	39	10.7	100
kindertehuizen	162.2	2531	150.9	2782	14	1	164.6	2000	20	1	15.2	100
tussenvoorziening	86.6	1684	77.8	2036	129	6	90.2	1500	140	9	21.0	200
overige	96.0	2544	96.9	2294	877	38	99.7	1700	460	27	36.7	500
totaal	504.2	13315	488	13797	2504	18	524.4	11100	2240	20	117.6	3200

NB. Op 1-1-1983 is de T.S.M.D in werking getreden

*) verpleegkosten niet op grond van ABW betaald

**) ondergebracht bij overige

***) aantallen aan het eind van het jaar; bedragen a 100% x f 1 mln
bedragen exclusief loonbelasting en premie ADW/AW'W

Periodiek bijzondere bijstand in de jaren 1980 t/m 1983

aard verstrekking:	personen met periodiek bijzondere bijstand				waarvan in 1983:					
	1980	1981	1982	1983	in inrichting		thuiswonend			
							65 jr en ouder		< 65 jaar	
					absoluut	%	absoluut	%	absoluut	%
uitsluitend bijzonder	15308	13138	11215	10778	199	2	8935	83	1644	15
algemeen + bijzonder	17620	14747	11980	9580	4701	49	1266	13	3613	38
totaal	32928	27885	23195	20358	4900	24	10201	50	5257	26
kostensoorten										
dieetkosten	2921	2474	2076	1831	105	6	1437	78	289	16
waskosten	3019	1371	1655	1322	970	73	306	23	46	3
huishoudelijke hulp	4210	1797	721	597	27	5	374	63	196	33
autokosten	985	1009	970	865	45	5	563	65	257	30
maatschappelijk verkeer	8821	10493	9366	9930	2697	27	6531	66	702	7
scholing	4023	3678	1974	902	2	0	2	0	898	100
verpleging	152	165	106	49	10	20	20	41	19	39
medische/paramedische hulp	2028	1824	677	984	221	22	178	18	585	59
overige	5990	4226	4946	3172	739	23	679	21	1754	55
diverse kleine categorieën	779	848	704	706	84	12	111	16	511	72
totaal	32928	27885	23195	20358	4900	24	10201	50	5257	26

NB. In de aantallen van 1983 zit een dubeltelling van 1442. Deze is ontstaan doordat bij de telling is uitgegaan van het aantal betalingen en niet van het aantal personen. Het aantal personen met periodiek bijzondere bijstand aan het eind van 1983 bedroeg 18.916

Bijlage 5.7.

Incidentele en periodiek bijzondere bijstand in de jaren 1976 t/m 1991 x f1 mln à 90%
(exclusief bejaardenoorden, RG/RA, RZ en Bijstand aan Nederlanders in het Buitenland)

jaar	ABW thuiswonenden							woonwagenebewoners ¹⁾					Totaal inc + bijz.	elders verz.	Totaal generaal
	incidenteel		leenbijstand			periodiek bijzonder		inci- denteel	leenbijstand						
	<65 jr	>65 jr	verstr	afloss	saldo	<65 jr	>65 jr		verstr	afloss	saldo				
1976	54	12	0	0	16	108	68	5	-	-	14	277	343	620	
1977	38	8	0	0	5	78	52	6	-	-	16	203	334	537	
1978	35	6	0	0	2	79	53	5	-	-	12	192	363	554	
1979	41	6	0	0	4	61	46	5	-	-	9	172	405	576	
1980	45	5	25	-18	7	51	37	5	17	-5	12	161	466	627	
1981	43	5	33	-22	11	42	27	3	11	-6	5	136	441	577	
1982	55	5	38	-20	18	39	27	1	2	-7	-5	140	472	612	
1983	50	5	41	-23	18	24	20	1	1	-5	-4	114	109	223	
1984	52	5	43	-26	17	23	19	1	1	-5	-4	113	3) 57	169	
1985	54	7	41	-31	10	20	20	-	-	-	-	112	2) 3) 55	166	
1986	50	7	-	-	20	21	20	-	-	-	-	118	35*	153	
1987	53	8	-	-	22	26	21	-	-	-	-	130	35	165	
1988	53	8	-	-	22	26	21	-	-	-	-	130	35	165	
1989	53	8	-	-	23	26	21	-	-	-	-	131	35	166	
1990	53	8	-	-	23	26	21	-	-	-	-	131	35	166	
1991	53	8	-	-	24	26	21	-	-	-	-	132	35	167	

