

Vergaderjaar 1995–1996

24 515

Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting

Nr. 2

NOTA

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding	2
1.1. De kwestie	2
1.2. De aanpak	4
2. Armoede in Nederland	5
2.1. Armoede en sociale uitsluiting	5
2.2. Sociaal-economische gezondheidsverschillen	7
2.3. Inkomensontwikkeling	7
2.4. Ontwikkeling woonlasten	8
2.5. Problematische schulden	10
2.6. Niet-gebruik van voorzieningen	11
2.7. Risico-groepen	11
3. Beleidsmaatregelen	13
3.1. Algemeen	13
3.2. Bevordering participatie	14
3.3. Inkomensondersteuning	20
3.4. Beperking vaste lasten, bevordering rondkomen	24
3.5. Terugdringing niet-gebruik van voorzieningen	27
3.6. Gezamenlijke verantwoordelijkheid	28
3.7. Financiële aspecten	30
3.8. Actiepunten	31
Bijlagen	34
A. Samenvatting evaluatie bijzondere bijstand	34
B. Uitgavenontwikkeling bijzondere bijstand	37
C. Samenvatting rapport werkgroep Gemeentelijk minimabeleid	41
D. Samenvatting trendstudie sociale minima	44
E. Samenvatting internationaal vergelijkend onderzoek naar bijstandsregelingen	48

1. INLEIDING

1.1. De kwestie

De andere kant van Nederland

Binnen de afgelopen eeuw heeft Nederland afgerekend met honger en gebrek. De naoorlogse wederopbouw bracht werk en welvaart. Die voorspoed bleek echter niet vanzelfsprekend. Economische crises, zware internationale concurrentie en de noodzaak van aanpassing hebben tot verschillende effecten geleid. Aan de voorkant het herstel van werkgelegenheid en welvaart in een hoog ontwikkeld en concurrerend land. Aan de achterkant het sluipende afhaken van mensen: te lang zonder werk, te vaak zonder behoorlijk inkomen, te weinig toegerust voor de eisen van een ingewikkelde samenleving.

Juist omdat de omgeving complex is, zijn oude recepten niet zaligmakend. Met alleen meer werk – hoe broodnodig ook – is nog niet het probleem van de aansluiting (opleiding, motivatie) opgelost. Met alleen meer inkomen – hoe welkom ook – is nog niet de drempel geslecht van gebrek aan kennis, taal of sociale contacten. Met alleen meer voorzieningen in onderwijs, gezondheidszorg of volkshuisvesting is nog allerminst gegarandeerd dat de ingezette middelen de doelgroepen ook bereiken. Hoofdzak is de erkenning dat ook in ons land sociale uitsluiting en stille armoede voorkomen. Dit mag echter niet als een onvermijdelijke ontwikkeling worden aanvaard, hoe moeilijk het ook is om de mensen aan de andere kant te bereiken.

Armoede en sociale uitsluiting

Ondanks het uitgebreide stelsel van sociale voorzieningen en een adequaat niveau van het sociaal minimum, komt ook in Nederland armoede voor. Niet als collectief verschijnsel, maar veeleer individueel bepaald. Wel kan de kans dat men het niet redt verband houden met de situatie waarin men, als groep, verkeert. De samenhang met de toekomstverwachting is misschien wel het meest onderscheidende kenmerk. Als er geen uitzicht bestaat op verandering in de leefsituatie, op werk of inkomensverbetering, is de kans op materiële armoede groot. Als de naaste omgeving onvoldoende houvast biedt, de aansluiting op de moderne samenleving niet tot stand komt of de toegangsdrempel tot voorzieningen te hoog blijkt, dreigt sociaal isolement.

Materiële armoede en sociale uitsluiting zijn verschillende verschijningsvormen van eenzelfde problematiek: een te grote groep mensen die zich aan de kant voelt staan. Van gebrek aan weerbaarheid tot zelf ontwikkelde desinteresse: in die schakeringen manifesteert zich een probleem waardoor mensen afhaken en de cohesie van de samenleving wordt aangetast.

Armoede in Nederland is het probleem van mensen zonder sociaal en economisch perspectief. Geen schrijnende armoede in de strikte zin van het woord, maar «stille» armoede, verborgen achter de façade van de welvaart.

Deze beleidsnota vormt, in vervolg op de Sociale Top in Kopenhagen, de politieke erkenning dat armoede ook in Nederland voorkomt en dat het kabinet deze problematiek niet wil negeren.

Mensen die zich afgeschreven voelen moet meer perspectief worden geboden. Processen die leiden tot uitschakeling moeten worden gekeerd. Dit vergt een gezamenlijke inspanning van verschillende overheden en instanties. Waar mogelijk, moeten door preventieve maatregelen de risico's op armoede en sociale uitsluiting worden verkleind; waar nodig, dient hulp – zowel maatschappelijk als financieel – te worden geboden. Maatwerk staat daarbij voorop; een groepsbenadering kan efficiënt zijn als daardoor meer mensen tegelijk kunnen worden bereikt. Generieke

maatregelen zijn vooral in voorwaardenscheppende zin van belang, meestal niet als oplossing.

Armoede: complex en veelzijdig probleem

Een brede definitie, waarin zowel de financiële als sociale dimensie van armoede tot uitdrukking komt, is die van de Europese Unie: «Armen zijn mensen, gezinnen of groepen mensen wier middelen (materieel, cultureel en sociaal) zo beperkt zijn, dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare levenspatronen in de lidstaten waarin zij leven.»

De factoren die direct met armoede samenhangen zijn divers: werkloosheid, toename van vaste lasten, langdurig rondkomen van een minimuminkomen, ingewikkeldheid van regelingen, vaardigheden van mensen, sociaal-psychische factoren of tegenslagen in de privé-sfeer. Armoede beperkt zich niet tot mensen met een minimuminkomen: ook huishoudens met een inkomen daarboven kunnen te maken hebben met problematische schulden en sociaal isolement. Evenmin is afhankelijkheid van een minimuminkomen synoniem voor armoede. Het merendeel van de mensen die van een minimuminkomen leven kan wel rondkomen, heeft geen problematische schulden en is niet maatschappelijk geïsoleerd.

De kans op armoede houdt verband met de persoon zelf, de gezins-situatie, de groep waartoe men behoort en de arbeidsmarkt. Beleidsin-spanningen zullen specifiek op deze factoren moeten worden gericht, waarbij rekening wordt gehouden met algemeen aanvaarde bestuurlijke uitgangspunten en randvoorwaarden.

Armoedebestrijding op internationaal niveau

Ook op Europees communautair niveau bestaat aandacht voor het vraagstuk van armoede. Het Sociale Actieprogramma 1995–1997 is het resultaat van de discussie rond het Groenboek en het Witboek over de toekomst van het Europees sociaal beleid. Een van de vijf kernthema's van het Sociale Actieprogramma betreft sociale bescherming en omvat onder meer armoede en sociale uitsluiting. De Europese Unie zal op korte termijn met initiatieven komen gericht op het voorkómen en bestrijden van armoede en uitsluiting. Deze initiatieven zullen enerzijds worden geplaatst binnen de context van het door de VN uitgeroepen Internationale Jaar van de Bestrijding van Armoede; anderzijds binnen de context van het vervolg op de VN-topconferentie over sociale ontwikkeling, die in maart van dit jaar in Kopenhagen werd gehouden. Tijdens deze Sociale Top is aan de orde gesteld dat armoede ook in westerse landen een groeiend probleem is. Nederland heeft de slotverklaring van de topconferentie ondertekend. Met de voorstellen in deze beleidsnota wordt invulling gegeven aan twee belangrijke «commitments» uit die slotverklaring, namelijk bestrijding van armoede en bevordering van sociale integratie. Bij de Sociale Top is afgesproken dat de verschillende landen op de kortst mogelijke termijn nationale beleidsprogramma's zullen opstellen voor een integrale aanpak van armoede en sociale uitsluiting. De voorliggende beleidsnota is de uitwerking daarvan voor de Nederlandse situatie.

Overheid en burgers

Uitgangspunt is dat mensen eigen verantwoordelijkheid dragen om inhoud te geven aan hun bestaan (werk, inkomen, enzovoort). Het is de taak van de overheid om dusdanige voorwaarden te scheppen, dat mensen hun verantwoordelijkheden ook kunnen waarmaken. Sommigen lukt dat niet op eigen kracht. Dan moet de overheid helpen. Niet om mensen afhankelijk te maken, maar met beleid gericht op activering, participatie en bevordering van zelfredzaamheid. De taak van de overheid houdt op waar iemand willens en wetens weigert zijn of haar verantwoordelijkheid te nemen. Deze visie ligt ten grondslag aan de voorstellen in deze nota.

Bestuurlijke verantwoordelijkheden

Voor preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn inspanningen op velerlei terreinen en verschillende niveaus nodig. Het is daarbij de taak van het rijk om voorwaarden te scheppen in de vorm van regelgeving en financiën. Gemeenten hebben tot taak het beschikbare instrumentarium, dat veelal is gedecentraliseerd, op een effectieve wijze in te zetten. Het niet-gebruik van beschikbare voorzieningen dient het eerste aandachtspunt te zijn bij beleidsintensivering. Met verbeteringen in de uitvoering van beschikbare voorzieningen en terugdringing van het niet-gebruik ervan kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de bestrijding van armoede. Gemeenten zorgen op diverse terreinen voor maatwerk, toegesneden op individuele en lokale omstandigheden. Voorbeelden daarvan zijn: bijzondere bijstand, gemeentelijk minima-beleid, preventieve jeugdzorg, welzijn, inburgering nieuwkomers, verslavingszorg en maatschappelijke opvang. Ook maatregelen ter vergroting van de veiligheid en leefbaarheid in woonbuurten kunnen sociale uitsluiting tegengaan. Verder toont het proces van sociale vernieuwing aan dat burgers in samenspraak met hun gemeente ook zelf activiteiten ontplooiën om achterstandssituaties in de eigen omgeving succesvol aan te pakken.

Sociale en economische uitsluiting concentreren zich onder meer in een aantal achterstandswijken van grote steden. In het grote-stedenbeleid zijn de gezamenlijke inspanningen gericht op het bereiken van zichtbare resultaten op het gebied van werk, onderwijs, veiligheid, leefbaarheid en zorg. In het kader van dit beleid is onder andere afgesproken dat de mogelijkheden van gemeenten zullen worden vergroot om hulp te bieden aan mensen in financieel moeilijke omstandigheden. De werkgroep Gemeentelijk minima-beleid heeft hiertoe een aantal voorstellen ontwikkeld.

Doel van deze beleidsnota

Met deze beleidsnota wordt een aanzet gegeven tot een samenhangend beleid gericht op preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Om die reden wordt voorgesteld door middel van een meerjarige inspanning de informatievoorziening te verbeteren (armoedemonitor). Verder wordt – in navolging van de Troonrede – een beroep gedaan op verschillende maatschappelijke groeperingen (werkgevers, werknemers, kerken, uitvoerders van voorzieningen, cliëntenorganisaties enzovoort) om een bijdrage te leveren aan de preventie en bestrijding van armoede. In de voorgestelde sociale conferenties zal hierover van gedachten worden gewisseld. Behoud en versterking van het maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding is noodzakelijk. Het kabinet ziet het als zijn taak om – in samenwerking met kerkelijke en maatschappelijke organisaties – dit draagvlak in stand te houden en zo mogelijk te versterken.

1.2. De aanpak

Bevordering van participatie

Voor bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is het essentieel dat de kansen om te worden ingezet op de arbeidsmarkt worden vergroot. Betaald werk is nog steeds de belangrijkste bron van inkomen en middel tot maatschappelijke participatie. Doel van het werkgelegenheidsbeleid voor deze kabinetsperiode is dat ten minste 350 000 extra banen worden geschapen. Vooral in het onderste segment van de arbeidsmarkt moet meer werk worden gecreëerd voor laag opgeleiden en langdurig werkzoekenden.

Hoewel bevordering van arbeidsdeelname voorop staat, moet worden erkend dat er een groep mensen is voor wie de kans op inschakeling minimaal is. Vaak hebben deze mensen al geruime tijd een uitkering. Het

gaat hierbij meestal om vrouwen met kleine kinderen, ouderen, laag opgeleiden of mensen met sociaal-psychische problemen (zoals drugs-verslaafden). De activerende werking van de sociale zekerheid zal zodanig worden ingevuld, dat deze groepen meer worden ingezet. Sociale uitsluiting kan hierdoor worden tegengegaan.

Inkomensondersteuning

Een solide stelsel van sociale zekerheid, met de Algemene bijstandswet als vangnet, is een belangrijk middel om mensen te vrijwaren van armoede. Doel van het kabinetsbeleid is een evenwichtige inkomensontwikkeling, waarbij rekening wordt gehouden met draagkrachtverschillen. Binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden is de koppeling een van de instrumenten die daaraan bijdraagt. In 1996 zal worden voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de koppeling; mede daardoor kan volgend jaar koopkrachtbehoud voor uitkeringsgerechtigden en AOW-ers worden gerealiseerd. In aanvulling op de generieke inkomensontwikkeling die zal worden vastgelegd conform de beleidsdoelstelling van het regeerakkoord, zal in 1997 een specifieke ouderenaftrek voor alleenstaanden worden geïntroduceerd en zullen in 1998 de algemene en specifieke ouderenaftrek worden verhoogd. Bijzondere bijstand is een van de belangrijkste aanvullende instrumenten van armoedebestrijding. De beleidsverantwoordelijkheid voor dit deel van de ABW is per 1 augustus 1991 overgedragen aan de gemeenten. Deze kregen hiermee meer mogelijkheden om financiële steun te verlenen aan mensen in moeilijke omstandigheden. De uitvoering van de bijzondere bijstand is onlangs geëvalueerd. Uit die evaluatie blijkt dat de praktijk tekortschiet bij het toepassen van maatwerk. Het kabinet wil dat de bijzondere bijstand beter wordt gebruikt om armoede tegen te gaan en wil gemeenten daartoe ook meer beleidsruimte geven. Het indertijd gedecentraliseerde budget voor de bijzondere bijstand biedt nog voldoende ruimte voor beleidsintensivering.

Beperking vaste lasten, bevordering rondkomen

Voor huishoudens met een laag inkomen vormen de vaste lasten (huur, energie en gemeentelijke heffingen) een belangrijke kostenpost. Beheersing van de vaste lasten is daarom een belangrijk middel om bestedingsproblemen te voorkomen. De woonlasten voor huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum moeten op een aanvaardbaar niveau blijven. Daarbij passen ook ruimere bevoegdheden voor lokale overheden om gemeentelijke belastingen kwijt te schelden. Het kabinet wil een integrale aanpak van het schuldenvraagstuk bevorderen. In een integraal schuldenbeleid is naast curatieve maatregelen ook aandacht nodig voor preventieve maatregelen. Reeds in gang gezette initiatieven en nieuwe plannen zullen daarom worden ondersteund.

Terugdringing niet-gebruik van voorzieningen

Inkomensondersteunende voorzieningen bereiken de beoogde doelgroepen om verschillende redenen maar ten dele. Hierdoor kunnen mensen onnodig in financiële en sociale problemen raken. Door verbeteringen in de uitvoering en door extra inspanningen op het gebied van voorlichting wordt ernaar gestreefd het niet-gebruik van dergelijke voorzieningen te verminderen.

2. ARMOEDE IN NEDERLAND

2.1. Armoede en sociale uitsluiting

Gezien het multidimensionale karakter ervan is armoede moeilijk meetbaar. In veel onderzoeken beperkt men zich tot een armoedegrens van het minimaal inkomen of de minimale welvaart die nodig is om bestaanszekerheid te creëren. Naast objectieve methoden worden ook relatieve methoden gebruikt om niet voorbij te gaan aan het feit dat de één bij zo'n inkomensniveau door lage vaste lasten geen moeite heeft met rondkomen en de ander wel. Armoede heeft ook een sterk subjectief karakter: mensen kunnen zich arm voelen, zonder dat ze een laag inkomen hebben. Vaak is dit gevoel gebaseerd op vergelijking met een referentiegroep. Hantering van verschillende definities leidt tot grote verschillen in uitkomsten (zie «De sociale minima», Trendstudie 1980–1994).

Aan het eind van 1995 zijn er naar schatting 830 000 huishoudens in Nederland die rondkomen van een inkomen ter hoogte van het sociaal minimum (onder wie 157 000 studenten, die uiteraard buiten het probleemveld blijven). Deze huishoudens verkeren lang niet allemaal langdurig op dit niveau. Mensen met een bijstandsuitkering bijvoorbeeld hebben gedurende de eerste drie jaar van hun verblijf in de bijstand een relatief grote kans om daar weer uit te raken. Bij langduriger verblijf neemt de kans om uit de bijstand te komen wel duidelijk af, maar daalt niet tot nul.

De belangrijkste reden voor de uitstroom uit de bijstand is het vinden of hervatten van betaald werk, vooral bij die huishoudens die arbeidsverplichtingen opgelegd hebben gekregen. Voor alleenstaande ouders met kinderen is, naast het aanvaarden van betaald werk, ook het vinden van een partner een belangrijke reden van uitstroom.

Van de meeste regelingen is niet bekend hoe lang uitkeringsgerechtigden leven op het niveau van het sociaal minimum. Bij bejaarden kan worden aangenomen dat dit een blijvende situatie is. Van de circa 500 000 huishoudens met een bijstandsuitkering ontving in 1994 43 procent al drie jaar of langer een uitkering (ongeveer 214 000 huishoudens). Het aandeel huishoudens dat in 1994 vijf jaar of langer een uitkering ontving, bedraagt 30 procent (150 000 huishoudens).

Ouderen en laag opgeleiden lopen het grootste risico om langdurig op een uitkering te zijn aangewezen. Ook veel éénuoudergezinnen behoren tot de categorie langdurig bijstandsgerechtigden.

Mensen die langere tijd afhankelijk zijn van een ABW-uitkering (soms aangeduid als «blijvers in de bijstand») vormen qua «kenmerken» de keerzijde van degenen die een goede kans hebben op de arbeidsmarkt. Een aantal van hen kampt met persoonlijke problemen (gezinsomstandigheden, zwakke gezondheid, verslaving en dergelijke), waardoor zij niet direct bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Deze problemen uiten zich vaak in een gebrek aan motivatie om zelf actief naar betaald werk te zoeken. Een langdurig verblijf in de bijstand kan gepaard gaan met een vernauwing van de sociale leefwereld, een eenzijdig relatienetwerk, het voortdurend hanteren van zogenoemde overlevingsstrategieën en het ontbreken van toekomstperspectief. Men spreekt dan van een proces van sociale uitsluiting. Meer in het algemeen (en dit beperkt zich niet alleen tot bijstandsgerechtigden) kan op basis van diverse onderzoeken worden geconcludeerd, dat mensen die leven van een sociaal minimum minder aan sociale activiteiten deelnemen dan degenen die werken en/of tot een hogere inkomensgroep behoren.

In de onderzoeken onderscheidt men vaak deelname aan vrijwilligerswerk en deelname aan sociale netwerken. Uitkeringsontvangers (werklozen en arbeidsongeschikten) zijn veelal minder actief in het

vrijwilligerswerk dan werkenden. Daarnaast zijn er ook indicaties dat langdurig werklozen zich geleidelijk terugtrekken uit sociale netwerken, niet alleen vanwege financiële belemmeringen, maar ook omdat langdurig werklozen de contacten als psychologisch bedreigend ervaren; een proces van zelf-uitsluiting dus.

Armoedeproblemen kunnen ook ontstaan door andere oorzaken, zoals verslaving, met name drugsverslaving en gokverslaving. Door het geldverslindend karakter van deze vormen van verslaving komen vele verslaafden in problemen. Een van deze problemen is het ontstaan van (problematische) schulden.

Sociale uitsluiting van diverse bevolkingsgroepen kan het ontstaan van armoedegetto's tot gevolg hebben. Het SCP wijst erop, dat – hoewel hier nog geen sprake van is – er wel risico's bestaan op het ontstaan van etnische segregatie. Concentratiewijken van allochtonen kunnen de negatieve sociale verschijnselen van etnische segregatie bevorderen. Deze wijken onderscheiden zich, volgens het SCP, door een oververtegenwoordiging van kansarme, weinig op de Nederlandse samenleving geïoriënteerde allochtonen en relatief weinig verdienende, maar naar opleidingsniveau beter toegeruste autochtonen.

2.2. Sociaal-economische gezondheidsverschillen

De kansen op een lang en gezond leven zijn niet voor alle bevolkingsgroepen gelijk. Het onderzoek dat in het kader van de Programmacommissie Sociaal-Economische Gezondheidsverschillen (de commissie-Ginjaar) is uitgevoerd in de periode 1988–1993, wijst uit dat de gezondheid stelselmatig afneemt naarmate het opleidings-, beroeps- of inkomensniveau lager is. Een groot aantal gezondheidsproblemen (langdurige aandoeningen, ernstige lichamelijke beperkingen en dergelijke) komt bij groepen met een lage opleiding ongeveer twee keer zo vaak voor als bij groepen met een hogere opleiding. Psychische stoornissen bijvoorbeeld komen anderhalf tot twee maal zo vaak voor in de laagste (economische status-) klasse als in de hoogste klasse. Langdurig werklozen zijn veelal mensen met een lage opleiding en een laag inkomen. De combinatie van een relatief slechte gezondheid, minder kans op werk en laag opleidingsniveau vormt een risico op sociaal isolement.

Een schrijnend voorbeeld zijn psychiatrische patiënten die een gemarginaliseerd bestaan leiden, vaak dak- of thuisloos. Een toenemend aantal mensen komt tengevolge van een psychische stoornis of verslaving terecht in de maatschappelijke marge.

2.3. Inkomensontwikkeling

Over een langere periode bezien valt de tegengestelde ontwikkeling op tussen de tweede helft van de jaren zeventig en de eerste helft van de jaren tachtig.

Tabel 1: Gecumuleerde koopkrachtmutaties (in %) (stand MEV 1996)

	1975– 1979	1980– 1984	1985– 1989	1990– 1994	1995	1996
soc. min. m. kind	16,8	– 12,1	2,3	– 1,1	–1/4	0
modaal met kind	7,6	– 13	8,6	3,2	1/2	3/4

Bron: SZW

Juist bij de behandeling van een complex vraagstuk als stille armoede zijn relativeringen over koopkrachtcijfers op hun plaats. Dit om een aantal redenen:

- De door het CPB gepubliceerde cijfers zijn statische cijfers en daardoor minder geschikt voor een vergelijking over een langere periode.
- De inkomensgevolgen van onder meer veranderingen in de leefvorm door geboorte, huwelijk, echtscheiding, het vinden of verliezen van een baan of een promotie zijn niet meegerekend.
- Inkomensgevolgen die voortvloeien uit specifiek beleid, bijvoorbeeld wijzigingen in inkomensafhankelijke regelingen als studiefinanciering of huursubsidie, of structuurwijzigingen sociale zekerheid (voor nieuwe gevallen), komen maar ten dele in de koopkrachtcijfers tot uitdrukking.

Koopkrachtcijfers geven slechts een grove benadering van de werkelijkheid. Bij de kans op armoede en sociale uitsluiting spelen – naast de hoogte van het inkomen – ook andere factoren een belangrijke rol. Hierop wordt in onderstaande paragrafen ingegaan.

2.4. Ontwikkeling woonlasten

Voor huishoudens met een laag inkomen zijn de woonlasten (huur, gemeentelijke heffingen en energie) een omvangrijke uitgavenpost. Op korte termijn hebben zij vaak weinig mogelijkheden om op deze kosten te besparen. Recente onderzoeken wijzen uit dat de woonlasten voor minima in sommige gevallen zijn opgelopen tot veertig procent van het inkomen. Uit deze onderzoeken blijkt overigens ook dat de spreiding in woonlastenquotes aanzienlijk is.

De onderzoekresultaten geven weliswaar aan waar mogelijke knelpunten liggen, maar laten geen algemene conclusies voor het beleid toe. Beleidsmatig biedt het belangrijkste onderdeel van de woonlasten, i.c. de huren, de beste mogelijkheid van beïnvloeding door het rijk. De hoogte van de gemeentelijke heffingen is bij uitstek het deel van de woonlasten dat door gemeenten te beïnvloeden is. Hieronder wordt nader ingegaan op de ontwikkeling van de huren.

Toename netto-huurquotes

De woonlasten zijn onder meer zo hoog geworden door een huurstijging boven het algemene prijsindexcijfer. Voor de minima is dit deels gecompenseerd door extra verhogingen van de huursubsidie. Desondanks zijn de netto-huurquotes (na aftrek van huursubsidie) in de afgelopen tien jaar met name voor huurders in duurdere huurwoningen gestegen. Onderstaande tabel geeft dit weer.

Tabel 2: Ontwikkeling netto-huurquotes van sociale minima 1985–1995

		Bruto-huurniveaus 1985			
		15%	25%	35%	45%
		Netto-huurquote (%)			
Alleenstaand	1985	15	22	22	23
	1995	18	24	25	29
Samenwonend	1985	13	14	16	–
	1995	14	15	24	–

Bron: SZW

In tabel 2 is voor een aantal situaties de netto-huur van huidige huishoudens met een minimuminkomen vergeleken met die van tien jaar terug. Alleen wanneer men tien jaar een minimuminkomen zou hebben gehad en in dezelfde woning zou hebben gewoond, is deze tabel ook voor individuele huishoudens van toepassing. Uit de tabel kan worden afgeleid

dat alleenstaanden met een bruto-huurquote van 35 procent in 1985 een netto-huurquote hadden van 22 procent. Voor alleenstaanden die in 1995 in overeenkomstige omstandigheden verkeren (minimuminkomen, zelfde kwaliteit woning) bedraagt de netto-huurquote inmiddels 25 procent.

Tabel 3: Aandeel netto-huur in het huishoudinkomen van sociale minima, 1985 en 1995

		Netto huurquote (%)				Totaal	Gemiddeld
		<20	20-30	30-40	>40		
		aantal x 1000					%
Alleenstaand	1985	170	210	50	30	460	23
	1995	100	290	90	60	540	28
Samenwonend	1985	160	20	10	-	180	17
	1995	80	40	10	10	140	21

Bron: WBO, bewerking SZW

Tabel 3 toont een vergelijking van het feitelijk aantal huurders onder de minima in 1985 en 1995 (raming). Naast de ontwikkeling van de netto-huurstijging, zoals weergegeven in tabel 2, wordt deze tabel ook beïnvloed door de ontwikkeling van het aantal minima en de samenstelling van de woonvoorraad. Uit de cijfers blijkt dat de minima in 1995 aanzienlijk hogere woonlasten hebben dan die in 1985. Het aantal minima met een netto-huurquote onder 20 procent is beduidend kleiner (afname van 330 000 tot 180 000). Het aantal minima met huurquotes boven de 30 procent is toegenomen (toename van 90 000 tot 170 000).

Van de huishoudens op minimumniveau met een huurquote boven de 30 procent ontvangt het grootste deel geen huursubsidie. Hiervoor zijn de volgende verklaringen:

- de helft van de groep bestaat uit uitwonende studenten;
- er kan sprake zijn van niet-gebruik van het recht op huursubsidie;
- het inkomen kan tijdelijk laag zijn, bijvoorbeeld bij zelfstandigen en studenten, of er kan sprake zijn van inwonende kinderen met een inkomen;
- er is geen recht op huursubsidie vanwege een te hoge huur of de aanwezigheid van vermogen;
- kamerbewoners hebben geen recht op huursubsidie.

Problematiek groeikernen

In het algemeen zorgt de huursubsidie er bij de huishoudens met een laag inkomen voor dat tegenover een kwalitatief goede, en dus dure, woning een lage netto-huur staat. Naar schatting worden desondanks 50 000 ontvangers van huursubsidie met een inkomen rond het sociaal minimum (cijfers 1995/1996) geconfronteerd met een netto-huurquote van meer dan 30 procent. Het gaat dan vooral om alleenstaanden, onder wie veel bejaarden, die met een laag inkomen in een duur huis wonen. Door de kwaliteitskorting in de individuele huursubsidie (IHS) blijft bij hoge huren een groter deel van de huur voor rekening van de huurder. Voor de huishoudens met mensen beneden de 65 jaar (met name alleenstaanden en éénuoudergezinnen) kan deze systematiek problemen opleveren, indien er in de desbetreffende gemeente onvoldoende goedkope huurwoningen beschikbaar zijn. Voor bejaarden met een hoge huur is de kwaliteitskorting overigens kleiner dan voor vergelijkbare huishoudens van personen onder de 65 jaar. Desondanks kan ook voor deze groep een netto-huurquote boven de 30 procent ontstaan. Dit geldt vooral in groeikernen met een relatief jonge voorraad huurwoningen.

Kindertabel IHS

Voor IHS-ontvangers met kinderen is de woonlastenquote omlaag

gebracht via de kindertoeslag in de IHS. Deze toeslag, die per 1 juli 1995 is ingevoerd, is een belangrijk instrument om huishoudens met kinderen, die mede als gevolg van relatief hoge woonlasten in een financieel kwetsbare positie verkeren, te ontlasten.

Het instrument van de kindertoeslag in de IHS bereikt direct of indirect het grootste deel van de minima met kinderen. Het merendeel van de minima zonder IHS bestaat namelijk uit huurders die een huur betalen onder de minimumgrens voor huursubsidie en eigenaar-bewoners. Bij de eerste categorie zijn de woonlasten relatief laag, waardoor geen aanspraak op huursubsidie kan worden gemaakt. Eigenaar-bewoners op minimumniveau met relatief hoge woonlasten kunnen aanspraak maken op een woonkостentoeslag op grond van de ABW. Tegelijk met de invoering van de kindertoeslag in de IHS is hiervoor extra geld overgeheveld naar het Gemeentefonds.

Armoedeval

Zoals blijkt uit tabel 3, zijn vooral alleenstaanden sterk vertegenwoordigd onder de minima. De bestaande systematiek van de IHS betekent voor alleenstaanden met een minimuminkomen, dat een inkomensvoortgang bij het vinden van een baan voor een groot deel (50 à 60 procent) wegvloeit in de vorm van verminderde huursubsidie. Bij het vinden van een baan met een loon van vijf procent boven het minimumloon vervalt de huursubsidie zelfs volledig. Het gevolg hiervan is dat van de inkomensvoortgang van 485 gulden per maand in de meest ongunstige situatie slechts 130 gulden per maand overblijft. Dit is het geval bij een maandelijks huur van 765 gulden of meer. Bij een huur van 500 gulden per maand ontstaat een inkomensvoortgang van 315 gulden.

De marginale druk in de huursubsidie verkleint dus het perspectief op een reële inkomensverbetering en vergroot daarmee de armoedeval. Dit knelt des te meer voor een beleid dat erop is gericht meer werk te creëren in het onderste segment van de arbeidsmarkt.

2.5. Problematische schulden

Omvang van de problematiek

Bij problematische schulden gaat het om een dusdanige situatie, dat een huishouden niet in staat is om zonder hulp de aangegane verplichtingen te vervullen. Het aantal huishoudens met een problematische schuld wordt geschat op 150 000 à 200 000. Dit soort schulden beperkt zich niet tot huishoudens met een minimuminkomen. Wel kan op basis van het beschikbare onderzoek worden geconcludeerd, dat als een huishouden met een minimuminkomen een schuld heeft, de kans groot is – namelijk één op drie – dat deze schuld problematisch is.

Oorzaken

De commissie Schuldenproblematiek deelt de oorzaken van problematische schulden als volgt in:

- Een eenmalig probleem: schulden ontstaan bijvoorbeeld door een onverwachte terugval in het inkomen of door onjuiste inschattingen bij aankopen.
- Structurele gedragsproblemen: schulden ontstaan als gevolg van structureel onverantwoord gedrag, bijvoorbeeld te veel uitgeven, alcohol- of drugsverslaving.
- Structurele onevenwichtigheid: het langdurig uit balans zijn van het inkomen en de (vaste) lasten, in combinatie met het ontbreken van perspectief. Deze situatie doet zich volgens de commissie vooral voor onder huishoudens met een minimuminkomen.

Schulden worden veelal gemaakt wanneer een huishouden voor grote onvoorziene uitgaven staat of er op een bepaald moment in inkomen op achteruit gaat.

Bij ongeveer dertig procent van de huishoudens die een bijstandsuitkering ontvangen en die schulden maken zijn de belangrijkste schulden ontstaan voordat men een uitkering ontving. Bij bijna zestig procent zijn de schulden ontstaan nádat men een uitkering kreeg. In de meeste gevallen ontstonden deze laatstgenoemde schulden vlak na de start van de uitkering. Bij aanhoudende bijstandsafhankelijkheid zijn deze huishoudens niet of nauwelijks in staat deze schulden af te lossen.

In de Sociale en Culturele Verkenningen 1995 staat dat huishoudens die recentelijk zijn verhuisd nogal eens moeite hebben de eindjes aan elkaar te knopen. Dit geeft ook de kwetsbare positie aan van vrouwen die na echtscheiding van een bijstandsuitkering afhankelijk worden. Niet alleen heeft men dan te maken met een terugval in inkomen, maar ook vaak met een verhuizing en kosten voor een nieuwe woninginrichting.

In de Sociale en Culturele Verkenningen 1995 wordt tevens geconcludeerd dat de redenen waarom een huishouden moeilijk kan rondkomen of hoge schulden maakt, slechts ten dele zijn terug te voeren op de inkomens-, huishoud- of woonsituatie. Het financieel management, het kunnen omgaan met (weinig) geld, is eveneens van groot belang. Schuldenproblematiek is daarom voor een belangrijk deel iets anders dan inkomensproblematiek. Het maken van schulden heeft niet alleen te maken met een laag inkomen, maar ook met de levensfase van de betrokkenen en de wijze waarop men met (beperkte) financiële middelen omgaat. Het is daarom van groot belang dat de kredietverlening aan consumenten zo zorgvuldig en verantwoord geschiedt, dat overkreditering wordt voorkomen en zorgvuldig handelen van de consument wordt bevorderd. Dit komt overeen met het doel van de Wet op het consumentenkrediet van 1992.

2.6. Niet-gebruik van voorzieningen

Omvang niet-gebruik

Uit onderzoek blijkt dat een deel van de huishoudens met een laag inkomen niet of onvoldoende gebruik maakt van inkomensondersteunende voorzieningen, zoals de IHS, bijzondere bijstand, gemeentelijke noodfondsen en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Niet-gebruik betekent dat dit soort regelingen de beoogde doelen onvoldoende bereiken. Bovendien kan dat ertoe leiden dat huishoudens onnodig problemen hebben met rondkomen of zelfs problematische schulden krijgen. Stille armoede kan hiervan het gevolg zijn. Uit recent onderzoek naar niet-gebruik onder bijstandsgerechtigden en ouderen in Rotterdam en Nijmegen kan worden geconcludeerd, dat het niet-gebruik van de bijzondere bijstand voor de onderzochte groepen meer dan vijftig procent bedraagt. Volgens schattingen van het SCP is ook het niet-gebruik van aanvullende algemene bijstand – bij een inkomen onder het minimum – en van de huursubsidie vrij fors.

Oorzaken

Aan niet-gebruik van voorzieningen liggen verschillende oorzaken ten grondslag:

- Kwaliteit van de regelingen: te ingewikkeld, een middelentoets.
- Kwaliteit van de uitvoering: ingewikkelde formulieren, te weinig voorlichting, de behandeling van de cliënten schiet tekort, onjuiste interpretatie van de regelgeving.
- Cliëntaspecten: de waardering van het uitkeringsbedrag, gebrek aan bureaucratische vaardigheden, de perceptie van het recht, de eigen inkomenswaardering en het opleidingsniveau (hoe lager de opleiding, hoe

hoger het niet-gebruik). Ook kan er een psychologische drempel zijn: gevoel van stigmatisering en afhankelijkheid.

2.7. Risico-groepen

De oorzaken en uitingsvormen van armoede lopen uiteen. Het is niet eenvoudig groepen aan te wijzen bij wie zich armoedeproblemen concentreren. Op basis van armoedeonderzoek en signalen van maatschappelijke organisaties kunnen – naast de al eerder besproken huishoudens met hoge woonlasten en de groepen langdurig werklozen – de volgende groepen worden aangeduid die een verhoogd risico lopen in armoede terecht te komen: vrouwen, onder wie éénoudergezinnen, ouderen met alleen AOW of een klein aanvullend pensioen, etnische minderheden en dak- en thuislozen.

Vrouwen

Vrouwen zijn oververtegenwoordigd onder degenen met minimuminkomens en uitkeringen, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) en de Bijstandswet. Deze oververtegenwoordiging is het duidelijkst te zien bij éénoudergezinnen: ruim tweederde van het totaal aantal éénoudergezinnen met een vrouw als hoofd en kinderen jonger dan 18 jaar is afhankelijk van de bijstand. Een belangrijke verklarende factor voor de oververtegenwoordiging van vrouwen is het traditionele rollenpatroon. Eindigt een huwelijk in een echtscheiding of door het overlijden van de partner, dan zijn vrouwen voor hun inkomen vaak aangewezen op bijstand of AWW. Gescheiden vrouwen vormen ook de grootste groep onder degenen met problematische schulden. Dit wordt waarschijnlijk veroorzaakt door een slechte startpositie na een scheiding: meestal moet op korte termijn nieuwe huisvesting worden gevonden, terwijl bovendien nieuwe huisraad moet worden aangeschaft. De relatief geringe kans op werk voor gescheiden vrouwen is een andere verklarende factor. Dit kan onder meer worden toegeschreven aan een gebrek aan recente werkervaring, het ontbreken van een relevante opleiding en/of aan de aanwezigheid van kinderen.

Ten slotte kan op het effect van discriminatie worden gewezen. Pas in de jaren zeventig kwam er wetgeving over gelijke behandeling en gelijke beloning. Voordien kwam het voor dat vrouwen werden ontslagen als ze gingen trouwen, dat ze een lagere beloning kregen voor hetzelfde werk en dat ze waren uitgesloten van een pensioenvoorziening. Vrouwen bouwden daardoor minder eigen rechten op. Zij hebben zodoende vaker geen, of slechts een laag, aanvullend pensioen naast de AOW. Het patroon waarbij vrouwen stoppen met werken is tegenwoordig minder gebruikelijk. De meest recente cijfers hierover laten zien dat een meerderheid van de vrouwen nu ook na de geboorte van kinderen blijft werken.

Ouderen

De armoedesituatie van ouderen toont een uiteenlopend beeld. Een aanzienlijk deel van hen heeft een hoger inkomen dan het sociaal minimum. Maar zelfs onder degenen met een laag inkomen kunnen bestedingsproblemen meevallen, als gevolg van lage vaste lasten. Een andere groep onder de ouderen heeft te maken met hogere huurlasten dan gemiddeld. Mogelijk wordt dit mede veroorzaakt door (duurdere) woonvoorzieningen voor bejaarden. Ouderen hebben relatief weinig problematische schulden. Dit hangt deels samen met die vaak lage vaste lasten en een aangepast bestedingspatroon. Voor de bestedingspositie van ouderen is verder van belang dat een deel van hen, als gevolg van een slechte gezondheid, voor diverse regelingen een eigen bijdrage moet betalen. Voor een cumulatie van eigen bijdragen kan bijzondere bijstand

worden aangevraagd. Uit de evaluatie bijzondere bijstand blijkt echter dat van dit middel onvoldoende gebruik wordt gemaakt.

Etnische minderheden

Het aantal etnische minderheden bedraagt ongeveer 7% van de totale bevolking van Nederland, in de grote steden is het percentage ongeveer 30% (Utrecht: 20%). Volgens het SCP zijn er inmiddels wijken ontstaan, waar het bevolkingsaandeel minderheden groter is dan hun aandeel in de stadsbevolking als geheel. In deze zogeheten concentratiewijken zijn risicofactoren aanwezig die armoede in de hand werken. De werkloosheid onder de allochtone bewoners is extreem hoog, beduidend hoger dan in wijken waar het bevolkingsaandeel allochtonen geringer is. Voorts beschikken zij nauwelijks over de middelen om de eigen positie in de samenleving te verbeteren. Volgens het SCP hebben de concentratiewijken nog niet de kenmerken van armoedegetto's, maar dient de overheid de negatieve sociale gevolgen te verminderen, omdat het proces van concentratie segregatie met zich meebrengt.

Dak- en thuislozen

De meest zichtbare vorm van armoede in Nederland uit zich onder de dak- en thuislozen. Hun aantal wordt geschat op zo'n 20 000. Er is sprake van een sterke verwevenheid van persoonlijke problemen met – voor complicaties zorgende – ontwikkelingen in de samenleving. Het gaat veelal om mannen, maar in toenemende mate ook om vrouwen en jongeren met uiteenlopende problemen als verslavingen, psychische of gedragsstoornissen en dergelijke. De capaciteit van de maatschappelijke opvang is, ondanks een groei in de laatste jaren, nog verre van toereikend, met name in bepaalde regio's waar voorzieningen nagenoeg ontbreken.

3. BELEIDSMATREGELEN

3.1. Algemeen

3.1.1. Een brede aanpak

Uit het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting blijkt dat er vaak sprake is van een combinatie van problemen, waardoor een proces van – economische en sociale – uitsluiting in gang wordt gezet. Ter bestrijding van deze problemen is een brede aanpak nodig. Doelstelling is om de risico's die tot armoede en sociale uitsluiting leiden tot een minimum te beperken. Preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn in verschillende beleidskaders aan de orde, zoals het beleid ten aanzien van welzijn, onderwijs, volksgezondheid, jeugd, etnische minderheden en de grote steden. Voor een stand van zaken wordt verwezen naar recente beleidsnota's op deze terreinen (onder meer de nota Gezond en wel, Tweede Kamer, 1994–1995, 24 126, nrs. 1–2; Naar eigen vermogen, Welzijnsnota 1995–1998). Op het belang van het grote-stedenbeleid voor de armoedebestrijding wordt hieronder ingegaan.

De voorstellen in deze beleidsnota vormen aanvullingen op het uitgezette beleid op genoemde terreinen. Dit hoofdstuk gaat in op een aantal specifieke beleidsmaatregelen waarmee het kabinet armoede en sociale uitsluiting wil aanpakken. Het kabinet kiest voor een aanpak langs vier hoofdlijnen: (1) bevordering participatie, (2) inkomensondersteuning, (3) beperking van vaste lasten en bevordering rondkomen en (4) terugdringing niet-gebruik van voorzieningen.