= ijkpunt

1) t/m 1983 bedragen a 100%

2) incl. 13 mln periodieke bijstand aan bejaarden in bejaardenoorden

3) 1984 en 1985 incl. zakgeld, periodiek bijzonder en incidenteel in bejaardenoorden; voordien geen afzonderlijke declaratiegegevens bekend

1976 t/m 1985 : gerealiseerde bedragen

1986 : Begroting 1986 + VJN 1986 + salarismatregelen 1986

*) raming vermoedelijk beloop 35 mln

1987 t/m 1991 : Begroting 1987 en meerjarenraming tot en met 1991

Bijlage 5.8.

Overzicht van de incidentele en periodiek bijzondere
bijstand, als percentage van totale bijstand *)

jaar	Totale bijstands uitgaven *)	waarvan incidenteel + leenbijstand	II uitgedrukt in % van I
	I	II	
1976	1968	277	14.1
1977	2145	203	9.5
1978	2381	192	8.1
1979	2675	172	6.4
1980	2985	161	5.4
1981	3671	136	3.7
1982	4773	140	2.9
1983	6693	114	1.7
1984	8593	113	1.3
1985	9583	112	1.2

1986	10162	118	1.2
1987	10218	130	1.3
1988	10458	130	1.2
1989	10692	131	1.2
1990	10912	131	1.2
1991	11137	132	1.2

*) exclusief Rijksgroepsregeling zelfstandigen en
elders verzorgden

6 november 1986

Bijlage 5.9.

Frequentietabel van de te heroverwegen bijstandsuitgaven uitgedrukt in een gemiddeld guldensbedrag per inwoner in 1985

Guldensbedrag 2)	gemeenteklasse		
	minder dan 1) 50.000 inwoners	50.000 - 100.000 inwoners	meer dan 100.000 inwoners
1	26	1	-
2	5	1	-
3	10	1	1
4	4	3	-
5	3	2	-
6	4	1	-
7	3	1	-
8	-	2	-
9	4	6	2
10	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>1</u>
subtotaal	61	21	4
11 t/m 15	5	5	7
16 t/m 20	2	3	1
21 t/m 25	-	2	1
26 t/m 30	-	2	1
31 t/m 35	-	-	-
36 t/m 40	-	1	2
41 t/m 45	-	-	1
46 t/m 50	<u>1</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
Totaal	69	34	17
	==	==	==

1) steekproef \pm 10% aantal

2) Het landelijk gemiddelde bedrag aan bijzondere bijstand is f 12,- per inwoner.