3.1.2. *Het grote-stedenbeleid*

Tegengaan van sociale uitsluiting en bevordering van maatschappelijke integratie is – naast economische versterking van de steden – een centrale doelstelling van het grote-stedenbeleid. Het rijk en de vier grote steden (de G4), respectievelijk vijftien grote steden (de G15), hebben in convenanten afspraken vastgelegd over werk, onderwijs, veiligheid, zorg en leefbaarheid. Deze afspraken betreffen onder andere:

- De langdurige werkloosheid moet substantieel worden verminderd, in het bijzonder in achterstandswijken en onder kansarme groepen. Hiervoor is een behoorlijke groei van het midden- en kleinbedrijf in de steden nodig.

- De voorstellen op het terrein van het onderwijs moeten resulteren in betere leerprestaties in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het beroepsonderwijs. Gemeenten zullen een regiefunctie krijgen om leerachterstanden tegen te gaan. Hierdoor kunnen de beschikbare budgetten in samenhang worden ingezet.

- Op het terrein van veiligheid zullen wijkveiligheidsplannen worden opgesteld, waarin afspraken zijn opgenomen tussen politie, gemeentelijke diensten, particuliere instanties en bewonersorganisaties.

- Er moet worden voorkomen dat mensen zorgafhankelijk worden en – als ze in het vangnet van zorg terechtkomen – zo snel mogelijk weer zelfredzaam worden. Ter verbetering van de zorg zullen kwaliteits-systemen worden ontwikkeld.

- De leefbaarheid in steden moet worden verbeterd. Ruimtelijke segregatie in concentratiewijken van kansarmen moet worden tegengegaan. Programma's voor wijk- en buurtbeheer zullen hiertoe worden ingezet. Ook het volkshuisvestingsbeleid kan hieraan een bijdrage leveren.

3.2. Bevordering participatie

3.2.1. *Algemeen*

Bestrijding en voorkoming van armoede is vooral gediend met verbeterde mogelijkheden om mensen in te zetten op de arbeidsmarkt. Het algemene werkgelegenheidsbeleid van het kabinet is dan ook de belangrijkste pijler van de armoedebestrijding. Kernelementen van dit beleid zijn:

- versterking van de economische structuur: verbetering van de fysieke en kennis-infrastructuur, verbetering van de werking van markten en versterking van het MKB;

- een beheerste loonkostenontwikkeling, mede bevorderd door lastenverlichting binnen een solide macro-economisch en budgettair kader;

- betere benutting van de ruimte tussen het wettelijk minimumloon (WML) en de laagste loonschalen;

- een flexibele arbeidsmarkt;

- betere herverdeling van betaalde arbeid: door bevordering van gelijke behandeling en zorg- en scholingsverlof.

3.2.2. *Inschakeling langdurig werklozen*

Langdurige werkloosheid verhoogt het risico op armoede. Gezien hun werkervaring, opleiding en leeftijd zijn de meeste langdurig werklozen aangewezen op werk aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Ondanks de relatief gunstige werkgelegenheidsontwikkeling op dit moment komt deze groei per saldo slechts in geringe mate ten goede aan langdurig werklozen en uitkeringsgerechtigden. Zij verliezen door hun minder gunstige «arbeidsmarkt-kenmerken» de concurrentieslag met nieuwe toetreders en kortdurig werklozen.

Het kabinet wil de inschakeling van langdurig werklozen stimuleren. In de Sociale Nota 1996 is een aantal bijzondere maatregelen aangekondigd ter bevordering van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt:

- Voor arbeidsplaatsen met een beloningsniveau tot 115 procent WML wordt een afdrachtskorting van 1185 gulden van toepassing. Tezamen met de premie- en belastingwijzigingen zal hierdoor in 1996 op minimumloon-niveau de werkgeverslast met 1500 gulden worden verlaagd. Bovendien wordt vier jaar lang een afdrachtskorting van 4500 gulden per jaar verstrekt bij indienstneming van een langdurig werkloze, indien deze niet meer verdient dan 130 procent van het WML.
- Het creëren van een tijdelijke dispensatiemogelijkheid voor het WML.
- De verschillende maatregelen ten aanzien van gesubsidieerde arbeid (onder andere JWG, KRA/WEP en banenpools) zullen worden gestroomlijnd. Gemeenten krijgen hierdoor meer ruimte om werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt perspectief te bieden op werk.
- In de collectieve sector worden 40 000 extra banen gecreëerd op het terrein van openbare veiligheid en toezicht, zorg, kinderopvang, onderwijs, milieuverbetering en monumentenzorg.
- De komende jaren zullen bij de experimenten met inzet van uitkeringsgelden 20 000 werkplekken worden geschapen voor langdurig werklozen.
- De arbeidsvoorzieningsorganisatie richt zich in het bijzonder op bemiddeling en arbeidstoeleiding van moeilijk plaatsbare groepen.
- Versterking van de activerende werking van de sociale zekerheid. In de nieuwe ABW, die per 1 januari 1996 ingaat, zijn de verplichtingen om werk te aanvaarden aangescherpt. Voor de inschakeling van langdurig werklozen zullen trajectplannen worden opgesteld. Werken met behoud van uitkering gericht op sociale activering wordt op experimentele basis mogelijk gemaakt.

3.2.3. Inschakeling vrouwen

Vrouwen lopen een groter risico dan mannen om in armoede terecht te komen. Dit heeft verschillende oorzaken: vrouwen komen in de bijstand als gevolg van echtscheiding, geen recent arbeidsverleden en gebrek aan kinderopvang. Om de risico's op armoede voor hen te verminderen, is meer aandacht nodig voor preventie. Het is belangrijk dat vrouwen een goede opleiding volgen en dat hun deelname aan het arbeidsproces wordt verhoogd. De faciliteiten om werk en kinderen te combineren dienen hiertoe te worden uitgebreid. In de nota «Om de kwaliteit van arbeid en zorg: investeren in verlof» zijn in dit kader nadere voorstellen gepresenteerd. Ook in de beleidsnota over een nieuwe koers van het emancipatiebeleid, die dit najaar wordt opgesteld, komt het vraagstuk van vrouwen in armoede aan de orde. Hierin zullen tevens nadere voorstellen worden gedaan om via preventieve maatregelen de arbeidskansen voor vrouwen te vergroten.

Vrouwen met een bijstandsuitkering

In het activeringsbeleid van de sociale diensten is meer aandacht nodig voor de inschakeling van vrouwen. Op grond van de nieuwe ABW dienen in beginsel alle vrouwen (evenals mannen) beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt, tenzij zij de zorg dragen voor kinderen jonger dan vijf jaar of ontheffing wordt verleend op grond van individuele omstandigheden. Gemeenten kunnen de inschakeling van vrouwen bevorderen door hen op basis van een trajectplan deel te laten nemen aan scholing of werkervaring op te doen.

Een belangrijk knelpunt bij het inzetten van vrouwen met een bijstandsuitkering is het tekort aan kinderopvangplaatsen. Hoewel het aantal opvangplaatsen de afgelopen jaren aanzienlijk is toegenomen – 50 000

extra plaatsen ten opzichte van 1990 – is er nog steeds te weinig capaciteit, vooral voor buitenschoolse opvang. De verwachting is dat de capaciteit de komende jaren nog verder groeit, met name via dagopvangplaatsen die door bedrijven worden gehuurd (zogenaamde «bedrijfsplaatsen»).

Om de inschakeling van alleenstaande ouders met bijstandsuitkering te bevorderen wil het kabinet de gemeenten meer mogelijkheden bieden voor deze groep extra kinderopvang te realiseren, waarbij de nadruk ligt op de buitenschoolse opvang. Dit zolang als nodig is voor de reïntegratie van de betrokken bijstandsccliënt. Gemeentelijke sociale diensten zullen financieel in staat worden gesteld om – naar analogie van de bedrijfsplaatsen opvangplaatsen te kopen bij instellingen voor kinderopvang. Randvoorwaarde daarbij is dat het gaat om extra opvangplaatsen die niet op een andere manier – bijvoorbeeld via het bedrijfsleven – kunnen worden gefinancierd. De kosten van deze «gsd-plaatsen» krijgen de gemeenten vergoed via een nieuwe subsidieregeling op grond van de ABW. Hiervoor is wel een aanpassing van de ABW nodig.

3.2.4. Sociale activering

Het kabinet gaat ervan uit dat verbetering van de inkomenspositie in beginsel tot stand moet komen via het vinden van betaald werk. Ondanks alle inspanningen op dit vlak heeft echter een deel van de werklozen nog geen perspectief, of geen perspectief meer, op een baan. Dit betreft ook degenen die op grond van hun leeftijd danwel in verband met de zorg voor jonge kinderen (tijdelijk) ontheffing hebben van de arbeidsverplichtingen. Indien deelname aan de arbeidsmarkt op korte termijn geen reële optie is, zullen andere stimulansen worden gebruikt om de inkomenspositie te verbeteren en een verdere verslechtering van de kansen op werk te voorkomen. Deze zijn: activiteiten met behoud van uitkering, activeringspremies voor onbeloonde activiteiten en vrijlating van inkomsten uit arbeid.

Stimulering onbeloonde sociale activiteiten

De nieuwe ABW biedt gemeenten, op verzoek, de ruimte om «blijvers» sociaal actief te maken. Gemeenten die daar om vragen kunnen van een aantal bepalingen afwijken, waardoor zij activiteiten kunnen uitproberen met behoud van uitkering. Via experimenten kan worden onderzocht in hoeverre mensen gestimuleerd kunnen worden zelfstandig in hun levensonderhoud te voorzien, en hoe uitkeringsgerechtigden die ver van de arbeidsmarkt af staan sociaal actiever kunnen zijn.

Op grond van het experimenteer-artikel kunnen gemeenten ook premies toekennen voor het verrichten van onbeloonde activiteiten, waarmee een verdere verslechtering van de kans op arbeid kan worden voorkomen. Hierdoor wordt zowel een bijdrage geleverd aan het doorbreken van het sociaal isolement, als aan de vermindering van financiële problemen van blijvers in de bijstand. Gemeenten kunnen deze premies bekostigen uit de middelen die via het Fonds Sociale Vernieuwing beschikbaar zijn gesteld.

Vrijlating inkomsten uit arbeid

In het verleden kende de ABW een centraal genormeerde «vrijlatingsregeling» op grond waarvan inkomsten uit arbeid voor een bepaald percentage werden vrijgelaten tot een maximumbedrag van vijftien procent van de bijstandsnorm (voor echtparen en alleenstaande ouders gold in 1994 een maximumbedrag van 266 gulden per maand). De ervaring met deze regeling was wisselend. Jongeren werden er vaak onvoldoende door gestimuleerd om aan de slag te gaan, terwijl de bepaling in veel gevallen weer wel goed werkte voor éénoudergezinnen. Daarnaast wierp de regeling in de praktijk vaak een barrière op om de stap te nemen van een ruime deeltijdbaan plus uitkering naar een voltijdbaan.

Per 1 oktober 1994 is deze oude vrijlatingsbepaling gedecentraliseerd. Vanaf die datum worden alle inkomsten uit arbeid volledig op de uitkering in mindering gebracht en hebben gemeenten een financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid gekregen om te bepalen in welke gevallen werkaanvaarding of het behouden van parttime werk met een premie wordt beloond.

Het geld dat bespaard werd met de afschaffing van de vrijlatingsbepalingen – 150 miljoen – werd toegevoegd aan het Fonds Sociale Vernieuwing.

De incentive-regeling biedt gemeenten thans de volgende mogelijkheden:

- Verstrekken van eenmalige premies bij de uitstroom uit de bijstand. Deze worden tot een maximum van 3240 gulden per jaar vrijgelaten bij de middelentoets van de ABW.
- Verstrekken van periodieke premies aan degenen die een deeltijdbaan hebben aanvaard en van wie de gemeente inschat dat zij geen voltijdbaan kunnen aanvaarden. Deze mogelijkheid is met name van belang voor alleenstaande ouders. Ook deze periodieke premies worden vrijgelaten tot een maximum van 3240 gulden per jaar.
- Wanneer een noodzakelijk geachte scholing of opleiding wordt voltooid, kan de gemeente dit belonen met een premie tot maximaal 2190 gulden per jaar.
- Gemeenten kunnen de middelen die ze hebben gekregen ook projectmatig inzetten in het kader van toeleidingstrajecten.

De eerste ervaringen met de decentralisatie van de vrijlatingsbepalingen laten zien dat gemeenten dit incentive-beleid op verschillende manieren invullen: via projecten gericht op uitstroombevordering, via uitstroompremies, premies voor deeltijdwerk, voor seizoenarbeid enzovoort. Naast deze bevoegdheden biedt de nieuwe ABW gemeenten de mogelijkheid om bij experimenten ter bevordering van de arbeidsmarktkansen en sociale activering premies te geven voor deelname aan vrijwilligerswerk (experimenten ex artikel 144). Tevens kunnen bij experimenten hogere maxima worden aangehouden bij het vrijlaten van premies.

De decentralisatie van het vrijlatingsbeleid is onvoldoende toegesneden op het armoedevraagstuk. Gemeenten zullen doorgaans hun incentive-budget inzetten voor uitkeringsgerechtigden die nog een kans hebben op de arbeidsmarkt. Hierdoor ontbreken voor uitkeringsgerechtigden met geen of nauwelijks perspectieven op de arbeidsmarkt financiële stimulanzen om naast de uitkering deeltijdwerk te aanvaarden.

Het kabinet wil daarom de oude vrijlatingsregeling weer invoeren voor uitkeringsgerechtigden die op grond van de ABW zijn ontheven van de verplichting om zich beschikbaar te houden voor de arbeidsmarkt. Het gaat daarbij om oudere werklozen van 57,5 jaar en ouder en alleenstaande ouders met kinderen onder de vijf jaar. Doel is deze uitkeringsgerechtigden financieel te stimuleren om werkzaamheden te verrichten die tot kleine bijverdiensten leiden. Dit telt temeer, omdat deze mensen op eigen initiatief werk zoeken. Het maximum vrij te laten bedrag aan arbeidsinkomsten zal worden bepaald ter hoogte van het maximum uit de «oude» vrijlatingsregeling.

3.2.5. Integratie van etnische minderheden

Preventie van armoede en sociale uitsluiting is ook een van de doelstellingen van het inburgeringsbeleid. Door een intensief inburgeringsprogramma dienen nieuwe migranten zich zo spoedig mogelijk zelf te kunnen redden in de Nederlandse samenleving. Via de begrotingen van OCenW en VWS heeft het kabinet extra middelen ter

beschikking gesteld aan gemeenten voor de integratie van nieuwkomers. Twee bestaande regelingen van het Ministerie van VWS zullen worden samengevoegd in een nieuwe subsidieregeling voor gemeenten. Daarnaast wordt door het Ministerie van OCenW een nieuwe regeling ontworpen voor inburgering op basis van de beoogde Wet educatie en beroepsonderwijs. Daarmee wordt een deel van de huidige middelen voor de volwasseneneducatie aangevuld met nieuwe, specifiek voor inburgering vrijgemaakte middelen. De nieuwe regelingen van OCW en VWS zullen zodanig op elkaar worden afgestemd, dat op lokaal niveau de middelen geïntegreerd kunnen worden ingezet voor de verschillende onderdelen van het inburgeringsprogramma. Dit geeft gemeenten beleidsruimte om te kunnen inspelen op de situatie van nieuwkomers.

Een recent instrument om de arbeidspositie van etnische minderheden te versterken is de wet Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen (WBEAA). Op basis van de eerste evaluatie van de wet zal worden nagegaan of er aanpassingen nodig zijn om de werking van de wet te optimaliseren. Voor het terugdringen van de relatief hoge werkloosheid onder allochtonen zijn ook de maatregelen ter bevordering van de inschakeling van laag opgeleiden van belang.

Voor de stand van zaken van het beleid gericht op integratie van etnische minderheden wordt voorts verwezen naar het jaaroverzicht Integratiebeleid etnische minderheden 1996 (Tweede Kamer 1995-1996, 24 401, nrs. 1 + 2).

3.2.6. Dak- en thuislozen

Inzet van het beleid is om dak- en thuislozen weer aansluiting te laten vinden bij de maatschappij. Veel dak- en thuislozen kampen met verslavings- en psychiatrische problemen en zijn daardoor niet in staat zich zelfstandig staande te houden. Daarom zijn naast tijdelijke voorzieningen voor maatschappelijk herstel ook preventieve maatregelen nodig en voorzieningen gericht op beheersing van de problemen. Een integrale aanpak is nodig voor begeleiding naar zelfstandig wonen, werk en een verantwoord beheer van geld. Onderlinge afstemming tussen de verschillende circuits van zorg- en dienstverlening is daarom van groot belang. Centrumgemeenten zijn daarvoor primair verantwoordelijk, met inachtneming van de noodzakelijke waarborgen voor de boven-regionale functie van de voorzieningen. In de convenanten met de vier grote steden en de vijftien grote steden zijn hierover afspraken vastgelegd. In de brief van 17 oktober 1995 aan de Tweede Kamer is aangegeven dat in een overgangproject van vier jaar de noodzakelijke waarborgen voor de landelijke functie worden uitgewerkt in bestuurlijke afspraken. Via het integratie-artikel van de Financiële Verhoudingswet zal het daarvoor beschikbare budget aan de aangewezen centrumgemeenten beschikbaar worden gesteld.

Het kabinet wil een extra impuls geven aan de opvang en integratie van dak- en thuislozen. De capaciteit van de maatschappelijke opvang is de laatste jaren al behoorlijk gegroeid door verschuivingen binnen het beschikbare budget naar eenvoudige vormen van begeleid wonen en sociale pensions, waarvoor in het Zorgvernieuwingsfonds extra middelen zijn gereserveerd. De capaciteit is nog verre van toereikend, met name in bepaalde regio's waar voorzieningen nagenoeg geheel ontbreken. Om de witte vlekken in het voorzieningenaanbod weg te nemen, zal het kabinet voor uitbreiding van capaciteit, in het bijzonder in die regio's, extra middelen ter beschikking stellen.

De bijstandsverlening aan dak- en thuislozen zal worden verbeterd. Om te bereiken dat deze groep haar recht op bijstand kan effectueren, zullen de gemeenten worden geholpen bij het opzetten van een registratie-

systematiek. In de praktijk doet zich de vraag voor of dak- en thuislozen in aanmerking komen voor een reguliere bijstandsuitkering (vijftig-procentnorm met eventuele toeslag), of dat zij zijn aangewezen op het lage zak- en kleedgeld voor persoonlijke uitgaven. Voor de gemeenten zal via een circulaire worden verduidelijkt in welke gevallen opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen als inrichting worden aangemerkt, in de betekenis die de ABW daarvoor hanteert. Aangezien sociale pensions niet voldoen aan de criteria voor inrichting (hulp en begeleiding van meer dan twaalf uur per dag) is er in de ABW geen beletsel om dak- en thuislozen die in dergelijke opvangvoorzieningen verblijven de bijstandsnorm voor thuiswonenden toe te kennen. Hierdoor kunnen dak- en thuislozen uit hun uitkering een bijdrage betalen in de kosten van voor hen bestemde voorzieningen. Verder zal in 1996 een onderzoek worden gedaan naar de knelpunten die zich voordoen bij de bijstandsverlening aan dak- en thuislozen. Een optie op termijn is om bestaande centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang te belasten met de verlening van bijstand aan dak- en thuislozen. Hierdoor kan voor deze groep uitkeringsgerechtigden de begeleiding en sociale activering worden verbeterd.

In de Wet bijzondere opnemng psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) speelt de invulling van het begrip «gevaar voor zichzelf of de samenleving» een belangrijke rol. In de uitvoeringspraktijk van de BOPZ blijkt, dat door een onjuiste interpretatie van de criteria in de wet dikwijls ten onrechte wordt besloten tot niet-opname. Dat leidt voor een aantal van deze patiënten tot ernstige vormen van verwaarlozing, die voorkomen kan worden door een tijdelijke opname en aansluitende begeleiding of toelating tot een vorm van begeleid wonen. De inspectie voor de Geestelijke Volksgezondheid zal op verzoek van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport op korte termijn een brochure uitbrengen waarin het begrip «gevaar» wordt verduidelijkt. Naar verwachting zal door een juiste interpretatie van de criteria in de wet het aantal ten onrechte niet verleende rechterlijke machtigingen tot opname kunnen dalen.

3.2.7. Vermindering van sociaal-economische gezondheidsverschillen

De combinatie van een relatief slechte gezondheid, minder kans op werk en laag opleidingsniveau vormt een risico op sociaal isolement. De Minister van VWS heeft in de nota «Gezond en Wel» verschillende lijnen aangegeven waarlangs sociaal-economisch bepaalde gezondheidsverschillen zullen worden bestreden.

In algemene zin is het stimuleren van preventie belangrijk. Diegenen die de preventieve voorziening het hardst nodig hebben worden actief benaderd. Zowel in het kader van het activerend sociale zekerheidsbeleid als van een intensievere voorlichting over het gebruik van voorzieningen vormt preventie van uitsluiting door sociaal-economische factoren een belangrijke richtsnoer.

Ook in meer specifieke zin is er aandacht voor het terugdringen van sociaal-economische gezondheidsverschillen. De Programmacommissie Sociaal-Economische Gezondheidsverschillen (Commissie-Albeda) heeft van de Minister van VWS de opdracht gekregen te adviseren over de effectiviteit van interventies in stadswijken en de ontwikkelingen in de omvang van sociaal-economische gezondheidsverschillen te volgen. Ook is er aandacht voor bevolkingsgroepen die er het minst gunstig aan toe zijn. Dit betreft onder meer het verbeteren van de maatschappelijke positie van mensen met een chronische ziekte. In het sociale zekerheidsbeleid stelt het kabinet specifiek flankerend beleid voor om de maatschappelijke positie van chronisch zieken te versterken. En ook met betrekking tot migranten en jongeren in de lagere sociaal-economische milieus wordt geïnvesteerd in het stimuleren van een adequaat gebruik van preventieve

en curatieve gezondheidszorgvoorzieningen. Het terugdringen van sociaal-economische gezondheidsverschillen vergt een gecoördineerde aanpak op verschillende beleidsterreinen, zoals verbetering van arbeidsomstandigheden en van kansen op een succesvolle school- en arbeids-carrière voor kinderen uit lagere sociaal-economische milieus.

3.2.8. Maatschappelijke integratie marginale zelfstandigen

Voorals oudere zelfstandigen lopen het risico in een situatie van armoede en sociale uitsluiting terecht te komen. Het kabinet wil met gerichte maatregelen de perspectieven voor deze groep verbeteren. Op grond van het op de ABW gebaseerde Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) komen oudere, gevestigde zelfstandigen in aanmerking voor een aanvulling op hun inkomen. Bij de voorgenomen evaluatie van het Bbz zal worden bezien in hoeverre deze regeling adequaat is. Daarbij zullen ook alternatieve maatregelen in het kader van het bestaande instrumentarium van Economische Zaken- en Financiën in beschouwing worden genomen.

3.3. Inkomensondersteuning

3.3.1. Bescherming koopkracht sociaal minimum

Voor de armoedebestrijding is het op peil houden van het sociaal minimum van groot belang. Doel van het kabinetsbeleid is een evenwichtige inkomensontwikkeling, waarbij rekening wordt gehouden met draagkrachtverschillen. Binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden is de koppeling een van de instrumenten die daaraan bijdraagt. Het is verheugend dat nu in de verhouding inactieven/actieven een forse daling is opgetreden. De Wet Koppeling met Afwijkingsmogelijkheid (WKA) beschrijft de voorwaarden waaronder koppeling van het sociaal minimum kan plaatsvinden. Ook de kindertabel IHS levert een bijdrage aan de bescherming van de koopkracht van huishoudens met een minimuminkomen.

Op dit punt bestaat daarom een sterke wisselwerking tussen het beleid dat is gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie en het beleid dat koppeling van het sociaal minimum mogelijk maakt. Naast het feit dat een grotere arbeidsdeelname de kans op werk vergroot voor degenen die thans zijn aangewezen op een uitkering, schept een grotere participatie tevens meer ruimte voor het op peil houden van het sociaal minimum. Als gevolg van het kabinetsbeleid en de gunstige economische conjunctuur zal in 1996 worden voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de koppeling. Mede daardoor kan volgend jaar koopkrachtbehoud voor uitkeringsgerechtigden en AOW-ers worden gerealiseerd.

3.3.2. Verhoging effectiviteit bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand als instrument voor armoedebestrijding

Bijzondere bijstand is bij uitstek het instrument waarmee financiële probleemsituaties gericht kunnen worden aangepakt. Deze ondersteuning kan worden verstrekt als iemand door bijzondere omstandigheden met noodzakelijke bestaanskosten wordt geconfronteerd, waarin zijn of haar inkomen niet voorziet.

De bijzondere bijstand is in 1991 gedecentraliseerd. Bij die gelegenheid is de beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid (ongeveer 200 miljoen) voor dit onderdeel van de ABW overgedragen aan de gemeenten. Daarboven is een extra bedrag van 100 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd om het bijzondere-bijstandsbeleid te intensiveren.

Deze decentralisatie van de bijzondere bijstand is onlangs geëvalueerd. Belangrijkste conclusie is dat de uitvoering van deze vorm van bijstand

tekortschiet bij het toepassen van maatwerk. Volgens de onderzoekers bestaat er een hardnekkig misverstand dat lokale beleidsregels per definitie op gespannen voet staan met maatwerk. Zij constateren dat gemeenten die met uitgewerkte beleidsregels werken, betere resultaten leveren dan gemeenten die de uitvoerende ambtenaren slechts met globale richtlijnen hun werk laten verrichten. Daarnaast constateren de onderzoekers rechtsverschillen tussen de gemeenten. Voor de oorzaken van deze rechtsverschillen en het tekort aan maatwerk wordt verwezen naar de samenvatting van het onderzoeksrapport (bijlage A).

Bijzondere bijstand en de nieuwe Algemene Bijstandswet

Met de inwerkingtreding van de nieuwe ABW per 1 januari 1996 wordt het bereik van de bijzondere bijstand verder verruimd. Een belangrijke wijziging is dat een aantal landelijk genormeerde toeslagen in het vervolg in de vorm van bijzondere bijstand zal worden verstrekt. Een voorbeeld hiervan is de woonkostentoeslag voor mensen die (nog) niet in aanmerking komen voor huursubsidie. Andere verruimingen van de bijzondere bijstand hebben betrekking op de aanvullende bijstand voor jongeren onder 21 jaar, de bevoegdheid om het jaarlijkse drempelbedrag van 186 gulden al dan niet toe te passen en de bevoegdheid van burgemeester en wethouders om de duur en aanvangstijd van de draagkrachtperiode te bepalen. Voor deze verruiming van de bijzondere bijstand zullen opnieuw extra middelen aan het Gemeentefonds worden toegevoegd (circa 90 miljoen gulden in de structurele situatie).

Verruimingen binnen de bijzondere bijstand

Het kabinet is van oordeel dat de bijzondere bijstand een belangrijk instrument is voor preventie en bestrijding van armoede. Mede naar aanleiding van het advies van de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid heeft het kabinet besloten de gemeenten meer beleidsruimte te geven om de bijzondere bijstand flexibeler in te zetten (zie bijlage C). De ABW zal hiertoe worden aangepast. De gemeenten zullen de bevoegdheid krijgen om bijzondere bijstand ook categoriaal te verstrekken. Een gemeente kan hiervan gebruikmaken wanneer er groepen burgers zijn aan te wijzen, die door bijzondere omstandigheden hogere noodzakelijke bestaanskosten hebben die niet uit de normuitkering bestreden kunnen worden. Door een dergelijke regeling kan een gelijk welvaartsniveau worden bereikt met andere burgers die niet met bedoelde kosten te maken hebben. Daarnaast kan de bijzondere bijstand efficiënter worden uitgevoerd, omdat minder tijd hoeft te worden besteed aan «standaard-probleemgevallen».

Indien gemeenten de bijzondere bijstand willen verstrekken aan mensen die in vergelijkbare bijzondere omstandigheden verkeren, zullen zij een aantal centraal vast te stellen randvoorwaarden in acht moeten nemen. Om negatieve effecten op de arbeidsparticipatie te voorkomen, dient de regeling mede van toepassing te zijn op personen met een looninkomen. Tevens moet worden gelet op de afstemming met voorliggende voorzieningen omdat bijzondere bijstand alleen van toepassing is voorzover geen recht bestaat op een tegemoetkoming uit een voorliggende voorziening. Categoriele vormen van bijzondere bijstand zijn onder andere denkbaar in de volgende omstandigheden: kosten in verband met een verhuizing naar een bejaardentehuis, bijzondere uitgaven in verband met opgroeiende kinderen, aanschaf van duurzame gebruiksgoederen.

Eenzelfde benadering zal ook mogelijk worden gemaakt voor het gemeentelijk minimabeleid. De thans geldende circulaire zal daartoe vergaand worden ingeperkt.

Het rijk houdt de verantwoordelijkheid voor het stellen van inkomenspolitieke kaders. Voor bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid zullen om die reden de volgende randvoorwaarden gelden:

- De doelgroep moet onafhankelijk zijn van de bron van het inkomen. Zowel uitkeringsgerechtigden als degenen met een looninkomen die in eenzelfde situatie verkeren, moeten een beroep kunnen doen op de voorzieningen die door gemeenten worden gecreëerd. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe elementen worden toegevoegd aan de armoedeval.
- Op grond van een individuele toets staat de voorziening eveneens open voor degene die niet tot de doelgroep behoort, maar naar het oordeel van de gemeente voor het overige in vergelijkbare omstandigheden verkeert.
- Voorzieningen moeten betrekking hebben op het bestrijden van kosten; ongerichte inkomenssuppleties zijn niet toegestaan.

Afstemming bijzondere bijstand en voorliggende voorzieningen

Uit het evaluatie-onderzoek blijkt dat in de praktijk onvoldoende duidelijkheid bestaat over de afbakening van voorliggende voorzieningen en de ABW. Knelpunten doen zich voor bij medische kosten en kosten voor scholing en kinderopvang. Kernvraag daarbij is of bijzondere bijstand kan worden verstrekt voor kosten die door voorliggende voorzieningen worden uitgesloten.

Om de bestaande onduidelijkheid weg te nemen wordt de ABW aangepast. De gemeenten zullen grotere bevoegdheid krijgen om bijzondere bijstand te verstrekken voor kosten die door het verantwoordelijke vakdepartement als noodzakelijk worden aangemerkt, maar die door de voorliggende voorziening niet of slechts gedeeltelijk worden bekostigd.

Om ongewenste afwentelingseffecten naar de bijzondere bijstand te voorkomen, zal bij eventuele toekomstige aanpassingen in voorliggende voorzieningen expliciet worden afgewogen of sprake is van noodzakelijke kosten. Wanneer dit tot verhoogde uitgaven leidt op het terrein van de bijzondere bijstand, zal het Gemeentefonds door het desbetreffende vakdepartement worden gecompenseerd.

Bevordering maatwerk

Een andere belangrijke uitkomst van de evaluatie bijzondere bijstand is dat gemeenten onvoldoende maatwerk leveren. De problemen concentreren zich vooral bij de bijstandsverlening voor duurzame gebruiksgoederen en hulpverlening bij schulden. Uit het onderzoek blijkt dat gemeenten die uitgewerkte beleidsregels hebben ontwikkeld (waarin zij aangeven welke cliënten in welke omstandigheden welke vorm van bijstand ontvangen), beter maatwerk leveren dan gemeenten die dat niet hebben gedaan. Daarnaast blijken de gemeenten bij de toekenning van bijzondere bijstand uiteenlopende normen te hanteren, waardoor onderlinge rechtsverschillen kunnen optreden.

Het kabinet heeft over de uitvoering van de bijzondere bijstand overleg gevoerd met de VNG. De VNG zal in dit kader handreikingen opstellen. Daarin wordt uiteengezet welke opties de gemeenten hebben bij het verstrekken van bijzondere bijstand. In de handreikingen zal ook een toelichting staan op de ruimere mogelijkheden van de nieuwe ABW voor het verlenen van deze vorm van bijstand.

Ontwikkeling uitgaven bijzondere bijstand

Voor cijfermatige gegevens over uitgaven aan de bijzondere bijstand wordt verwezen naar het overzicht in bijlage B. Daaruit kan worden afgeleid dat de gemeentelijke uitgaven voor dit doel de afgelopen jaren weliswaar fors zijn gestegen, maar toch achterblijven bij het indertijd gedecentraliseerde bedrag van circa 300 miljoen gulden.

Van de voorgestelde aanpassingen in de bijzondere bijstand – ruimere beleidsmarges voor gemeenten en handreikingen voor de uitvoering – zal een sterke impuls uitgaan naar de bijzondere-bijstandsverlening. Het kabinet verwacht dat het gedecentraliseerde budget voor de korte termijn

toereikend is om de voorgestelde beleidsmaatregelen op dit terrein te realiseren. Met de VNG is afgesproken dat de ontwikkelingen in de bijzondere-bijstandsuitgaven de komende periode nauwgezet worden gevolgd en dat in de loop van volgend jaar, vòòr de begrotings-behandeling 1997, hierover nader overleg zal plaatsvinden.

3.3.3. Inkomenspositie ouderen

Voor ouderen die alleen van de AOW of een beperkt aanvullend inkomen moeten rondkomen geldt dat zij blijvende krapte ondervinden in hun bestedingsmogelijkheden. In het regeerakkoord is met het oog hierop ruimte gecreëerd voor gerichte inkomensondersteuning, die het kabinet verder wil benutten. In dit verband wil het kabinet bijzondere aandacht schenken aan de inkomenspositie van alleenstaande ouderen, waaronder naar verhouding veel vrouwen.

Bij de vormgeving hiervan is overwogen dat ouderen die langdurig op (vrijwel) uitsluitend AOW zijn aangewezen hun inkomen rechtstreeks van de SVB ontvangen. De afstand tot de sociale dienst – om een beroep te doen op bijzondere bijstand – is zowel op grond van ervaring als van traditionele trots op zelfredzaamheid – zeer groot. Dit rechtvaardigt de keuze voor een direct werkend instrument. Hiertoe zal, in aanvulling op de generieke inkomensontwikkeling die zal worden vastgesteld conform de beleidsdoelstelling van het regeerakkoord, in 1997 een specifieke ouderenaf trek voor alleenstaanden worden geïntroduceerd en zullen in 1998 de algemene en specifieke ouderenaf trek worden verhoogd.

Het kabinet heeft het voornemen om alleenstaande ouderen in 1997 een partieel koopkrachtvoordeel van 1%-punt op AOW-niveau te geven middels een additionele ouderenaf trek voor alleenstaanden van f 1040. De effecten hiervan zijn weergegeven in tabel 1. Voor de berekening is uitgegaan van een aanvullende ouderenaf trek voor alleenstaanden met een inkomen tot aan het einde van de eerste schijf en van het belasting- en premiebeeld 1996.

Tabel 1: Additionele ouderenaf trek alleenstaanden 1997

extra ouderenaf trek alleenstaanden	f 1040
inkomensvoordeel	f 160
<i>koopkrachteffect alleenstaande AOW'er</i>	
AOW	1,0%
AOW + f 5 000	0,8%
AOW + f 10 000	0,7%
AOW + f 30 000 (einde eerste schijf)	0,4%

Voor 1998 wordt voorgesteld om zowel de gewone ouderenaf trek, als de additionele aftrek voor alleenstaanden zodanig te verhogen, dat zowel samenwonende/gehuwde ouderen, als alleenstaande ouderen er hierdoor 1%-punt op AOW-niveau in koopkracht op vooruit gaan.

Tabel 2: Verhoging gewone en additionele ouderenaf trek, 1998

verhoging ouderenaf trek	f 740
verhoging additionele aftrek alleenstaanden	f 315
inkomensvoordeel samenwonende en gehuwde ouderen	f 228
inkomensvoordeel alleenstaande ouderen	f 162
<i>koopkrachteffecten samenwonende en gehuwde ouderen</i>	
AOW	1,0%

AOW + f 5 000	0,9%
AOW + f 10 000	0,7%
AOW + f 30 000	0,5%
alleenstaanden	
AOW	1,0%
AOW + f 5 000	0,8%
AOW + f 10 000	0,7%
AOW + f 30 000	0,4%

In verband met het kabinetsbeleid dat gaat over de integratie van ouderen in de samenleving (en het tegengaan van uitsluiting) wordt verwezen naar het Integraal Actieprogramma Ouderenbeleid 1995–1998 (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 319, nrs. 1 en 2).

3.3.4. *Gezinnen met schoolgaande kinderen*

Ouders met schoolgaande kinderen tussen de 12 en 18 jaar in de lagere inkomensgroepen kunnen met behoorlijke kosten worden geconfronteerd. Het Wetsvoorstel tegemoetkoming studiekosten (beoogde inwerking-treding 1 augustus 1996) kan in deze situaties soelaas bieden. Op grond van dit wetsvoorstel komen ouders of verzorgers voor een tegemoet-koming in studiekosten in aanmerking als het gezamenlijke belastbare inkomen maximaal 49 920 gulden per jaar bedraagt. Een vergoeding in de vorm van een gift vindt plaats voor lesgeld en overige studiekosten. Het lesgeld wordt tot een maximumbedrag geheel vergoed. De hoogte van de tegemoetkoming in de overige studiekosten is afhankelijk van het soort school en het inkomen. De tegemoetkoming varieert van circa 1500 gulden (lesgeld) tot gemiddeld circa 2500 gulden (lesgeld en overige studiekosten) per jaar. Jaarlijks is hiermee een bedrag gemoeid van 250 miljoen gulden.

3.4. Beperking vaste lasten, bevordering rondkomen

3.4.1. *Beheersing huurlasten en afzwakken armoedeval*

Het niveau van de woonlasten en vooral de ontwikkeling van de huren blijken in specifieke situaties voor problemen te zorgen. In de analyse in hoofdstuk 2 is gewezen op de samenloop van de hoge huurstijging van de laatste jaren en de werking van de kwaliteitskorting in de IHS met vaste schijflengten. Daardoor ervaren huishoudens onder omstandigheden aanzienlijk meer lastenstijging dan de gemiddelde huurstijging. Dit kan vooral voorkomen in groeikernen met een jonge woningvoorraad en gemiddeld hoge huren. Voorts wordt in de analyse gewezen op de zeer grote marginale druk die alleenstaanden ondervinden, indien zij meer inkomen verwerven (de zogenaamde armoedeval).

Ook in het huursubsidietijdvak 1996–1997 zal de stijging van de trendhuren via normhuurcompensatie voor de IHS-ontvangers met een minimuminkomen worden afgezwakt. Wat de kwaliteitskorting betreft is in de begroting van het Ministerie van VROM met ingang van het tijdvak 1996–1997 voorzien in indexering van de kwaliteitskortingsschijven. Het gaat daarbij om een generiek werkende maatregel, die niet specifiek is gericht op groeikernen of op de groep alleenstaanden.

Voorts zal de huurlast voor huishoudens met een minimuminkomen lager kunnen worden bij aanvaarding van het nieuwe stelsel van huursubsidie, zoals wordt voorgesteld in de recente beleidsbrief IHS van de Staatssecretaris van VROM. Daarbij is voor ouderen die IHS ontvangen een extra mogelijkheid tot verlaging van de huurlast geschapen, afhan-

kelijk van de individuele situatie met betrekking tot inkomen en huur- c.q. andere woonlasten.

Het kabinet is voornemens ten behoeve van de groeikernen, vanwege het relatieve tekort aan goedkopere woningen, een specifieke verhoging van de zogenaamde aftoppingsgrens toe te staan met 600 gulden per jaar. Gevolg hiervan is dat huurders met hogere huren in groeikernen maximaal 40 gulden per maand meer huursubsidie zullen ontvangen dan huurders in vergelijkbare woningen in de rest van Nederland.

Voor alleenstaanden onder de 65 jaar wordt een substantiële verlaging van de progressie in de normhuur gerealiseerd. Het niveau van de minimum-normhuur blijft gelijk, maar rondom het niveau van het minimumloon (dat is het maximum van de alleenstaandentabel) zal de normhuur worden verlaagd. Dit betekent dat het aanvaarden van een baan die leidt tot een vooruitgang in inkomen minder wordt ontmoedigd door het verlies aan subsidie, waardoor de zogenaamde armoedeval kan worden voorkomen.

Op dit moment is de marginale druk uit hoofde van de IHS voor alleenstaanden veel hoger dan voor meerpersoons-huishoudens. Door de voorgestelde herziening komt de marginale druk uit hoofde van de huursubsidie voor beide groepen op vergelijkbaar niveau. Dat betekent tevens dat aan alleenstaanden tot een loonniveau van ongeveer 115 procent van het minimumloon nog subsidie zal worden verleend; op grond van de huidige tabel wordt vlak boven het niveau van het minimumloon al geen subsidie meer verstrekt.

3.4.2. Verruiming kwijtscheldingsbeleid gemeentelijke belastingen

Gemeentelijke belastingen blijken een behoorlijke druk te leggen op het budget van huishoudens met een inkomen rond het sociaal minimum. Mede gezien de stijging van de gemeentelijke belastingen in de afgelopen tien jaar ontstaan vaak voor individuele huishoudens problemen bij de betaling daarvan. Gemeenten kunnen in zulke gevallen via hun kwijtscheldingsbeleid een oplossing bieden. Het kabinet wil de plaatselijke overheden op dit terrein grotere bevoegdheden geven. Onlangs is hierover een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend (Tweede Kamer, 1994–1995, nr. 24 158). Dit voorstel geeft gemeenten de mogelijkheid om met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 1995, als eerste stap de kwijtscheldingsnorm voor gemeentelijke belastingen vast te stellen op maximaal 95 procent van de desbetreffende bijstandsnorm. Tenzij de voorgenomen evaluatie in 1996 tot andere conclusies leidt, is het kabinet van plan deze maximale kwijtscheldingsnorm per 1 januari 1997 te verhogen tot 100 procent.

3.4.3. Aanpak problematische schulden

De commissie Schuldenproblematiek (commissie-Boorsma) heeft midden vorig jaar advies uitgebracht over een samenhangende aanpak van de schuldenproblematiek. Belangrijkste conclusie van de commissie is dat in een integraal schuldenbeleid naast curatieve maatregelen – in de vorm van minnelijke en wettelijke schuldregelingen – ook preventieve maatregelen nodig zijn. Vroegtijdige signalering van schulden en doorverwijzing naar hulpverlenende instanties zijn in dit verband essentieel. Het kabinet heeft in haar reactie op het advies van de commissie Boorsma een groot aantal actiepunten aangekondigd voor een samenhangende aanpak van schuldproblemen (Tweede Kamer 1994–1995, 22 969, nr. 19). Voorjaar 1995 heeft over de kabinetsreactie overleg plaatsgevonden met de Kamer. In verband met het schuldenbeleid kan het volgende worden gemeld.