Bijlage 5.10

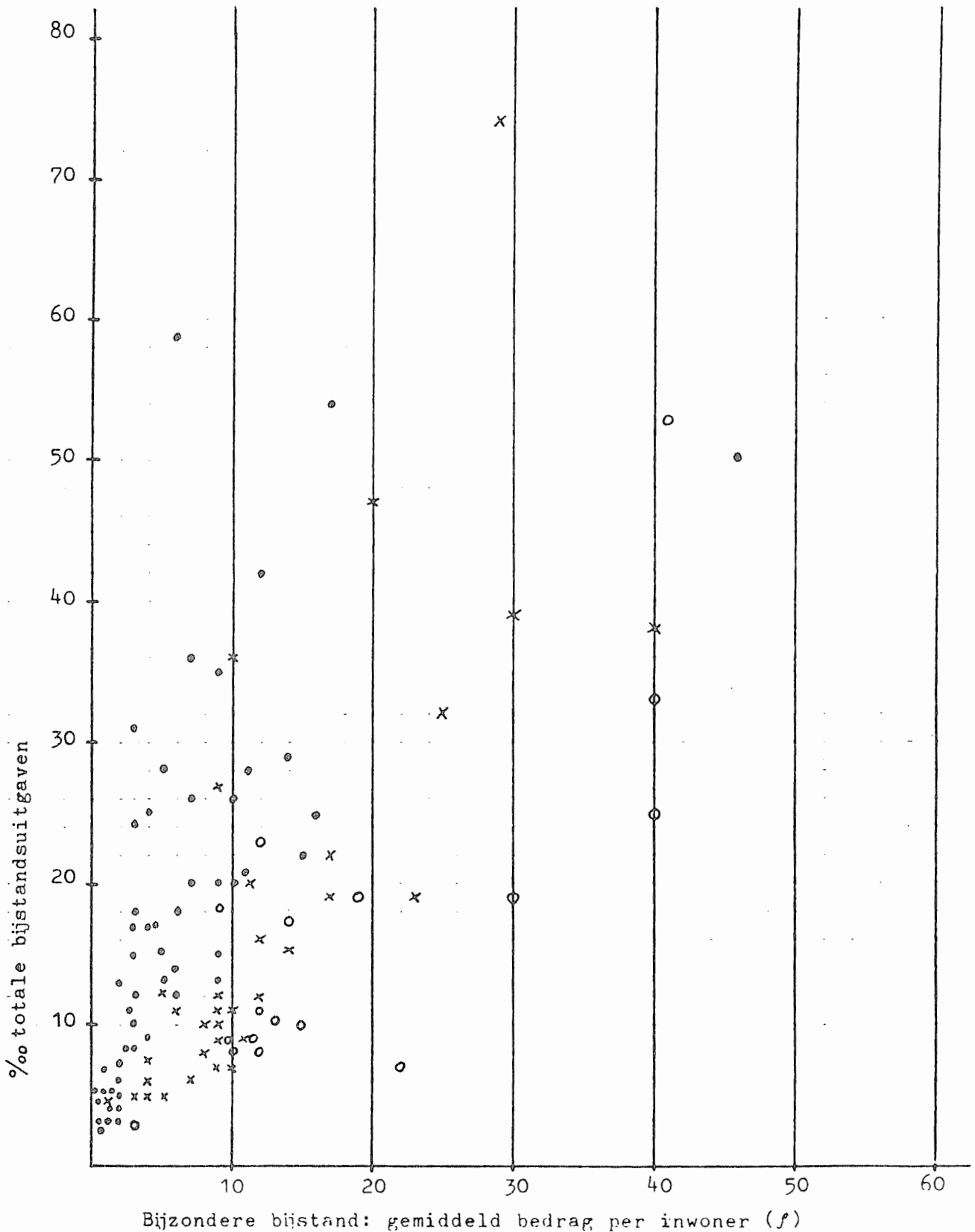
Frequentietabel van de te heroverwegen bijstandsuitgaven uitgedrukt in een promillage van het totaalbedrag aan bijstandsuitgaven per inwoner in 1985

promille	gemeenteklasse		
	minder dan 1) 50.000 inwoners	50.000 - 100.000 inwoners	meer dan 100.000 inwoners
1	18	1	-
2	-	-	-
3	3	-	1
4	1	-	-
5	5	4	-
6	1	2	-
7	2	3	-
8	2	1	1
9	1	3	4
10	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>2</u>
subtotaal	34	16	8
11 t/m 15	10	7	1
16 t/m 20	9	4	4
21 t/m 30	9	2	3
31 t/m 40	3	3	-
41 t/m 50	2	1	-
51 t/m 60	2	-	1
61 t/m 70	-	-	-
71 t/m 80	<u>-</u>	<u>1</u>	<u>-</u>
Totaal	69	34	17
	==	==	==

1) steekproef \pm 10% aantal gemeenten

Grafische weergave van de te heroverwegen bijstand
uitgedrukt in een promillage van de totale bijstandsuitgaven
en in een bedrag per inwoner (1985)

- = gemeenten < 50.000 inw. (steekproef 10%)
- x = gemeenten 50.000 - 100.000 inw. (alle)
- = gemeenten > 100.000 inw. (alle)



Bijlage 5.12

Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter : mr. M.F.R.C.M. Nacinovic, Directie Bijstandszaken,
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Secretaris : mr. F.M. Jaeger, Inspectie der Rijksfinanciën, Minis-
terie van Financiën

Adj.-secretaris: drs. C.A.M. Hermans, Directie Bijstandszaken, Minis-
terie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Leden : drs. M. J. Boereboom, Centrale Directie Financieel-
Economische Zaken, Ministerie van Welzijn, Volks-
gezondheid en Cultuur

drs. H. Borstlap, (plv. J. Timmermans) Kabinet van
de Minister-President, Ministerie van Algemene Zaken

drs. J.H.J. Gilbers, Inspectie der Rijksfinanciën,
Ministerie van Financiën

H.P.J. Helwig, Directie Bijstandszaken, Ministerie
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

drs. B. Schrevel, Centrale Directie Financieel-
Economische Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

mr. drs. J.F.Schrijver, Directie Coördinatie
Bestuursbeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken

SAMENVATTING

RAPPORT

HEROVERWEGING BIJSTANDSUITGAVEN VOOR BIJZONDERE BESTAANSKOSTEN

17 februari 1987

1. Inleiding

1.1. Opdracht en werkwijze

Onderwerp van heroverweging is de verlening van bijstand voor bijzondere kosten aan thuiswonenden en aan in inrichtingen verblijvende personen.