- Onlangs heeft de Tweede Kamer het wetsontwerp Schuldsanering Natuurlijke Personen (wijziging van de Faillissementswet) aanvaard. Dit wetsvoorstel maakt een wettelijke schuldsanering, met tussenkomst van de rechter, mogelijk. Als gevolg hiervan zullen vrijwillige schuldregelingen naar verwachting eerder tot stand komen dan nu het geval is.
- Op korte termijn vindt een evaluatie van de beslagwetgeving plaats. Drie jaar na de inwerkingtreding van het wetsontwerp Schuldsanering Natuurlijke Personen zal met een praktijkevaluatie daarvan worden begonnen.
- In het kader van het convenant met de grote steden is afgesproken dat met de meeste betrokken organisaties (waaronder de grote steden, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet en diverse Ministeries) overleg zal worden gevoerd met het doel de gehanteerde saneringsrichtlijnen zoveel mogelijk op één lijn te brengen. Naar verwachting gaat dit overleg nog dit jaar van start.
- Op initiatief van de VNG, DIVOSA, NVVK en VOG (overkoepelende organisatie van het Algemeen Maatschappelijk Werk) is een platform Schuldhulpverlening ingesteld. SZW doet eveneens aan dit overleg mee. Een van de initiatieven van het platform is het opstellen van een voorbeeldplan voor schuldhulpverlening op lokaal niveau.
- Voor de vaststelling van de hoogte van het recht op huursubsidie zal niet langer gebruik worden gemaakt van het zogenoemde schattingsinkomen, dus een schatting van het inkomen in het lopende jaar. Basis blijft het inkomen in het voorafgaande jaar. De veelal onnauwkeurige schattingen leiden tot een groot aantal terugvorderingen. Met deze maatregel wordt bereikt dat minder terugvorderingsschulden ontstaan.
- Met het ter beschikking staande achterstandsbudget subsidieert SZW verschillende experimenten met als doel nieuwe vormen van schuldhulpverlening uit te testen.
- Budgetvoorlichting speelt een belangrijke rol bij het tegengaan van schulden. Op projectbasis wordt daarom subsidie toegekend aan het Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting, het NIBUD. Momenteel bekijkt dit instituut de mogelijkheden om een laagdrempelig 06-telefoonnummer te introduceren voor vragen over financiële zaken. Via doorverwijzing naar de lokale hulpverlening kan dan bijtijds hulp worden geboden, voordat de problemen uit de hand lopen.
- In opdracht van het Ministerie van SZW zal een onderzoek plaatsvinden naar de maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek. In dit onderzoek zal worden geïnventariseerd welke kosten voor gemeenten optreden bij het ontbreken van een effectieve schuldhulpverlening, zoals de kosten van huisuitzettingen. Hiermee kunnen de baten in beeld worden gebracht van een integraal gemeentelijk schuldenbeleid.
- De Wet op het consumentenkrediet (WCK) is een belangrijk instrument om overkreditering tegen te gaan. Doel is de kredietverlening aan consumenten op een verantwoorde wijze te doen plaatsvinden. Overkreditering en problematische schuldsituaties kunnen hierdoor worden voorkomen. Het op de WCK gebaseerde Besluit kredietaanbiedingen is onlangs aangepast. In het vervolg mogen in openbare aanbiedingen van kredietverschaffers uitsluitend en ten minste het vereiste aantal representatieve kredietlimieten respectievelijk krediet-sommen worden vermeld met de daarbij behorende meest gebruikelijke betalingsregelingen.
- Gokverslaving is een mogelijke oorzaak van een problematische schuldsituatie. Het kabinet wil gokverslaving door een restrictief beleid terugdringen. Zo zal het aantal casinovestigingen niet meer worden uitgebreid en zullen fruitautomaten in cafetaria's worden verboden. Voor de deelname aan kansspelen geldt een minimumleeftijd van 18 jaar.

Problematische schulden en uitkeringsfraude

De werkgroep Gemeentelijk minimabeleid signaleert dat hulpverlening

aan cliënten die in het verleden hebben gefraudeerd – en als gevolg daarvan te maken hebben met sancties op de uitkeringen en terugvordering – moeizaam verloopt. Vooral als er aanwijzingen zijn dat de fraude samenvalt met armoedeproblemen wordt dit door gemeenten als schrijnend ervaren.

Het is van belang om schuldproblemen vroegtijdig te signaleren – bijvoorbeeld bij het periodieke heronderzoek – en aan te pakken. In preventieve zin kan de voorgestelde beleidsintensivering met betrekking tot de bijzondere bijstand een oplossing bieden. Problematische schulden kunnen worden voorkomen door bijzondere bijstand te verstrekken voor duurzame gebruiksgoederen als bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven.

In curatieve zin kan de hiervoor genoemde wijziging van de Faillissementswet een rol spelen, omdat in een wettelijke schuldsaneringsregeling ook fraudeschulden kunnen worden meegenomen. Verder is staand beleid dat in dringende omstandigheden bijstand kan worden verleend voor schulden. Indien dringende redenen daartoe aanleiding geven kan voorts van terugvordering van uitkeringsfraude worden afgezien. Bij de toepassing van deze bepaling gaat het om zeer uitzonderlijke situaties, waarin terugvordering tot onredelijke wetstoepassing zou leiden.

3.5. Terugdringing niet-gebruik van voorzieningen

Veel van de specifieke maatregelen voor huishoudens met een laag inkomen worden niet (genoeg) benut. Dit niet-gebruik doet zich onder meer voor bij de IHS, de bijzondere bijstand, gemeentelijke noodfondsen en de kwijtschelding van gemeentelijke heffingen. Redenen hiervoor liggen bij de uitvoering (onvoldoende cliëntvriendelijk), de cliënt (onvoldoende bekend met de regelingen) en de regelgeving zelf (te ingewikkeld). Het niet-gebruik van inkomensondersteunende maatregelen moet worden teruggedrongen. Zonder nieuwe subsidie-instrumenten te ontwikkelen kan alleen al hierdoor een behoorlijke bijdrage worden geleverd aan de armoedebestrijding. Niet-gebruik kan worden tegengegaan door een effectievere opzet, uitvoering en onderlinge afstemming van deze regelingen en door betere voorlichting.

3.5.1. Verbeteringen in de uitvoering

Financiële en maatschappelijke hulp

Aangezien armoede een financiële en een sociale dimensie heeft, is een integrale aanpak vereist. Samenhangende problemen dienen in kaart te worden gebracht om een structurele oplossing te bieden. Zo heeft het weinig zin een drugsverslaafde alleen te helpen met zijn schulden, zonder te kijken naar zijn andere problemen. Verder is meer aandacht voor preventie nodig: geregeld worden hulpverleners geconfronteerd met situaties waarin de problemen al zodanig zijn opgelopen, dat hulp nog nauwelijks mogelijk is.

Een samenhangende aanpak is noodzakelijk: door een inzichtelijker hulpaanbod voor cliënten en een vergroting en bundeling van deskundigheid kan de hulpverlening worden versterkt. Bij de uitvoering van de ABW verdient – naast de toets van rechtmatigheid en de aandacht voor activering – ook de zorg aandacht. De eerder genoemde handreikingen van de VNG kunnen leiden tot een betere uitvoering van de bijzondere bijstand. Het kabinet zal daarnaast samen met de VNG en DIVOSA nagaan hoe bij de uitvoering van de ABW die zorgfunctie kan worden versterkt.

Samenhangend aanbod

Tegengaan van niet-gebruik betekent dat actief moet worden gestreefd naar een groter bereik van de relevante voorzieningen. Door afstemming

van criteria en gegevensuitwisseling kan worden nagegaan voor welke regelingen iemand in aanmerking komt. Voorzieningen kunnen zo worden aangeboden, dat voor de betrokkenen de drempel zo laag mogelijk wordt. Dit vereist een actief samenspel van de desbetreffende instanties. De huidige trend naar een sterkere regionalisering van uitvoeringsorganen kan daarbij worden benut.

In de ABW staan alle personen en instanties vermeld die verplicht zijn aan gemeenten op verzoek informatie te verschaffen. Dit stelt de gemeenten in staat het recht op en de hoogte van een uitkering zo goed mogelijk te bepalen. De desbetreffende gemeente toetst of alle door de cliënt aangeleverde gegevens juist en volledig zijn. Deze informatie biedt de gemeenten echter ook ruimte om een optimaal gebruik van voorzieningen mogelijk te maken. Bij de aanvraag en hercontrole van een uitkering dient systematisch te worden nagegaan voor welke voorzieningen iemand in aanmerking komt.

3.5.2. Intensivering voorlichting

Kennis van regelingen en rechtsperceptie blijken van groot belang voor de mate waarin gebruik wordt gemaakt van een voorziening. Voorlichting speelt daarbij uiteraard een essentiële rol. Zowel uit de evaluatie bijzondere bijstand als uit het rapport van de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid kan worden afgeleid dat extra inspanningen op het terrein van voorlichting nodig zijn.

In overleg met sociale diensten zal een model worden ontwikkeld voor het geven van voorlichting over bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid. Het wordt een flexibel model, zodat gemeenten het naar eigen behoefte kunnen aanpassen aan de eigen situatie. Eenzelfde werkwijze is begin 1995 ook gevolgd voor de communicatie over de nieuwe ABW. Tevens wordt onderzocht welke voorlichtingsmiddelen in alle gemeenten toepasbaar zijn: een handzaam overzicht van relevante regelingen voor cliënten, het inschakelen van intermediairen (onder meer cliëntenorganisaties) en het inrichten van een balie voor advies en informatie.

Bij de ontwikkeling van voorlichtingsmiddelen is bijzondere aandacht nodig voor de categorie ouderen. Voor hen moet worden bezien hoe de bestaande drempels tot inkomensondersteunende voorzieningen kunnen worden verlaagd.

Het Ministerie van SZW zal de acties op het terrein van voorlichting ondersteunen door expertise beschikbaar te stellen, voorlichtingsnetwerken op te zetten en voorlichtingsmateriaal te maken en te verspreiden.

3.5.3. Harmonisatie van inkomensbegrippen

Volgens de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid draagt het aantal en de complexiteit van inkomensafhankelijke regelingen mede bij tot het niet-gebruik van die voorzieningen. De werkgroep stelt daarom voor de bestaande regelingen te harmoniseren.

Het kabinet zal laten onderzoeken hoe de afstemming van inkomensbegrippen in verschillende regelingen kan worden verbeterd (zie 3.6.2). Daarbij kan worden voortgebouwd op de resultaten van de heroverweging «Inkomensafhankelijke subsidies», waarbij de systematiek van inkomensafhankelijke subsidieregelingen is onderzocht.

Voorts zal worden bekeken in hoeverre de cumulatie van eigen bijdragen een probleem vormt en hoe dit probleem beter te beheersen is. Zo is bij de evaluatie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten gebleken dat de cumulatie van eigen bijdragen zich laat voelen bij mensen met ernstige en meervoudige handicaps, omdat zij relatief veel voorzieningen nodig hebben. Van de Wvg-clianten, van wie bekend is hoeveel zij aan

eigen bijdragen hebben betaald, bleek elf procent in financiële moeilijkheden te zijn gekomen.

3.6. Gezamenlijke verantwoordelijkheid

3.6.1. Sociale conferenties 1996–2000

In de jongste Troonrede wordt een beroep gedaan op burgers, bedrijven, overheden en maatschappelijke organisaties om gezamenlijk de sociale uitsluiting en stille armoede in onze samenleving aan te pakken. Het kabinet ziet het als zijn taak om – samen met kerkelijke en maatschappelijke organisaties – het maatschappelijk draagvlak voor de strijd tegen armoede in stand te houden en te verstevigen. Een van de voornemens in dit verband is – vanaf 1996, het Internationale VN-jaar van de bestrijding van armoede – jaarlijks een conferentie te houden waarin het armoedeprobleem centraal staat. Deze congressen, die door de Ministeries van SZW en VWS worden georganiseerd, zullen diverse betrokken organisaties en belangengroepen samenbrengen; zoals werkgeversorganisaties, cliëntenorganisaties, vakbonden, gemeenten, kerken en deskundigen.

Doel van de conferenties is tot een gedachtenwisseling te komen over nieuwe vormen van armoedebestrijding. De conclusies kunnen leiden tot bijstelling van regelgeving en verbeteringen in de uitvoering. Concrete voorstellen voor een nieuwe aanpak kunnen worden uitgetest via experimenten. Het streven is bij de afsluiting van de serie conferenties, in het jaar 2000, tot de conclusie te kunnen komen dat de maatschappij beter is ingericht op het voorkómen van armoede en uitsluiting.

3.6.2. Rijk en gemeenten

Armoede en sociale uitsluiting zijn complexe verschijnselen. Inspanningen op velerlei terreinen en op verschillende niveaus zijn daarom nodig. Rijk en gemeenten hebben hierin een eigen rol. Het rijk is en blijft verantwoordelijk voor het algemene beleidskader, waaronder het sociaal minimum; de gemeenten hebben de mogelijkheid, in aanvulling hierop, specifieke maatregelen te treffen en maatwerk te verzorgen. Het rijk heeft tot taak te zorgen voor de beschikbaarheid van instrumenten, de gemeenten zijn verantwoordelijk voor een zo effectief mogelijke inzet daarvan. Rijk en VNG zullen nader overleg voeren over een samenhangende aanpak.

Er zal een gezamenlijke projectgroep worden ingesteld van betrokken departementen en de VNG (inclusief gemeentelijke vertegenwoordigers), die moet bevorderen dat relevante voorzieningen effectiever kunnen en zullen worden ingezet om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Het gaat hierbij om afstemming van inkomensafhankelijke regelingen, gegevensuitwisseling, beheersing van de cumulatie van eigen bijdragen en het bevorderen van een samenhangend voorzieningenaanbod in de uitvoering.

De VNG zal door middel van handreikingen en verschillende vormen van voorlichting de mogelijkheden voor armoedebestrijding onder de aandacht brengen van de gemeenten.

3.6.3. Monitoring armoede

Voor het tegengaan van armoede en uitsluiting is voortdurend kennis nodig over armoede en de achterliggende oorzaken. Een armoede-«monitor» kan in die kennis voorzien. De doelstellingen van armoedebestrijding kunnen dan zo worden geformuleerd, dat via een dergelijk registratiesysteem de effecten van het beleid kunnen worden bepaald.

Als basis voor de monitor geldt een armoedegrens, gerelateerd aan

beleidsmatig vastgestelde inkomensgrenzen (bijstandsnorm). Hieraan zullen andere indicatoren worden toegevoegd, zoals armoedebeleving, duur van verblijf op minimumniveau, bestedingspatroon en dergelijke. Er bestaan verschillende voorbeelden van een dergelijke aanpak. Zo gaat het rapport «Armoede, Bestaansonzekerheid en Relatieve Deprivatie: Rapport 1995» (Muffels c.s., 1995), waarin een sociale barometer van armoede wordt gepresenteerd, bijvoorbeeld uit van verschillende armoedegrenzen. Daarnaast besteedt het SCP, in verschillende jaargangen van het Sociaal-Culturele Rapport, aandacht aan armoede aan de hand van verschillende maatstaven. Deze studies kunnen echter niet als monitor worden gebruikt voor de bestrijding van armoede.

Bij het instellen van het registratiesysteem is ook aandacht nodig voor de gevolgen van armoede, zoals financiële problemen, schulden en sociaal isolement, en voor andere relevante factoren, zoals niet-gebruik, hoge woonlasten en dergelijke. Van bijzonder belang daarbij is het verder in kaart brengen van de wijken van zowel grotere als kleinere steden waar de kans op uitsluiting en armoede onevenredig hoog blijkt.

3.7. Financiële aspecten

Zoals op verschillende plaatsen in deze nota is uiteengezet, is bestrijding van armoede en sociale uitsluiting niet alleen of niet in de eerste plaats een kwestie van (meer) geld. Zo blijken de middelen die in de afgelopen jaren beschikbaar zijn gesteld voor de bijzondere bijstand niet volledig te worden benut. Door middel van meer gerichte aandacht voor het terugdringen van niet-gebruik van voorzieningen kan de beschikbare ruimte daarvoor beter worden benut. Daarnaast zullen ook de voorstellen tot verruiming van de toepassingsmogelijkheden van de bijzondere bijstand tot een betere benutting van de gedecentraliseerde middelen leiden. Het rijk heeft circa 335 miljoen in 1994 beschikbaar gesteld voor gemeenten in het kader van de bijzondere bijstand. Hiertegenover staan feitelijke netto uitgaven voor bijzondere bijstand van circa 185 miljoen, waarin de terugontvangsten van eerder verstrekte leenbijstand zijn verwerkt. Hierdoor zal het beter mogelijk zijn de beschikbare ruimte van circa 150 mln. daadwerkelijk voor het beoogde doel te besteden. (Overigens wordt voor het jaar 1996 nog een bedrag van 90 miljoen toegevoegd aan het Gemeentefonds op grond van de herinrichting Abw).

Verder is het mogelijk om de voorgestelde participatie-prioriteit met betrekking tot de bevordering van de kansen op werk (voor alleenstaande ouders) te financieren met bijstandsmiddelen, ervan uitgaande dat onder bepaalde voorwaarden investeren in noodzakelijke faciliteiten voor het aanvaarden van werk tot een direct meetbare structurele vermindering van het beroep op bijstand zal leiden. In dit verband heeft het kabinet het voornemen om een bedrag te reserveren voor een geormerkte regeling die sociale diensten de gelegenheid biedt faciliteiten voor kinderopvang (met name buitenschoolse opvang) in te kopen bij wijze van tijdelijke ondersteuning in de overgang van een uitkering naar werk. Hiervoor zal structureel 85 miljoen ten laste van de bijstandsuitgaven worden geboekt.

Met betrekking tot de voorgestelde verruiming van de vrijlatingsbepalingen voor ABW-gerechtigden die ontheven zijn van de sollicitatieplicht wordt ervan uitgegaan dat de stopzetting van de oude vrijlatingsregeling tot ontmoediging heeft geleid van (het melden van) bijverdiensten, zodat per saldo geen sprake zal behoeven te zijn van budgettaire derving.

Omdat de beschikbare gegevens uitwijzen dat ouderen met alleen AOW of een beperkt aanvullend pensioen (waarbij bijzondere aandacht uitgaat naar alleenstaande ouderen waaronder naar verhouding veel vrouwen)

inkomensproblemen kunnen ondervinden, zonder uitzicht op verandering, zal het kabinet een specifieke maatregel treffen. Hiertoe bestaat het voornemen voor deze groep in 1997 een alleenstaande ouderenaftrek te introduceren en in 1998 de algemene ouderenaftrek en de alleenstaande aftrek te verhogen. Dit zal worden ingepast in het belastingplan voor 1997 en 1998. Het hiermee gemoeide budgettaire beslag bedraagt in totaal (belastingen en premies) 136 mln. in 1997 en 280 mln. in 1998.

De dekking van de met de IHS-maatregelen verbonden kosten (50 mln. voor de aanpassing van de alleenstaandentabel met het oog op het voorkomen van de armoedeval en 16 mln. met het oog op verlaging van de huurlasten in de groeikernen) is ingepast in het kader van de herijking IHS.

De dekking van de kosten voor de maatregelen ter bevordering van de opvang voor dak- en thuislozen ligt deels in een meer adequate benutting van ABW-middelen en – voor wat betreft de capaciteitsuitbreiding (15 mln) – in nadere besluitvorming bij de voorbereiding van de begroting 1997.

Deze maatregelen komen bovenop de reeds beschikbaar gestelde gelden voor beperking van de woonlasten van huurders met lage inkomens (structureel 150 mln. gulden). Dit wordt gefinancierd uit het in het regeerakkoord voorziene budget voor gerichte ondersteuning van financieel kwetsbare groepen.

3.8. Actiepunten

Preventie en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting zijn in verschillende beleidskaders aan de orde, zoals het beleid ten aanzien van welzijn, onderwijs, volksgezondheid, jeugd, etnische minderheden en de grote steden. De voorstellen in deze beleidsnota zijn aanvullend op het uitgezette beleid op deze terreinen.

Het kabinet verwacht dat de voorstellen in deze nota de aanpak van armoede en sociale uitsluiting in Nederland een sterke impuls zullen geven.

Waar mogelijk, moeten preventieve maatregelen de risico's op armoede verminderen; waar nodig, dient – maatschappelijke en financiële – hulp te worden geboden.

Het kabinet kiest voor een aanpak langs vier hoofdlijnen, die op korte termijn tot de volgende acties en voornemens leidt.

1. Bevordering van participatie

Voor preventie van armoede is het essentieel dat mensen (weer) worden ingeschakeld op de arbeidsmarkt. In de Sociale Nota 1996 is een aantal bijzondere maatregelen aangekondigd ter bevordering van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Aanvullend op deze maatregelen worden de volgende actiepunten voorgesteld:

- Om de inschakeling van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering te bevorderen wil het kabinet sociale diensten meer mogelijkheden bieden om voor deze groep extra (vooral buitenschoolse) kinderopvang te regelen. De kosten hiervan (85 miljoen) zullen worden vergoed op grond van een nieuwe subsidieregeling.