Het onderzoek heeft zich uitgestrekt tot de bestaande regelgeving en de uitvoering. Aandachtspunten daarbij waren de toelatingseisen en voorwaarden die de regelgeving stelt, alsmede de interpretatieruimte van uitvoeringsorganen.

Het onderzoek was gericht op het uitwerken van besparingsvarianten die leiden tot structurele beheersbaarheid van de uitgaven op de genoemde terreinen.

Aan het onderzoek is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en WVC. Het voorzitterschap berustte bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

1.2. Nadere taakafbakening

Uitgaande van de opdracht heeft de heroverweging zich specifiek gericht op:

- de bijstandsverlening aan thuiswonenden voor bijzondere kosten onder toepassing van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld);
- de bijstandsverlening voor kosten in verband met opname en verblijf in een inrichting;
- de bijstandsverlening voor andere bijzondere kosten buiten toepassing van het Bld aan personen die in inrichtingen verblijven. Het betreft hier de bijstand die wordt verleend nadat in de persoonlijke uitgaven is voorzien;
- de verstrekking van leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen.

2. Beschrijving van het beleidsterrein

2.1. Algemeen

Bijstand wordt verleend in de noodzakelijke kosten van het bestaan, aan iedere Nederlander die niet over de middelen beschikt om daarin te voorzien. Aan de niet-Nederlandse ingezetene kan bijstand worden verleend, "als ware hij een Nederlander".

Bij de genoemde kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. In de regelgeving betreffende de bijstand is dit onderscheid als volgt aangegeven:

I. **Algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan** zijn de bestaanskosten voor zover deze niet door bijzondere individuele omstandigheden zijn bepaald. De in het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln) aangegeven algemene bijstandsnormen zijn gekoppeld aan het netto-minimumloon. Deze normen hebben een "all-in" karakter, dat wil zeggen de norm wordt geacht toereikend te zijn voor de algemeen gebruikelijke, noodzakelijke uitgaven, uitgaande van een normaal bestedingspatroon. Voor het dragen van bijzondere kosten biedt het sociaal minimum geen ruimte.

II **Bijzondere noodzakelijke kosten van bestaan** zijn de bestaanskosten voor zover deze door bijzondere individuele omstandigheden worden bepaald. Het gaat hierbij om noodzakelijke uitgaven voor goederen en diensten, die naar aard en omvang buiten het normale bestedingspatroon vallen.

Als zodanig behoeven deze kosten niet uit de algemene bijstandsnorm te worden voldaan. In het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld) zijn landelijke regels gegeven om te bepalen in hoeverre in het inkomen (boven het sociaal minimum) en het vermogen van betrokkene draagkracht aanwezig is om zelf deze bijzondere kosten te betalen.

Categorie II heeft bij de heroverweging centraal gestaan.

2.2. Doel en instrumenten van beleid

Doel van de bijzondere bijstandsverlening is om, in geval van noodzakelijke bestaanskosten die voortkomen uit bijzondere individuele omstandigheden, financiële ondersteuning te bieden voor zover betrokkenen zelf de middelen ontbreken. De bijzondere bijstand is daarmee een onderdeel van de overheidsplicht om Nederlanders en gelijkgestelden te vrijwaren van gebrek en zo voor hun bestaanszekerheid zorg te dragen. Het recht op bijstand is neergelegd in de Grondwet (art. 20, derde lid) en wettelijk geregeld in de Algemene Bijstandswet.

De ABW wordt in medebewind **uitgevoerd door de gemeenten**. Toegespitst op de bijzondere bijstandsverlening betekent dit dat de gemeente beoordeelt of de betreffende kosten noodzakelijk zijn en of ze als bijzonder zijn aan te merken. Bij de vaststelling of in de eigen middelen van betrokkene(n) draagdracht aanwezig is ter voorziening in de kosten dienen de gemeenten de landelijke regels van het Bld en het Bln toe te passen. Burgemeester en wethouders zijn echter bevoegd om, gelet op alle omstandigheden in het individuele geval, de bijstand vast te stellen in afwijking van de uitkomst van de draagkrachtberekening (individualiseringsbeginsel).

Het **toezicht** op de juiste uitvoering van de ABW berust bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De feitelijke uitoefening van het toezicht geschiedt door de rijksconsulenten sociale zekerheid.

De **financiering** van de bijzondere bijstandsuitgaven vindt op dezelfde wijze plaats als de algemene bijstand: De bijstand wordt voor rekening van de gemeenten verleend; het rijk vergoedt vervolgens aan de gemeenten 90% van de bijstandsuitgaven. Ten aanzien van door de minister niet aanvaardbaar geachte gemeentelijke bijstandsuitgaven kan vergoeding worden geweigerd. De uitvoeringskosten zijn voor rekening van de gemeenten.

Als ijkpunt voor de heroverwegingsoperatie dient het meerjarencijfer voor 1991. Dit kan voor de incidentele en periodieke bijzondere bijstand en leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen worden gesteld op 167 mln.

Tenminste één van de onderstaande beleidsvarianten - of een combinatie daarvan - dient ten opzichte van het ijkpunt te leiden tot 20% besparing. Dit komt neer op een te besparen bedrag van 33 mln.

3. Beleidsvarianten

3.1. Algemeen

De werkgroep heeft in hoofdzaak twee wegen verkend: Enerzijds is de aandacht gericht op de mogelijkheid van een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten, waaruit een vermindering van de centrale regelgeving voortvloeit. Deze benadering, uitgewerkt in variant 3.2. van het rapport, heeft een decentraliserende en deregulerende tendens. Anderzijds zijn de mogelijkheden onderzocht om tot beperking van het uitgavenniveau te komen door wijziging of aanscherping van de centrale regelgeving, of door versterking van het toezicht. Deze in hoofdzaak regulerende benadering is uitgewerkt in de varianten 3.3., 3.4. en 3.5. van het rapport.

3.2. Decentralisatie en deregulering

De bijstandsverlening heeft de afgelopen jaren een proces van landelijke normering doorgemaakt. De gemeenten, als uitvoerders in medebewind van de ABW, zijn hierdoor gebonden aan centrale regels voor de verstrekking van uitkeringen, onder handhaving van hun bevoegdheid om in het individuele geval, gelet op de omstandigheden, af te wijken.

Ten aanzien van de bijstand voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is een belangrijke reden voor landelijke normering gelegen in de relatie met het inkomensbeleid; handhaving van deze normering is nodig om doorkruising van het landelijk inkomensbeleid te voorkomen.

Voor wat de bijstand voor bijzondere bestaanskosten betreft is de relatie met het inkomens- en sociale zekerheidsbeleid minder stringent. Omdat bij deze bijstand per definitie sprake is van bijzondere omstandigheden ligt hier een relatief sterk accent op de beoordeling van het individuele geval.

De landelijke regels in het Bld strekken zich slechts uit tot de vaststelling van de draagkracht in het inkomen, zodat de beoordeling van de noodzaak - naar aard en omvang - van de bijzondere bestaanskosten een gemeentelijke aangelegenheid is.

Uit cijfers in het rapport blijkt dat de bijzondere bijstandsuitgaven tussen gemeenten aanzienlijk uiteenlopen, hetgeen er op wijst dat deze bijstandsverlening sterk afhangt van gemeentelijk beleid.

Gelet op de aangegeven verdeling van de beleidsverantwoordelijkheid is de huidige wijze van financiering, waarbij 90% van de bijstandskosten wordt vergoed door het rijk, ondoelmatig.

In het rapport is derhalve voorgesteld de verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten en van leenbijstand zoveel mogelijk over te laten aan de gemeenten en dan ook de financiële verantwoordelijkheid daarvoor geheel bij de gemeenten te leggen. Aan het gemeentefonds dient in verband daarmee een bedrag te worden toegevoegd ten behoeve van de algemene uitkering ter compensatie van de op te heffen 90% rijksvergoeding.

De huidige gedetailleerde draagkrachtregels in het Bld zijn in deze opzet niet meer nodig.

3.3. Ruimere toepassing van het profijtbeginsel

Bij de verlening van bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten wordt rekening gehouden met de in het vermogen en inkomen aanwezige draagkracht; bovendien geldt een drempelbedrag.