- Het kabinet zal, naast het gemeentelijk incentive-beleid de oude vrijlatingsregeling van inkomsten uit arbeid herinvoeren voor uitkeringsgerechtigden die zijn ontheven van arbeidsverplichtingen (uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder, en alleenstaande ouders met kinderen jonger dan vijf jaar).

- De opvangcapaciteit voor dak- en thuislozen wordt uitgebreid. Het kabinet zal hiervoor structureel extra middelen beschikbaar stellen.

- Het rondzwerven van psychiatrische patiënten zal worden tegengaan door een minder strenge toepassing van de Wet Bijzondere Opnemings

Psychiatrische Ziekenhuizen (BOPZ). De criteria voor opname zullen hiertoe worden verduidelijkt.

– De bijstandsverlening aan dak- en thuislozen wordt verbeterd door een registratiesysteem op te zetten. Met een circulaire zal worden verduidelijkt wanneer opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen worden aangemerkt als «inrichting» in de betekenis die de ABW aanhoudt.

– Er is gerichte aandacht nodig voor de positie van marginale zelfstandigen. Bij de voorgenomen evaluatie van het Bijstandsbesluit zelfstandigen (Bz) zal worden bezien in hoeverre deze regeling adequaat is. Daarbij zullen ook alternatieve maatregelen in het kader van het bestaande instrumentarium van Economische Zaken en Financiën in beschouwing worden genomen.

2. Inkomensondersteuning

Een toereikend sociaal minimum is van groot belang om armoede tegen te gaan. Doel van het kabinetsbeleid is een evenwichtige inkomensontwikkeling, waarbij rekening wordt gehouden met draagkrachtverschillen. Binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden is de koppeling een van de instrumenten die daaraan bijdraagt. Het is verheugend dat nu in de verhouding inactieven/actieven een forse daling is opgetreden. Voor de waarborg van een toereikend inkomen stelt het kabinet de volgende maatregelen voor:

– In 1996 wordt het behoud van koopkracht voor uitkeringsgerechtigden mogelijk gemaakt door koppeling van de uitkeringen aan de gemiddelde loonontwikkeling.

– De ABW zal op het terrein van de bijzondere bijstand worden gewijzigd: categoriale verstrekkingen binnen de bijzondere bijstand worden mogelijk om een efficiëntere bijstandsverlening te realiseren aan mensen die in vergelijkbare bijzondere omstandigheden verkeren. Daarnaast wordt de afstemming tussen bijzondere bijstand en voorliggende voorzieningen aangepast.

– De uitvoering van de bijzondere bijstand wordt verbeterd. De VNG zal handreikingen voor gemeenten opstellen, waarin wordt uitgelegd welke mogelijkheden er zijn voor het verstrekken van bijzondere bijstand.

– Gemeenten krijgen meer beleidsruimte voor het bieden van inkomenssteun aan huishoudens met een laag inkomen. De circulaire Gemeentelijk minimabeleid zal in dit verband vergaand worden ingeperkt.

– Voor ouderen die alleen van de AOW of een beperkt aanvullend inkomen moeten rondkomen geldt dat zij blijvende krapte ondervinden in hun bestedingsmogelijkheden. Daarbij gaat bijzondere aandacht uit naar de inkomenspositie van alleenstaande ouderen, waaronder naar verhouding veel vrouwen. Het kabinet wil met oog hierop in 1997 een specifieke ouderenaftrek introduceren en in 1998 de algemene en de specifieke ouderenaftrek verhogen.

3. Beperking vaste lasten, bevordering rondkomen

Vaste lasten (huur, energie en gemeentelijke heffingen) vormen een belangrijke kostenpost voor huishoudens met een laag inkomen. Het kabinetsbeleid spitst zich toe op beperking van vaste lasten. Bovendien moet worden voorkomen dat mensen te maken krijgen met problematische schulden. Behalve curatieve maatregelen is derhalve aandacht nodig voor schuldpreventie.

Het kabinet stelt op dit terrein het volgende voor:

– De problematiek van hoge huurlasten in groeikernen wordt aangepakt door een specifieke verhoging van de zogenaamde aftoppingsgrens met 600 gulden per jaar. Gevolg hiervan is dat huurders met hoge huren in groeikernen maximaal 40 gulden per maand meer huursubsidie zullen ontvangen dan huurders in vergelijkbare woningen in de rest van Nederland.

- Om te voorkomen dat het aanvaarden van een baan niet wordt gefrustreerd door verlies aan huursubsidie (armoedeval), zal voor alleenstaanden onder de 65 jaar vanaf bijstandsniveau de normhuur over de hele linie worden verlaagd. Dat houdt in dat alleenstaanden met een inkomen tot 115 procent van het minimumloon nog in aanmerking kunnen komen voor huursubsidie.
- Gemeenten krijgen de bevoegdheid om de kwijtscheldingsnorm voor gemeentelijke belastingen met terugwerkende kracht tot 1 januari 1995 te verruimen tot 95 procent van de desbetreffende bijstandsnorm. Tenzij de voorgenomen evaluatie in 1996 tot andere conclusies leidt, wordt de maximum-kwijtscheldingsnorm per 1 januari 1997 verhoogd tot 100 procent.
- Het platform Schuldhulpverlening zal een voorbeeldplan opstellen voor samenhangende schuldhulpverlening op lokaal niveau.
- Vertegenwoordigers van de meeste betrokken organisaties (waaronder de grote steden, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet en diverse Ministeries) zullen overleggen met het doel de gehanteerde saneringsrichtlijnen zoveel mogelijk op één lijn te brengen.
- Met het ter beschikking staande achterstandsbudget subsidieert SZW verschillende experimenten voor het uittesten van nieuwe vormen van schuldhulpverlening.
- De wijziging van de Faillissementswet, waardoor schulden met tussenkomst van de rechter kunnen worden gesaneerd, treedt naar verwachting volgend jaar in werking.
- In opdracht van het Ministerie van SZW zal onderzoek plaatsvinden naar de maatschappelijke kosten van de schuldenproblematiek.
- Gokverslaving, als oorzaak van problematische schulden, zal door een restrictief beleid worden teruggedrongen. Zo zal het aantal casino-vestigingen niet meer worden uitgebreid en zullen fruitautomaten in cafetaria's worden verboden.

4. *Terugdringing niet-gebruik van voorzieningen*

Het kabinet wil het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen terugdringen. Hiermee kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de armoedebestrijding, zonder dat nieuwe subsidie-regelingen nodig zijn. Het gaat hierbij om een effectievere opzet, uitvoering en onderlinge afstemming van de regelingen, en om betere voorlichting.

Voorgestelde maatregelen in dit kader zijn:

- Een projectgroep van departementen en de VNG moet bevorderen dat relevante voorzieningen effectiever worden gebruikt. Het gaat daarbij om afstemming van inkomensafhankelijke regelingen, gegevens-uitwisseling, beheersing van de cumulatie van eigen bijdragen en het bevorderen van een samenhangend voorzieningenaanbod in de uitvoering.
- SZW, VNG en DIVOSA zullen een samenhangend aanbod van financiële en maatschappelijke hulpverlening bevorderen.
- In overleg met voorlichters van sociale diensten zal een model worden ontwikkeld voor betere voorlichting over bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid. De VNG zal via handreikingen en verschillende vormen van voorlichting de mogelijkheden voor armoedebestrijding onder de aandacht brengen van de gemeenten.
- Bij het tegengaan van niet-gebruik zal bijzondere aandacht worden besteed aan de positie van ouderen en allochtonen.

Naast deze aanpak in vier lijnen wil het kabinet de ontwikkelingen in armoede systematischer volgen om te zien wat de beste vormen van bestrijding zijn en welke resultaten het beleid oplevert. Voor dit doel wordt een «monitoring»-systeem ontwikkeld. Ten slotte zal het kabinet tot en met het jaar 2000 een serie jaarlijkse conferenties organiseren voor een

publieke gedachtenwisseling over nieuwe vormen van armoedebestrijding.

1. Inleiding

Bij de decentralisatie van de bijzondere bijstand (augustus 1991) kregen gemeenten grotere beleidsverantwoordelijkheid voor het verlenen van bijzondere bijstand. De centrale regelgeving werd aanzienlijk beperkt ter bevordering van meer maatwerk. De wettelijke plicht van gemeenten om bijzondere bijstand te verstrekken bleef echter gehandhaafd.

Door de verantwoordelijkheid voor de bijzondere bijstand aan de gemeenten over te dragen kregen deze meer mogelijkheden financiële noodsituaties gericht aan te pakken in het kader van de ABW. Daartoe is ook de financiële verantwoordelijkheid voor de bijzondere bijstand bij de gemeenten komen te liggen door overheveling van de rijksvergoeding naar het Gemeentefonds (ongeveer 200 miljoen). Naast de beperking van centrale normstellingen en overdracht van de financiële verantwoordelijkheid heeft de rijksoverheid 100 miljoen extra structureel toegevoegd aan het Gemeentefonds ten bate van een beleidsintensivering in de bijzondere bijstandsverlening.

Bij de decentralisatie kwam het onderscheid algemeen–bijzonder naar aard van de kosten te vervallen, waarmee de reikwijdte van de bijzondere bijstand werd vergroot. Deze maatregelen zouden ertoe bijdragen dat deze vorm van bijstand een grotere rol gaat spelen in het gemeentelijk beleid, waardoor de bekendheid ermee bij de bevolking zou toenemen. De functie van de bijzondere bijstand bij de bestrijding van armoede kan hierdoor worden vergroot.

Bij de behandeling van de decentralisatie bijzondere bijstand in de Tweede Kamer is Kamerbreed verzocht om een evaluatie twee jaar na de inwerkingtreding van de wet. De strekking van de motie-Linschoten was te bekijken of en in hoeverre de verschillen in de bijzondere-bijstandsverlening tot rechtsongelijkheid hebben geleid. Daarnaast is in de Eerste Kamer toegezegd te onderzoeken hoe de drempel die wordt gehanteerd bij kosten die geen verband houden met uitstroom, in de praktijk wordt toegepast. In een bestuurlijk overleg met de VNG werd afgesproken dat de VNG zou worden betrokken bij de evaluatie van de bijzondere bijstand.

Om een verantwoorde beoordeling te kunnen geven is op twee manieren informatie verzameld. In de eerste plaats is een extern onderzoek uitgevoerd, door de vakgroep Politicologie en Bestuurskunde van de Vrije Universiteit van Amsterdam, naar «Maatwerk en rechtsgeelijkheid in de bijzondere bijstand». Ten tweede is informatie verkregen van het CBS over de uitgaven in het kader van de bijzondere-bijstandsverlening (zie bijlage B).

2. Uitkomsten van het evaluatie-onderzoek

2.1. Maatwerk

De belangrijkste doelstelling van de decentralisatie was gemeenten beter in staat te stellen maatwerk te leveren, om financiële noodsituaties adequaat te kunnen aanpakken. Maatwerk wordt gerealiseerd als de verlening van bijzondere bijstand wordt afgestemd op de individuele omstandigheden van de aanvrager. In het onderzoek is nagegaan in hoeverre in de bijstandspraktijk daadwerkelijk maatwerk wordt geleverd. De conclusie van de onderzoekers luidt dat in veel gemeenten de huidige praktijk van de bijzondere-bijstandsverlening op enkele belangrijke punten niet aan dit criterium voldoet.

Oorzaken gebrek aan maatwerk

Dit gebrek aan maatwerk heeft volgens de onderzoekers enkele belangrijke oorzaken. Ten eerste wordt verruiming van de reikwijdte van de bijzondere bijstand nog onvoldoende benut. Een en ander blijkt ook uit de voorlichting door gemeenten. Vooral in de praktijk van de bijzondere-bijstandsverlening voor duurzame gebruiksgoederen is onvoldoende doorgedrongen dat de decentralisatie een flexibeler inzet van dit instrument mogelijk maakt.

Een tweede oorzaak is het ontbreken van adequate beleidsprogramma's binnen de uitvoerende diensten, bijvoorbeeld het ontbreken van regels voor maatwerk. Volgens de onderzoekers bestaat er een hardnekkig misverstand dat lokale beleidsregels per definitie op gespannen voet staan met de toepassing van maatwerk. Zij constateren dat gemeenten die met uitgewerkte beleidsregels werken beter scoren op dit gebied dan gemeenten die de uitvoerende ambtenaren slechts met globale richtlijnen hun werk laten verrichten. In dat geval bestaat namelijk het risico dat uitvoerende ambtenaren onvoldoende rekening houden met bijzondere omstandigheden.

Een derde oorzaak is de interpretatie van wettelijke bepalingen. Dat een groot deel van de gemeenten bijvoorbeeld voor schuldhelpverlening onvoldoende maatwerk levert, wordt in de hand gewerkt door restrictieve formuleringen in de ABW (gemeenten zien bijzondere bijstand voor schuldhelpverlening vaak als een theoretische mogelijkheid). Dit aspect speelt ook bij de medische voorzieningen.

Als vierde oorzaak geldt een onduidelijke taakverdeling tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening: welke instantie beoordeelt individuele omstandigheden. Tot slot komt uit het onderzoek naar voren dat er een problematische verhouding bestaat tussen gemeenten en voorliggende voorzieningen, bijvoorbeeld bij medische kosten, scholing en kinderopvang, ten aanzien van de verdeling van de financiële lasten (afwenteling kosten op bijzondere bijstand). De cliënt is daarvan de dupe.

Aanbevelingen uit het onderzoek

Om de reikwijdte van de bijzondere bijstand te vertalen naar gemeentelijke beleidsregels en -praktijk pleiten de onderzoekers voor gerichte voorlichtingsactiviteiten aan gemeenten. Verder zou er voorlichtingsmateriaal voor burgers ontwikkeld moeten worden, dat de gemeenten kunnen gebruiken. Een model-handboek met gedetailleerde en gedifferentieerde beleidsregels zou het leveren van maatwerk bevorderen. Ten slotte wordt een goede kwaliteitsbewaking aanbevolen, die ervoor zorgt dat gemeenten systematisch en regelmatig de bijstandspraktijk toetsen aan rechtmatigheid en maatwerk.

2.2. Verschillen in de uitvoering

De grotere verschillen in de bijzondere-bijstandsverlening als gevolg van de decentralisatie zou in de praktijk zodanige vormen kunnen aannemen, dat men zich kan afvragen of die geconstateerde verschillen aanvaardbaar zijn. Rechtsverschillen ontstaan indien uiteenlopende impliciete of expliciete normen voor de noodzakelijke bestaansbehoeften worden toegepast bij verlening van bijzondere bijstand. Uiteindelijk is de vraag of de uit de decentralisatie resulterende rechtsverschillen aanvaardbaar zijn, een kwestie van politieke waardering. De Tweede Kamer heeft daarom nadrukkelijk gevraagd te kijken hoe in de praktijk de differentiatie vorm heeft gekregen en of de decentralisatie daar de oorzaak van is.

De conclusie luidt dat er rechtsverschillen bestaan tussen gemeenten bij de verlening van de bijzondere bijstand. Er is ook een duidelijk verband tussen de keuze van normen voor draagkracht en de algemene visie op de toereikendheid van de bijstandsuitkering.

De rechtsverschillen tussen gemeenten zijn slechts ten dele veroorzaakt door de decentralisatie, namelijk daar waar het de afschaffing van de centrale normen voor draagkracht en aflossingspercentages betreft. Rechtsverschillen die te maken hebben met de reserveringscapaciteit waren geen onderwerp van centrale normering. De case-studies laten zien dat er een grote mate van continuïteit te zien is in de gemeentelijke praktijk die dateert van voor de decentralisatie. Bovendien doen zich verschillen voor als gevolg van beperkingen die voorliggende voorzieningen treffen in hun verstrekkingen-pakket; met het gevolg dat er tussen gemeenten uiteenlopende interpretaties ontstaan. Ook deze verschillen treden niet op als gevolg van de decentralisatie.

Oorzaken van rechtsverschillen

Uit het onderzoek blijken er drie oorzaken voor de rechtsverschillen. Een deel van de geconstateerde rechtsverschillen is niet gerelateerd aan de decentralisatie, bijvoorbeeld de normbedragen voor woninginrichting en duurzame gebruiksgoederen of bepaling van de reserveringsperiode (voorheen ook geen onderwerp van centrale normering). Een ander deel heeft te maken met uiteenlopende interpretaties van de bestaande wetgeving, bijvoorbeeld ten aanzien van de wettelijke bepalingen omtrent schuldhulpverlening en omtrent de afbakening met voorliggende voorzieningen, terwijl de wetgever deze verschillen niet heeft beoogd. Ten derde zijn er verschillen opgetreden als direct gevolg van de decentralisatie, bijvoorbeeld in verband met de normstelling voor draagkracht en aflossingen, waarbij er destijds bewust voor is gekozen om de normstelling binnen de gemeenten te decentraliseren.

Aanbevelingen uit het onderzoek

Om rechtsverschillen te voorkomen worden drie aanbevelingen gedaan. In de eerste plaats zouden de omvang van de reserveringsruimte en de draagkracht centraal moeten worden genormeerd, waarbij de toepassing van de norm decentraal wordt geregeld. Als alternatief voor centrale normering worden modelverordeningen en handboeken aanbevolen om rechtsverschillen te verminderen of uit te bannen. Ten tweede dienen centrale normen die de relatie ABW en voorliggende voorzieningen aangaan, te worden gepreciseerd om rechtsverschillen in de schuldhulpverlening en medische kosten te voorkomen. Ten slotte bepleiten de onderzoekers duidelijk te maken wat onder «dringende redenen» wordt verstaan, om bijstand ook in geval van schulden mogelijk te maken.

Uitgavenontwikkeling bijzondere bijstand

1. Financiële gegevens van het CBS

Uit gegevens van het CBS blijkt dat de gemeenten gedurende 1994 voor bijzondere bijstand een bedrag van 235 miljoen aan personen hebben uitgekeerd. Voor 1993 gold nog een bedrag van 269 miljoen, zodat sprake is van een vermindering met 34 miljoen. Wat betreft het bedrag dat op de gemeentelijke rekening drukt dient ook rekening te worden gehouden met de terugontvangsten vanwege eerder verleende bijzondere bijstand. Voor 1994 bedroeg dit 50 miljoen, zodat het netto bedrag aan bijzondere bijstand voor dat jaar 185 miljoen was. In het jaar 1993 bedroegen de uitgaven 269 miljoen, terwijl er 49 miljoen teruggekregen is. Het saldo bedroeg derhalve 220 miljoen.

Ter vergelijking: de gemeenten beschikken met ingang van 1991 over een structureel bedrag van 316 miljoen (prijsniveau 1991) voor bijzondere bijstand.

Tabel: Bruto-uitgaven aan bijzondere bijstand in miljoenen gulden

cluster van kostensoorten	1991	1992	1993	1994
directe levensbehoeften	1)2)	16,0	20,1	24,7
voorzieningen voor het huis- houden		3,0	3,5	3,2
voorzieningen voor het wonen		71,0	77,6	69,3
voorzieningen voor opvang maatschappelijke zorg en vervoer		9,0	5,7	8,3
financiële transacties		47,0	51,7	22,1
uitstroombevordering		16,0	17,8	20,8
medische dienstverlening		21,0	23,0	27,9
overige + niet indeelbaar		43,0	43,3	37,6
totaal	189,0	247,0	269,1	235,4

1) de nadere onderverdeling van uitgaven per kostensoort is niet bekend.

2) uitgaven 1991 betreffen een raming, omdat gegevens uit de periode na de decentralisatie voor dat jaar ontbreken.

Bij de vraag in hoeverre gemeenten gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid tot beleidsintensivering is van belang welke uitgaven zijn gedaan in verband met bijzondere bijstand zónder dat sprake is van beleidsintensivering. Het gaat hierbij om het bedrag dat de gemeenten in 1990 aan bijzondere bijstand hebben verstrekt en om de bedragen die gemoeid zijn met de uitkeringscomponenten die in 1991 bij de decentralisatie van algemeen naar bijzonder zijn overgeheveld.

Uit de CBS-cijfers voor 1993 blijkt dit laatste bedrag circa negen miljoen gulden te zijn (zie punt 2c in deze bijlage). Gezien de eerder aangegeven uitgaven van 191 miljoen in 1990 zijn daarom alle uitgaven die de gemeenten boven 200 miljoen aan bijzondere bijstand besteden, te beschouwen als beleidsintensivering. De bestedingen voor bijzondere bijstand van 247 miljoen in 1992 wijzen er dan ook op, dat wel degelijk sprake was van beleidsintensivering door de gemeenten. Het verschil van 47 miljoen kan immers slechts gedeeltelijk worden verklaard uit de prijsontwikkeling. Voor 1993 geldt een nog grotere beleidsintensivering, gezien de uitgaven van 269 miljoen aan bijzondere bijstand in dat jaar.

Bij de analyse van het verschil tussen de op de gemeenten drukkende netto-uitgaven aan bijzondere bijstand en het bedrag dat bij de decentralisatie voor bijzondere bijstand naar het Gemeentefonds is overgeheveld, moet rekening worden gehouden met het reeds door de gemeenten gefinancierde aandeel aan bijzondere bijstand. Dit betreft voor 1990 10

procent van 158 miljoen, zo'n 16 miljoen, namelijk de netto-uitgaven aan bijzondere bijstand, en 10 procent van de uitgaven die verband houden met de naar de bijzondere bijstand overgehevelde algemene bijstand, oftewel circa 1 miljoen gulden. Gezien de 300 miljoen die bij de decentralisatie van de bijzondere bijstand naar het Gemeentefonds is overgegaan, betekent dit dat de gemeenten 317 miljoen voor bijzondere bijstand ter beschikking hadden. De 203 miljoen aan netto bijzondere bijstand in 1992 lijkt erop te duiden dat de gemeenten de hun ter beschikking gestelde gelden niet volledig voor bijzondere bijstand gebruiken.