Thans wordt op grond van artikel 16 Bld als draagkracht in het inkomen aangemerkt:

- 35% van dat deel van de vastgestelde ruimte in het inkomen dat een bedrag van f 5.192,— niet overschrijdt.
- 50% van dat deel van de vastgestelde ruimte in het inkomen dat uitgaat boven f 5.192,— . Na één jaar, gerekend vanaf de aanvraag, wordt het percentage van 50 verlaagd naar 35.

Te overwegen is in alle gevallen uit te gaan van 50%, zodat dus steeds de helft van de vastgestelde ruimte in het inkomen moet worden ingezet ter voorziening in bijzondere bestaanskosten, alvorens aanspraak op bijstand kan worden gemaakt.

Het inkomenseffect van een dergelijke maatregel betreft de bovenminimale inkomens; het sociaal minimum wordt niet aangetast.

3.4. Vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid

De huidige regelgeving laat de beoordeling van de noodzaak, zowel naar aard als omvang, van de bijzondere bestaanskosten volledig over aan de gemeente. Het is daardoor mogelijk dat in vergelijkbare gevallen verschillende gemeenten tot duidelijk uiteenlopende beslissingen komen, waarbij, blijkens bestaande gegevens, een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan de overige. Vanuit doelmatigheidsoverwegingen kan hierin, gelet op het noodzakelijkheids criterium in de ABW, aanleiding worden gevonden de gemeentelijke beleidsruimte op dit punt nader in te kaderen.

Door de rijksoverheid zou een specifiek beleid kunnen worden ontwikkeld dat er op gericht is ondoelmatigheden in de gemeentelijke bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten tegen te gaan.

Dit beleid kan gestalte krijgen door:

- aanpassing c.q. uitbreiding van de regelgeving, waardoor de gemeentelijke beleidsruimte nader wordt begrensd;
- verscherping van het toezicht door de rijksconsulenten sociale zekerheid, gebruikmakend van de sturingsmogelijkheden die de ABW biedt.

Ter verdere uitwerking van deze benadering verdient het overweging te komen tot een nader onderzoek onder gemeenten naar de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

3.5. Verlaging voorzieningenniveau naar aard of hoeveelheid

De ABW bevat globale criteria voor de verlening van bijstand: Het noodzakelijkheids criterium, de afstemming op omstandigheden en mogelijkheden in het individuele geval, de voorrang van voorliggende voorzieningen. Bezien zou kunnen worden of, binnen het raamwerk van deze algemene criteria, ten aanzien van bepaalde bijzondere noodzakelijke bestaanskosten een verdere verfijning van criteria mogelijk is. Voor een deel heeft dergelijke verfijning in de nadere regelgeving reeds plaatsgevonden.

De mogelijkheid om bijstand te verlenen zou zo op een aantal punten aan nadere criteria kunnen worden gebonden, zodat striktere eisen worden gesteld aan het bijzondere karakter van de betreffende kosten. De jurisprudentie biedt hiervoor enkele aanknopingspunten. Het gaat hierbij in hoofdzaak om een precisering van het bestaande beleid.

4. Conclusie

Uit het voorgaande resulteren de volgende besparingsmogelijkheden:

<u>variant</u>	<u>bedrag</u>
3.2. decentralisatie en deregulering	25 mln.
3.3. profijtbeginsel:	
a) draagkrachtpercentage 50	15 mln.
b) verhoging drempelbedrag met f 50,--	3 à 4 mln.
3.4. vergroting effectiviteit en doelmatigheid	gering
<u>3.5. verlaging voorzieningenniveau</u>	<u>gering</u>

Een besparing van 20% (33 mln) ten opzichte van het ijkpunt is dus niet door één variant te bereiken.

Een combinatie van variant 3.2. met variant 3.3., onderdeel a, is naar het oordeel van de werkgroep mogelijk en daarmee kan worden voldaan aan de vereiste 20% besparing.

De varianten 3.4. en 3.5. gaan in de richting van een verdere verscherping van regelgeving en/of toezicht. De besparende werking van deze varianten kan niet goed worden gekwantificeerd, maar wordt in beide gevallen gering geacht, vanwege te verwachten kosten die tegenover de opbrengst staan (variant 3.4.), dan wel vanwege de slechts marginale beleidswijziging die optreedt (variant 3.5.).