Relevant in deze context is ook te vermelden dat de cijfers van het CBS betrekking hebben op individuele verstrekkingen. Andere uitgaven, zoals die in het kader van de sociale vernieuwing, het minimabeleid en voorlichting, die op collectieve wijze voorzien in de behoeften die met de bijzondere bijstand worden gedekt, blijven hier uit beeld. Dit kan betekenen dat de uitgaven van gemeenten hoger uitvallen dan aangegeven, hoewel voor de collectieve voorzieningen ook andere financieringsbronnen voorhanden zijn. Het evaluatie-onderzoek laat zien dat de individuele onderzochte gemeenten voor een groot deel toch nog minder uitgeven dan het bedrag dat in de gemeentelijke begrotingen is opgenomen. De gerealiseerde uitgaven blijken dus lager uit te vallen dan begroot, terwijl eveneens opmerkelijk is dat de fictieve budgetten (het deel uit het Gemeentefonds dat bestemd is voor individuele gemeenten) hoger zijn dan de door de gemeenten gereserveerde begrotingsmiddelen.

2. Bijzondere bijstand na de decentralisatie: korte typering en hoofdconclusies

De per 1 augustus 1991 doorgevoerde decentralisatie van de bijzondere bijstand heeft de nodige invloed gehad op de verlening van bijzondere bijstand door de gemeenten. Zo blijkt het aantal periodieke verstrekkingen voor bijzondere bijstand dat eind 1990 nog 30 600 bedroeg, eind 1992 te zijn gegroeid tot 40 600 en eind 1993 verder te zijn toegenomen tot 54 800. Deze 54 800 bijzondere verstrekkingen hadden betrekking op 45 700 partijen, zodat de ontvanger van een periodieke bijzondere-bijstandsuitkering gemiddeld voor 1,2 kostensoorten bijzondere bijstand ontving.

Een soortgelijke ontwikkeling gold ook voor het verlenen van bijzondere bijstand middels incidentele betalingen. Gedurende 1990 werden 179 000 van dergelijke betalingen verricht, in 1992 was dit aantal 239 000 en in 1993 werden er 232 000 geteld. Hiermee ging een groei in de uitgaven voor bijzondere bijstand gepaard. Voor 1990 bedroegen deze uitgaven 191 miljoen; in 1992 waren ze toegenomen tot 247 miljoen en in 1993 tot 269 miljoen.

Van belang is na te gaan in hoeverre de decentralisatie heeft doorgewerkt in de verlening van bijzondere bijstand. Op grond van de CBS-cijfers kan het volgende worden geconstateerd.

a. Bij de decentralisatie kreeg de herintredingsfunctie extra nadruk. Hierbij werd onder meer bepaald dat bij verstrekkingen van bijzondere bijstand, bedoeld om de bijstandontvangende persoon (weer) in het arbeidsproces te laten herintreden, geen rekening diende te worden gehouden met het drempelbedrag, i.c. het bedrag (f 186) dat een ontvanger van een bijzondere-bijstandsuitkering op jaarbasis zelf moet financieren. De gemeenten hebben in 1993 18 miljoen aan bijzondere bijstand in het kader van de zogenaamde uitstroombestemming verstrekt, waarvan zo'n 9 miljoen voor studie- en opleidingskosten.

b. Bij de decentralisatie werd ook beoogd dat gemeenten de bijzondere bijstand zouden aanwenden om te voorkomen dat bijstand-ontvangers in een maatschappelijk isolement terecht komen, of juist om uit dat isolement te raken. Van de door de gemeenten in 1992 verleende bijzondere bijstand werd 47 miljoen besteed aan maatschappelijke zorg. In

1993 was dit bedrag 52 miljoen. Hiervan was een groot deel bestemd voor taxikosten, namelijk 31 miljoen, waaronder ook taxikosten voor bezoek aan medische instanties.

c. Bij de decentralisatie werd tevens bepaald dat een aantal uitkeringscomponenten die tot de algemene bijstand werden gerekend voortaan als bijzondere bijstand werden beschouwd.

Dit gold bijvoorbeeld voor woonkostentoeslagen bij huren boven de maximumgrens van de huursubsidie. In 1993 werd hiervoor voor circa 7 miljoen bijzondere bijstand verleend. De overheveling van algemeen naar bijzonder gold ook voor het toepassen van een hogere norm (in het kader van de individualisering) dan de norm die werd gehanteerd in het kader van het Besluit Landelijke Normering. In 1993 hebben de gemeenten 1,2 miljoen aan dergelijke uitgaven verantwoord.

d. Overige relatief grote uitgavenposten volgens de CBS-statistiek zijn voor het jaar 1993 40 miljoen voor kosten inrichting of huisraad en 12 miljoen voor schulddelging of betaling van rente en aflossing bij problematische schulden.

e. Van de ruim 230 000 incidentele verstrekkingen voor bijzondere bijstand gedurende 1993 had 19 procent betrekking op kosten in verband met brillen. Met deze 44 400 verstrekkingen was een bedrag van 7,8 miljoen gemoeid. Andere grote posten waren de reeds bij punt d. vermelde kosten inrichting of huisraad (een bedrag van 39,7 miljoen voor 17 700 verstrekkingen, vaak in de vorm van leenbijstand) en kosten tandarts (4,4 miljoen voor 21 000 verstrekkingen).

f. De periodieke bijzondere uitkeringen werden voor het grootste gedeelte (57 procent) toegekend aan personen van 65 jaar en ouder. Bij de incidentele verstrekkingen werd juist het merendeel, namelijk 75 procent, aan personen onder de 65 jaar uitgekeerd.

g. Van de personen die eind 1993 een periodieke algemene bijstandsuitkering ontvingen had ongeveer 2 procent ook een periodieke uitkering voor bijzondere bijstand. Van de personen met een periodieke bijzondere uitkering ontving 35 procent tegelijkertijd een periodieke uitkering voor algemene bestaanskosten. Bij 47 procent van de incidentele uitkeringen ontving de betrokken persoon ook een periodieke bijstandsuitkering.

3. Vergelijking van resultaten van 1994 met 1993

In deze paragraaf wordt ingegaan op mogelijke verklaringen voor de aangegeven ontwikkeling van 1993 naar 1994.

a. Per 1 april 1994 is de WVG van kracht geworden. De invoering van deze wet zou vooral van invloed zijn op de bijzondere-bijstandsverlening aan 65-plussers. Gezien de beperking van de AAW tot personen die jonger zijn dan 65 jaar zou de voor deze groep geldende noodzaak tot aanspraak op bijzondere bijstand vervallen; dit vanwege de bepaling dat de WVG ook op bejaarde personen betrekking heeft. Uit de CBS-cijfers blijkt dat deze te verwachten ontwikkeling ook heeft plaatsgevonden. Het bedrag voor bijzondere bijstand aan 65-plussers bedroeg in 1994 43 miljoen, terwijl dit in 1993 nog 98 miljoen was.

b. Ook als naar de ontwikkeling van de afzonderlijke kostensoorten wordt gekeken is de invloed van de WVG duidelijk merkbaar. Zo is het bedrag dat 65-plussers aan bijzondere bijstand voor vervoerskosten ontvingen van 1993 op 1994 gedaald van 41 miljoen naar 13 miljoen.

Dit laatste bedrag zal waarschijnlijk voor een belangrijk deel zijn bepaald door de verlening van bijzondere bijstand, die gezien de ingangsdatum van de WVG per 1-4-1994, gedurende de eerste drie maanden van 1994 daarvoor is verstrekt.

Uit de resultaten van de evaluatie van de WVG kan worden afgeleid dat gedurende de negen maanden dat de WVG in 1994 van kracht was, naar schatting 45 miljoen gulden aan vervoersvoorzieningen voor de nieuwe doelgroep bejaarden is verstrekt.

c. Een ander effect van de WVG is dat de bijzondere bijstand voor bejaarden ook bij enkele andere kostensoorten is gedaald. Zo geldt voor woonvoorzieningen een forse daling van 11 miljoen naar 1 miljoen; voor hulpmiddelen (afgezonderd brillen) van 9 miljoen naar 3 miljoen, en voor verplaatsbare voorzieningen voor gehandicapten van 4 miljoen naar 2 miljoen.

d. Bij de invoering van de WVG zijn de zogenaamde inkomensondersteunende uitkeringen, die bedoeld zijn als tegemoetkoming aan gehandicapten voor regelmatige uitgaven in verband met hun handicap (zoals extra slijtage van kleding, telefoonkosten en extra verwarmingskosten) van de AAW overgebracht naar de bijzondere bijstand. Op jaarbasis is hiervoor met ingang van 1994 15 miljoen aan het Gemeentefonds toegevoegd. Uit de gegevens over uitgaven voor bijzondere bijstand voor 1994 blijkt echter geen noemenswaardige toename bij deze kostensoorten. Ten opzichte van 1993 zijn de desbetreffende uitgaven lichtjes gestegen van 3 miljoen naar 4 miljoen gulden.

e. De toename in bijzondere bijstand voor mensen onder de 65 jaar met circa 22 miljoen van 171 miljoen in 1993 tot 192 miljoen in 1994, houdt voornamelijk verband met een stijging in bijzondere bijstand voor kosten inrichting en/of huisraad met 8 miljoen tot 43 miljoen, en met een stijging in studiekosten (geen hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs) met 3 miljoen tot 12 miljoen.

f. De toename van 8 miljoen bij kosten inrichting en/of huisraad hangt waarschijnlijk samen met alsnog in 1994 gerealiseerde betalingen, die verband hielden met het specifieke beleid terzake inrichtingskosten voor ex-asielzoekers. Hiervoor was in 1993 een bedrag van 40 miljoen aan het Gemeentefonds toegedeeld. Uit de resultaten voor 1993 bleek echter nauwelijks een toename bij incidentele bijstand voor inrichtingskosten aan niet-Nederlanders. Het lijkt aannemelijk dat deze laatste constatering verband houdt met een vertraagde afhandeling van asiel-aanvragen, waardoor de betaling van de bedoelde bijzondere bijstand werd verschoven naar 1994.

g. Een verklaring voor de stijging van de bijzondere bijstand aan personen jonger dan 65 jaar met 22 miljoen gulden zou een verdere beleidsintensivering door gemeenten kunnen zijn. Deze toename blijkt echter maar gedeeltelijk verband te houden met een stijging bij kostensoorten, waarbij – gezien de uitgangspunten van beleidsintensivering – vooral toename te verwachten zou zijn, namelijk kostensoorten maatschappelijke zorg en uitstroombevordering. Bij het eerst vermelde cluster is, bij niet-bejaarden, zelfs sprake van een geringe afname van 10 miljoen naar 9 miljoen. Bij het cluster uitstroombevordering gaat het om een stijging van 18 miljoen tot 23 miljoen.

De hier bedoelde bedragen zijn zo gering, dat kan worden geconstateerd dat het in 1991 voor beleidsintensivering bijzondere bijstand aan het Gemeentefonds toegevoegde bedrag van 100 miljoen slechts partieel voor dit doel wordt aangewend.

h. Bij de verlening van bijzondere bijstand aan 65-minners in verband met ernstige financiële problemen bij de bijstandsontvangende persoon, zoals schulddelging of noodzaak van betaling van borgstelling door de sociale dienst is sprake van een stijging van 16 miljoen tot 20 miljoen.

i. Hieronder tevens enige bedragen voor kostensoorten die recentelijk in het kader van de nota Armoedebestrijding in de belangstelling hebben gestaan. Het betreft hier de bedragen voor 1994:

- Bijstand voor woonkosten boven de huursubsidiiegrens: 7 miljoen.
- Kinderopvang: 1 miljoen voor kinderopvang die van belang is voor de ontwikkeling van het kind zelf; 4 miljoen voor kinderopvang bedoeld om de ouder in staat te stellen arbeid te verrichten danwel scholing te volgen.
- Kosten tandarts: 5 miljoen.

Samenvatting rapport van de werkgroep Gemeentelijk minimabeleid

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in april 1995 een brede werkgroep Gemeentelijk minimabeleid ingesteld. Deze groep bestaat uit vertegenwoordigers van de vier grote steden, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en van de Ministeries van SZW, VROM, Financiën en Binnenlandse Zaken. Zij hebben als opdracht in kaart te brengen welke mogelijkheden de gemeenten hebben om financiële steun aan de minima te vergroten, en hoe obstakels op dit terrein kunnen worden weggenomen.

De doelstellingen van de werkgroep zijn dan ook om, onder meer, de beperkingen aan te geven die grote steden ondervinden als gevolg van de circulaire Gemeentelijk minimabeleid van 15 mei 1992; en te bezien of de gemeenten meer ruimte kunnen krijgen om, in het kader van het minimabeleid, categoriale voorzieningen te treffen, zonder dat hierdoor afbreuk wordt gedaan aan het monopolie van het Rijk op het inkomensbeleid.

De werkgroep heeft de volgende probleemclusters in beeld gebracht:

1. het ontbreken van mogelijkheden tot categoriaal beleid in het kader van bijzondere bijstand en gemeentelijk minimabeleid;
2. het ingewikkelde geheel van regelingen bestemd voor minima, door de werkgroep «het oerwoud van regelingen» genoemd;
3. uitvoeringsaspecten: belemmeringen aan de zijde van organisatie en cliënten;
4. de relatie tussen armoede en fraude.

Het rapport van de werkgroep is als bijlage toegevoegd aan deze nota. Daarom wordt in het navolgende volstaan met een weergave van de belangrijkste knelpunten en de bijbehorende aanbevelingen.

Knelpunten en aanbevelingen van de werkgroep

1. Het ontbreken van mogelijkheden tot categoriaal beleid

Binnen dit kader is aandacht besteed aan twee onderwerpen. Het eerste betreft de beleidsruimte van gemeenten ten opzichte van de bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid. Financiële hulpverlening op deze twee terreinen dient momenteel plaats te vinden op basis van een toetsing van de individuele omstandigheden. Naar de mening van de werkgroep kunnen zich echter situaties voordoen waarin bij voorbaat een categorie is aan te duiden die elk van de leden bij individuele toetsing recht geeft op een voorziening. In die situatie is het toepassen van een individuele toets niet efficiënt. Vanuit deze overweging pleit ze voor meer ruimte voor categoriaal beleid ten aanzien van beide instrumenten.

Categoriale regelingen zijn eenvoudiger uit te voeren en daardoor efficiënter; ze passen bij het streven naar decentralisatie en laten meer ruimte om aandacht te besteden aan probleemsituaties. De werkgroep stelt voor binnen de bijzondere bijstand en het gemeentelijk minimabeleid ruimte te bieden voor categoriale tegemoetkomingen aan groepen minima, die door bijzondere omstandigheden op een lager welvaartsniveau leven dan andere minima. Met zo'n tegemoetkoming kan evenredige welvaart worden bereikt tussen verschillende groepen huishoudens met een minimuminkomen. Zij die voor het overige in dezelfde omstandigheden verkeren maar niet tot de doelgroep behoren, kunnen op basis van een individuele toetsing eveneens in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. In een nieuwe circulaire Gemeentelijk minimabeleid zou dat helder kunnen worden uiteengezet.

Ten tweede maken volgens de werkgroep vakdepartementen onvolledige afwegingen voor de inkomenseffecten als gevolg van rijksmaatregelen. Ze beveelt aan dat departementen verplicht worden bij elke voorgenomen maatregel de koopkrachtgevolgen voor minima, alsook de gevolgen en mogelijkheden daarvan voor gemeenten, expliciet in beeld te brengen.

2. Groot aantal regelingen

Diverse onderzoeken laten zien dat er sprake is van een aanzienlijke mate van niet-gebruik van diverse inkomensvoorzieningen, die onder meer bestemd zijn voor de minima. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn het gebrek aan kennis over het bestaan van dergelijke regelingen en het feit dat men ten onrechte meent geen recht te hebben op extra voorzieningen. Deze factoren worden in de hand gewerkt door de grote hoeveelheid ingewikkelde bepalingen waarop minima een beroep kunnen doen. Er zijn diverse aanbevelingen gedaan om dit «oerwoud van regelingen» van zowel de rijksoverheid als de gemeenten te kappen en te ordenen.

a. Als wenselijk einddoel presenteert de werkgroep een systeem waarbij de bepalingen zoveel mogelijk zijn geïntegreerd in één regeling, of in een samenhangend stelsel van een beperkt aantal clusters van regelingen, zoals woonsubsidie en zorgsubsidie.

b. Inkomensbegrippen dienen beter op elkaar te worden afgestemd. De werkgroep stelt voor een ijkpunt te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de vorm van een richtlijn, waarbij wordt aangegeven dat nieuwe inkomensafhankelijke regelingen een bepaald inkomensbegrip moeten hanteren, tenzij er goede redenen zijn om af te wijken. Daarnaast moet ernaar worden gestreefd dit ijkpunt ook toe te passen op de huidige inkomensafhankelijke regelingen.

c. Ten aanzien van eigen-bijdrageregelingen vindt de werkgroep dat moet worden vastgelegd dat iemand hooguit een nader te bepalen percentage van het inkomen hoeft in te zetten voor de betaling van eigen bijdragen.

d. Een verruiming van de regelgeving met betrekking tot de bijzondere bijstand is nodig, zodat meer ruimte ontstaat om financiële regelingen die nu naast de bijstand functioneren te stroomlijnen met de bijzondere bijstand.

3. Het bereiken van de potentiële cliënt en uitvoeringsaspecten

Door diverse belemmeringen blijken de bestaande regelingen potentiële cliënten onvoldoende te bereiken. Sommige mensen kampen met een gebrek aan zelfredzaamheid, en de voorlichting op dit gebied is lang niet altijd effectief. Contactambtenaren blijken onvoldoende toe te komen aan het leveren van maatwerk.

De werkgroep meent dat een cultuuromslag nodig is, met het doel dat gemeentelijke sociale diensten, met name de contactambtenaren, actiever worden in het benaderen van cliënten.

Een dergelijke omslag kan worden bereikt doordat de politiek verantwoordelijken erop wijzen, dat ook de «zorgfunctie» van de bijstandswet een taak is van de contactambtenaar.

Deze cultuurverandering dient tevens in te houden dat in de opleidingen meer aandacht wordt besteed aan de zorgfunctie van de bijstandswet en de mogelijkheden om maatwerk te leveren. Daarnaast zouden diverse voorlichtingsmethoden vaker en effectiever moeten worden gebruikt, onder andere door ervaringsuitwisseling tussen gemeenten en onderzoek.

4. Organisatie-aspecten

Geconstateerd wordt dat de afstemming van de werkprocessen en de informatieuitwisseling tussen de diverse gemeentelijke organisaties niet optimaal is. De organisaties binnen de gemeente werken soms langs

elkaar heen, elke organisatie heeft zijn eigen dossier per cliënt en cliënten moeten voor verschillende regelingen naar verschillende loketten. Bij het ontwikkelen van het minimabeleid wordt onvoldoende gebruikgemaakt van de ervaringen in andere gemeenten.

De werkgroep doet hierover de volgende aanbevelingen. Ten eerste kunnen gemeenten een verlichting van de taak van de uitvoeringsorganisatie bereiken door een grotere samenhang tussen en waar mogelijk vermindering van regelgeving (stroomlijning van fondsen en regels). Ten tweede stelt ze voor te werken volgens het één-loketmodel, waarbij klanten met uiteenlopende problemen bij hetzelfde loket terecht kunnen. Ten derde wordt gewezen op de noodzaak van een betere informatie-uitwisseling binnen gemeenten, door middel van netwerken tussen relevante organisaties en maatschappelijke instellingen. Hierdoor kunnen de krachten worden gebundeld. De laatste aanbeveling betreft een betere informatie- en ervaringsuitwisseling tussen gemeenten onderling, bijvoorbeeld door informatie-uitwisseling op regionaal niveau via de DIVOSA-kring of door het instellen van een landelijk informatiepunt.

5. Woonlasten

De werkgroep wijst op diverse problemen ten aanzien van woonlasten. Er zijn onvoldoende betaalbare woningen beschikbaar voor minima, waardoor een deel van hen te duur woont en kampt met hoge netto-woonlasten. Bovendien kunnen woonlasten in verschillende gemeenten aanzienlijk variëren, als gevolg van de sterk uiteenlopende (gemeentelijke) heffingen. Ze is van oordeel dat er een systeem als de IHS nodig is om hoge woonlasten te compenseren, dat voldoende rekening houdt met verschillende omstandigheden waarin (groepen van) huurders kunnen verkeren.

6. Budgetbeheer/derdenbetalingen/splitsposten/doorbetalingen

Bij een aanzienlijk deel, namelijk veertig procent van de bijstandscliënten, is sprake van een of meer rechtstreekse doorbetalingen door gemeenten. Derdenbetalingen komen zowel voor uit praktische overwegingen als om cliënten uit de schulden te houden. De werkgroep wijst erop dat sommige gemeenten zijn overgegaan tot minder derdenbetalingen vanwege de daaraan verbonden kosten en werkzaamheden. Cliënten zijn daardoor gedwongen tot zelfredzaamheid, hetgeen niet altijd goed verloopt. Ze beveelt gemeenten aan om met instellingen die voordeel hebben bij doorbetalingen in onderhandeling te treden over een vergoeding voor de door de gemeente geleverde dienst en gebruik te maken van elkaars ervaringen via VNG of DIVOSA.

7. Armoede en fraude

De werkgroep signaleert dat hulpverlening aan minima wordt bemoeilijkt, omdat in sommige gevallen de cliënt in het verleden heeft gefraudeerd, en als gevolg daarvan door sancties en terugvorderingen schulden heeft aan de gemeente. Gemeenten hebben weinig mogelijkheden om in dergelijke gevallen eventueel af te zien van de vordering. Vooral wanneer er tekenen zijn dat de fraude gepaard gaat met ernstige armoedesituaties wordt dit als schrijnend ervaren. Ze vindt het daarom van belang dat in dergelijke ernstige individuele situaties hulp kan worden geboden, onder andere door een ruimere toepassing van artikel 55, lid 3, van de Bijstandswet.

Grote steden hebben daarbij een specifiek probleem, omdat eventuele maatregelen door de grote aantallen eerder categoriale trekken krijgen. Daarom wordt voorgesteld dit probleem op te nemen in de opdracht aan een werkgroep, die in het kader van het grote-stedenbeleid moeten worden ingesteld, en tot taak krijgt te werken aan de harmonisering van de saneringsrichtlijnen en die daarbij tevens zal bezien hoe men moet omgaan met de diversiteit in oorzaken en gevolgen van fraudeschulden.

Samenvatting rapport «De sociale minima. Trendstudie 1980–1994»**1. Inleiding**

Huishoudens met een inkomen op het niveau van het sociaal minimum, de zogenaamde «sociale minima» en de ontwikkeling van hun positie, zowel op financieel gebied als op andere terreinen, vormen een belangrijk punt voor overheidsbeleid. De afgelopen vijftien jaren zijn er in Nederland veel gegevens verzameld over de sociale minima, echter verspreid over een groot aantal onderzoeken en databronnen. Het onderhavige rapport geeft op basis van gepubliceerde statistieken en onderzoeksresultaten een overzicht van de kernfeiten en -cijfers over de sociale minima in Nederland en over de consequenties van het leven van het sociaal minimum.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen kort weergegeven.

2. Ontwikkeling in omvang en samenstelling van de sociale minima

De meeste hieronder gepresenteerde trends hebben vooral betrekking op de bijstandsontvangers; in omvang de belangrijkste categorie minima. Gebleken is dat over andere groepen minima (ouderen, zelfstandigen, werknemers met een minimum-inkomen) slechts in beperkte mate onderzoeksmateriaal aanwezig is.

Vanaf de jaren tachtig zijn de volgende ontwikkelingen met betrekking tot de samenstelling van de categorie sociale minima te traceren:

- het aandeel van de hogere leeftijdscategorieën onder de bijstandsontvangers neemt toe;
- het aandeel van vrouwen in de bijstand is groot. De kans om in een armoedesituatie terecht te komen is hoger voor vrouwen dan voor mannen;
- éénoudergezinnen en alleenstaanden zijn oververtegenwoordigd onder de bijstandsontvangers;
- het aantal en het aandeel allochtonen in de bijstandsregelingen neemt sinds het begin van de jaren tachtig toe;
- de arbeidsmarktkwalificaties van de sociale minima zijn ongunstiger dan die van mensen met een inkomen boven het sociaal minimum;
- tot begin jaren negentig was er sprake van een trend naar een toenemend aandeel van langdurig bijstandsafhankelijken.

3. Sociale participatie

Sinds het onderzoek naar armoede en sociale uitsluiting in het begin van de jaren '80 opkwam is er ook aandacht geweest voor sociale participatie van de huishoudens met een laag inkomen. Helaas is dit echter niet op een systematische manier gebeurd. Dit vindt onder meer zijn weerslag in het feit dat het begrip sociale participatie op verschillende wijzen wordt ingevuld. Het empirisch onderzoek biedt dan ook een versnipperd overzicht van de wijze waarop minima participeren in informele arbeid, sociale netwerken en in politieke activiteiten. Over het algemeen mag voorzichtig geconcludeerd worden dat huishoudens met een minimuminkomen minder sociaal participeren.

In de onderzoeken onderscheidt men doorgaans deelname aan vrijwilligerswerk, deelname aan sociale netwerken en politieke participatie. Uitkeringsontvangers (werklozen en arbeidsongeschikten) zijn vaak minder actief in het vrijwilligerswerk dan werkenden: 18 procent van de bijstandsontvangers, 21 procent van de werklozen en 24 procent van de

arbeidsongeschikten verrichten vrijwilligerswerk tegenover 28 procent van de werkenden.

Bovendien zijn er indicaties dat langdurig werklozen zich langzamerhand terugtrekken uit sociale netwerken. Onderzoekers wijzen erop dat er voor deze groep niet alleen financiële belemmeringen bestaan, maar dat sociale contacten als psychologisch bedreigend worden ervaren; dit leidt tot een proces van zelf-uitsluiting.

Op basis van de conclusies van de in het trendrapport beschreven onderzoeken kan eveneens worden afgeleid dat de sociale minima minder politiek participeren (lidmaatschap partijen, vakbonden e.d.) dan hogere inkomensgroepen.

4. Ontwikkelingen rond het inkomen van de minima

In de periode 1980 tot 1985/1986 is zowel de bijstandsnorm als het feitelijk inkomen (d.w.z. gecorrigeerd voor prijsontwikkelingen) van de minima gedaald. Vanaf 1986 tot 1990 vond er een licht herstel plaats. Vanaf 1990 stabiliseert het bijstands- en feitelijk inkomensniveau zich. Dit geldt overigens ook wanneer onderscheid gemaakt wordt naar verschillende huishoudtypen. Opvallend bij het onderscheid naar huishoudtypen is dat twee-oudergezinnen (ongeacht de leeftijd van kinderen) verreweg het laagste gestandaardiseerde (dat wil zeggen: gecorrigeerd voor huishoudgrootte) inkomen hebben. Zij worden op de voet gevolgd door éénoudergezinnen met meerdere jonge kinderen. Éénoudergezinnen met één kind of met meer oudere kinderen zijn in het algemeen niet slechter af dan alleenstaanden of echtparen.

De onderzoekers onderscheiden in verband met uitgaven van huishoudens vier typen uitgavenlasten ofwel budgetaandelen ten opzichte van het totale inkomen:

- woonlasten (huur/aflossing hypotheek, energie, gemeentelijke heffingen etc.);
- onontkoombare uitgaven (verzekeringen, schoolkosten, ziektekosten, aflossingen van leningen, etc.);
- participatie-uitgaven (telefoon, vervoer, abonnementen, contributies, etc.);
- vrij besteedbaar inkomen (voeding, kleding, duurzame goederen, vakantie etc.).

Het aandeel van de woonlasten blijkt met name voor eenoudergezinnen en alleenstaanden in de jaren tachtig toegenomen. Ook het aandeel van de onontkoombare uitgaven is toegenomen. Dit heeft tot gevolg dat de afgelopen jaren een geringer aandeel van het inkomen over bleef om vrij te besteden aan de participatie- en overige uitgaven. Daarnaast zijn vooral de prijzen van participatie-uitgaven gestegen.

Een toenemend beslag van de woonlasten en onontkoombare lasten op het minimale inkomen kan ertoe leiden dat de minima zich terug trekken uit het sociale leven, omdat er weinig geld resteert voor uitgaven om sociaal te kunnen participeren. Een afname van de participatie-uitgavenquote zou hiervoor een aanwijzing kunnen zijn. Het blijkt echter dat alleen bij éénoudergezinnen dit aandeel aanzienlijk is gedaald. Bij andere huishoudens is een dergelijk ontwikkeling niet zichtbaar. Van het vrij besteedbaar inkomen wordt meer dan 50% uitgegeven aan voeding. Bezuinigd wordt vooral op grotere «eenmalige» uitgaven zoals de aanschaf van duurzame goederen, kleding, vakantie en dergelijk.

5. Problematische schulden

Wanneer huishoudens op het minimumniveau niet zorgen voor een goede balans tussen de verschillende kostenposten en/of onverwacht voor eenmalige dure uitgaven komen te staan, is volgens de onderzoekers de kans reëel dat men in een problematische schuldsituatie geraakt.

Op grond van de verschillende onderzoeken kan worden geconcludeerd dat minimaal een derde deel van de huishoudens met een minimum-inkomen een of meer schulden heeft. Een derde deel van deze schuldhuishoudens – zo'n 10 tot 15 procent van alle minima – heeft problematische schulden. Paradoxaal genoeg komt een groot deel van deze huishoudens – vanwege hun slechte financiële situatie – juist niet in aanmerking voor schuldsanering. Maar ook wanneer schuldsanering mogelijk is, zijn veel huishoudens niet definitief uit de problemen: zo'n dertig procent recidiveert.

6. Niet-gebruik van voorzieningen

Geconstateerd wordt dat uit de verschillende onderzoeken blijkt dat er een hoog percentage niet-gebruik van voorzieningen is. De meeste onderzoeken concluderen dat het niet-gebruik van individuele huursubsidie en de verschillende bijstandsregelingen (algemene bijstand en bijzondere bijstand) aanzienlijk is. Gezien de hierboven geschetste financiële problematiek van de minima is dit opvallend, omdat juist de huursubsidie bedoeld is om de vaste woonlasten niet te hoog te laten oplopen en bijzondere bijstand met name bedoeld is om éénmalige noodzakelijke uitgaven die niet voorzien waren te bekostigen. Beide regelingen zijn van groot belang voor de preventie van problematische schuldsituaties. De onderzoekers concluderen dat de gevonden hoge percentages niet-gebruik meer aandacht verdienen. Door niet-gebruik dreigt een grote groep minima niet de bescherming te krijgen, die zij gezien haar financiële situatie nodig heeft.

7. Bijzondere groepen

Eenoudergezinnen

Uit het rapport blijkt dat de situatie van bijstandsvrouwen met kinderen wordt gekenmerkt door een cumulatie van achterstanden: naast het feit dat deze vrouwen om diverse redenen een zwakke positie innemen op de arbeidsmarkt, heeft het grootste deel van de vrouwen in de bijstand ook nog eens schulden. Met ingang van de nieuwe Algemene Bijstandswet wordt een groter deel van de éénoudergezinnen geacht aan de arbeidsverplichtingen te voldoen. Volgens verschillende rapporten is de motivatie tot arbeid veelal aanwezig, maar zien deze vrouwen nogal wat (praktische) belemmeringen om een betaalde baan te vinden zoals te weinig of te dure kinderopvang, een slechte financiële positie en weinig of geen passende opleiding. Toekomstig beleid zal volgens de onderzoekers daarom voldoende moeten inspelen op de problemen die kenmerkend zijn voor deze groep.

Allochtonen

Gezien de toename van het aandeel allochtonen in de Nederlandse bevolking, in de langdurige werkloosheid en in de bijstandspopulatie, vormen allochtonen een subgroep binnen de sociale minima die zal toenemen. Voegen we hieraan toe hun relatief slechte financiële positie, hun slechte positie op de arbeidsmarkt en hun relatief hoge kindertal, dan mag worden verondersteld dat deze groep in toenemende mate een probleemgroep zal vormen binnen de sociale minima. Uit onderzoek blijkt

ook dat deze groepen maar in beperkt mate toegang hebben tot additionele middelen ter verbetering van hun marginale positie.

8. Hiaten in kennis

Volgens de onderzoekers is het van belang de inkomensontwikkeling van de sociale minima nauwkeurig te blijven volgen. Daarbij gaat het niet alleen om het totale inkomen, maar ook om de ontwikkeling van de verschillende budget-aandelen in dit inkomen. Het tot nu toe beschikbare onderzoek geeft geen erg nauwkeurige informatie over de financiële positie van de minima.

Aandacht voor bovengenoemde ontwikkeling is volgens de onderzoekers ook nodig omdat de lokale variatie – als gevolg van decentralisatiemaatregelen – zal kunnen toenemen.

In het trendrapport is gebleken dat veel onderzoeken zich met name beperken tot informatie over bijstandsonvangers. Over andere uitkeringsgerechtigden (WW-, WAO- of AOW-uitkering) en werkenden met een minimum-inkomen is veel minder bekend. Dit heeft uiteraard te maken met het feit dat deze andere minima veel moeilijker zijn op te sporen en dat er in veel gevallen sprake is van een sterke dynamiek (niet elk huishouden verkeert even lang op of rond het minimumniveau).

Behalve naar de inkomensontwikkeling dient tegelijkertijd nadrukkelijk gekeken te worden naar de mogelijkheden tot de beoogde sociale participatie en arbeidsparticipatie. De tot nu toe beschikbare onderzoeksresultaten laten niet toe op dit moment concrete uitspraken over te doen. De effecten van overheidsbeleid in deze zullen nauwkeurig moeten worden geëvalueerd. Daarbij dient met name aandacht uit te gaan naar de onderlinge samenhang tussen inkomenspositie, sociale participatie en toegang tot betaalde arbeid.

Samenvatting rapport «Guaranteed minimum income arrangements in The Netherlands, Belgium, Denmark, France, Germany and Great Britain»

1. Inleiding

In het onderzoek «Guaranteed minimum income arrangements in the Netherlands, Belgium, Denmark, France, Germany and Great Britain» worden minimum inkomensvoorzieningen in de genoemde landen met elkaar vergeleken. Deze studie is uitgevoerd, om meer inzicht te verkrijgen in hoe minimum inkomensvoorzieningen in andere landen zijn geregeld en hoe daar met vraagstukken als arbeidsmarkttoegeleiding, vrijlating en financiering wordt omgegaan. Het onderzoek is uitgevoerd door het Nederlands Economisch Instituut (NEI) te Rotterdam.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen kort weergegeven.

2. Functie en rol van bijstandsregelingen

Het onderzoek levert een zeer gedetailleerd inzicht in de verschillende bijstandsregelingen in de ons omringende landen. Per land wordt weergegeven welke regelingen tot de «vangnet»-regelingen moeten worden gerekend en welke kenmerken deze hebben. Daarbij valt op dat de functie en rol van de bijstandsregelingen in de verschillende landen sterk bepaald wordt door de inrichting van de overige sociale zekerheidswetten. In Nederland is de ABW/RWW vooral van belang voor (langdurig) werklozen (RWW) en alleenstaande moeders (ABW-sec). Voor personen boven de 65 jaar is de bijstand in Nederland in de praktijk niet zo relevant, vanwege het bestaan van de AOW. In landen waar een dergelijke volksverzekering niet bestaat (Duitsland, België en Frankrijk) zijn veel ouderen aangewezen op de bijstand.

Omdat de rol en functie van de bijstandsachtige regelingen tussen landen nogal kan verschillen, dient bij de interpretatie van de uitkomsten van het onderzoek terdege met deze verschillen rekening te worden gehouden. Om een voorbeeld te geven: langdurig werklozen zullen in Nederland, onder de voorwaarde dat hun eventuele partner onvoldoende inkomsten heeft, in de RWW terecht komen, die onderdeel uitmaakt van de bijstandswet. In België is de duur van de werkloosheidsregeling niet begrensd, waardoor langdurig werklozen geen beroep hoeven te doen op de bijstand.

3. Reikwijdte van de bijstandsregelingen

In België, Frankrijk en Nederland is de bijstandsuitkering een «all-in» uitkering, die in principe de kosten voor de primaire levensbehoeften dekt, inclusief de woonkosten. Er kan wel recht bestaan op een bijkomende vergoeding van een deel van de woonkosten, zoals in Nederland in de vorm van huursubsidie. In Denemarken, Duitsland en Groot-Brittannië worden bovenop de bijstandsuitkering de volledige woonkosten vergoed. Er bestaan in deze landen diverse andere toeslagen, zoals een kindertoeslag, toeslag voor de energiekosten e.d.. Duitsland en Groot-Brittannië kennen de meeste toeslagen bovenop de bijstandsuitkering.

Daarnaast bestaat er in veel landen nog een soort «bijzondere bijstandsregeling». In Nederland heeft de bijzondere bijstand slechts een beperkt effect op de gemiddelde uitkeringen. In enkele andere landen is het belang van de bijzondere bijstand groter. Zo blijkt de normuitkering in Duitsland in alle gezinssituaties lager te zijn dan in Nederland. Voor normale bestaanskosten die in veel gevallen in Nederland uit de

normuitkeringen worden betaald, kan daar een beroep worden gedaan op de bijzondere bijstand.

4. Uitkeringsniveaus

De hoogte van de bijstandsuitkeringen is in Nederland en Frankrijk gerelateerd aan het nationaal minimumloon. In Nederland geldt een maximale uitkering van 100% van het minimumloon. De bijstandsuitkeringen worden in principe jaarlijks aangepast aan de lonen in de marktsector. Hoewel dit in de praktijk niet elk jaar is gebeurd, is wel regelmatig een correctie toegepast middels wijzigingen in het bruto-netto-traject. In Frankrijk kan de bijstandsuitkering van een echtpaar nooit meer dan 80% van het minimumloon bedragen.

In Denemarken kent men geen minimumloonsysteem. De uitkeringen zijn zo vastgesteld dat ze nooit hoger zijn dan 90% van het vroegere inkomen en nooit meer dan 80% van de hoogste netto werkloosheidsuitkering. Duitsland en Groot-Brittannië gaan uit van een minimumbehoefte-systeem. In Duitsland wordt uitgegaan van een vast bedrag van 100% voor gezinshoofden en een lager percentage voor de andere leden van een gezin. Deze bedragen zijn gebaseerd op de gemiddelde uitgaven van een gezin en alleenstaanden met een laag inkomen.

In het onderzoek is tevens voor een aantal typen huishoudens de uitkeringshoogte vergeleken. Daartoe zijn de standaarduitkeringen berekend inclusief uitkeringen voor kinderen en woonlasten. De gegevens zijn vergelijkbaar gemaakt door deze te herberekenen naar koopkracht-pariteiten. Van de zes landen heeft Nederland (in 1990) de hoogste uitkeringen voor echtparen zonder kinderen, voor eenoudergezinnen (2 kinderen) en voor alleenstaanden. Voor echtparen met 2 kinderen heeft Denemarken de hoogste uitkeringen. Groot-Brittannië en Frankrijk laten globaal genomen de laagste uitkeringen zien. Bij het vergelijken van deze landen moet er rekening mee worden gehouden dat alleen de genormeerde standaardbedragen voor bijstand zijn meegenomen. De bijzondere bijstand is buiten beschouwing gebleven.

5. Uitkeringsvoorwaarden en incentives

In alle zes landen wordt er van uitgegaan dat de verantwoordelijkheid voor de voorziening in de kosten van levensonderhoud bij de bijstandsgerechtigde zelf ligt. In de meeste landen zijn er voorwaarden aan de bijstandsuitkering verbonden die gericht zijn op het aanvaarden van werk. Indien deze voorwaarden niet worden nagekomen kan er een sanctie worden opgelegd. Dit kan worden gezien als een negatieve incentive. In Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië zijn deze voorwaarden strikter geformuleerd dan in Nederland en Denemarken.

Een vorm van positieve incentive is dat een extra deel van het inkomen wordt vrijgelaten. Dit kan echter ook een tegengesteld effect hebben, omdat de bijstandsuitkering samen met het extra vrijgelaten inkomen meer is dan een (minimum)loon. In Nederland is deze mogelijkheid sinds oktober 1994 afgeschaft. Daarvoor in de plaats is een gedecentraliseerd systeem gekomen dat gemeenten meer mogelijkheden biedt om naar eigen inzicht, toegesneden op de individuele situatie, vorm te geven aan de incentive.

Verder worden in sommige landen bijstandgerechtigden beloond met een incentive in de vorm van een geldbedrag als ze deelnemen aan een werkervarings- of scholingsprogramma. Ook in Nederland bestaat deze mogelijkheid na het voltooien van een scholing of opleiding. Bijvoorbeeld in Denemarken en Groot-Brittannië krijgen jongeren meer geld wanneer

zij aan het Jeugdwerkplan deelnemen dan wanneer zij een bijstandsuitkering ontvangen.

Het verschil tussen het netto besteedbaar inkomen op bijstandsniveau en het netto besteedbaar inkomen op minimumloonniveau vormt ook een positieve incentive voor het aanvaarden van werk. De bijstandsuitkering is in nagenoeg alle huishoudsituaties in de betrokken landen lager dan het minimumloon, of in die landen die geen wettelijk minimumloon kennen, lager dan de laagste CAO-schaal. Vanwege de koppeling aan het minimumloon is het bijstandsniveau voor echtparen in Nederland nagenoeg gelijk aan het minimumloon, terwijl overigens de laagste CAO-schalen gemiddeld 10% hoger zijn. In de overige landen is het verschil tussen bijstand en het wettelijk minimumloon (of laagste CAO-loon) groter dan voor echtparen in Nederland.

6. Tot besluit

In zijn totaliteit geeft het onderzoek een zeer gedetailleerd inzicht in de bijstandssystemen van de verschillende landen. Daarbij komt duidelijk naar voren dat bijstandsregelingen een uiteenlopende rol kunnen vervullen, afhankelijk van de voorliggende voorzieningen in een land.