

Vergaderjaar 2011–2012

32 815

Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 december 2011

Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel wijziging Wet werk en bijstand en samenvoeging Wet investeren in jongeren.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord van de regering naar aanleiding van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid inzake het wetsvoorstel wijziging Wet werk en bijstand (WWB) en samenvoeging Wet investeren in jongeren (WIJ). Zij hebben nog een aantal aanvullende vragen. De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de memorie van antwoord nog enige aanvullende vragen. De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog enkele nadere vragen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks leggen de regering nog diverse aanvullende vragen voor. In deze nadere memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het nader voorlopig verslag.

De leden van de fracties van PvdA, SP en GroenLinks vragen de regering te reageren op de zeven plus vier aangedragen punten van zorg met betrekking tot de invoering (ICT en andere onderdelen van het werkproces) die de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) noemt in haar brief van 28 november jongstleden.¹

De VNG heeft in haar brief van 28 november jl. zorgen geuit over en aandacht gevraagd voor uitvoeringsaspecten van voorliggend wetsvoorstel. Alvorens te reageren op de zeven aandachtspunten die de VNG in de brief inzake de ICT aan de orde stelt, merkt de regering op dat de uitvoeringsaspecten van dit wetsvoorstel bij het zittende bestand circa 18 000 huishoudens betreffen. Het overgangsrecht geeft gemeenten tot 1 juli 2012 de tijd om de betreffende uitkeringen aan te passen. Bij de

¹ Brief van 28 november 2011, ter inzage gelegd onder griffienummer 149653.

nieuwe instroom vanaf 1 januari 2012 zijn deze uitvoeringsaspecten bij circa 350 à 400 uitkeringen per maand aan de orde. In reactie op de zeven aandachtspunten van de VNG stelt de regering het volgende.

- *Jaarwerk*

Terecht geeft de VNG aan dat voor alle gemeenten de eerste weken van januari in het teken staan van het jaarwerk. Dat betekent onder meer het realiseren van de jaaropgaven. Inderdaad kan een nieuwe versie van het uitkeringssysteem pas in productie worden genomen na afronding van het jaarwerk. Dat klopt en is inherent aan elke wetswijziging die per 1 januari ingaat. Gemeenten en automatiseerders kunnen daar bewezen mee omgaan. De regering ziet geen aanleiding om daar bij dit wetsvoorstel aan te twijfelen. Wellicht ten overvloede merkt de regering op dat ook bij een andere invoeringsdatum dan 1 januari afrondende werkzaamheden moeten plaatsvinden alvorens een nieuwe versie van het uitkeringssysteem in productie kan worden genomen.

- *Test- versus productieversies*

De regering merkt op dat testen, trainingen en instructies aan de uiteindelijke gebruikers altijd op een testversie plaatsvinden. Indien die activiteiten plaatsvinden op de productieversie dan kan dat tot vervuiling van de databestanden in de productieomgeving leiden.

- *Hoger percentage in twee gemeenten*

WWB-populaties kunnen verschillen naar gelang de lokale situatie. Als in de gemeenten Amsterdam en Groningen het percentage gezinsuitkeringen hoger is dan het door de regering geraamde percentage (Amsterdam: 12%, Groningen: tussen de 10% en 11%, ramingen: 7%) kan dat een gevolg zijn van de specifieke situatie in die steden.

- *Uitkeringssysteem grootste leverancier*

Terecht constateert de VNG dat de grootste leverancier een nieuwe versie van het uitkeringssysteem heeft uitgeleverd waarmee de uitkering berekend en betaald kan worden. Uitkeringen berekenen en betalen is de essentie van een uitkeringssysteem. Door dit tijdig uit te leveren heeft deze leverancier, evenals de andere leveranciers, een prestatie geleverd die de VNG nog tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer voor onmogelijk hield. Uit contacten van ambtelijk SZW met deze leverancier blijkt dat de nieuwe versie op de gebruikelijke zorgvuldige wijze is getest. Bestaande koppelingen blijven beschikbaar (zie ook hierna bij elektronische intake). De functionaliteiten rond terugvordering in het kader van gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets zijn niet per 1 januari 2012 beschikbaar, die komen in maart 2012. De leverancier heeft posterioriteit te geven aan deze functionaliteiten. Voor het zittende bestand is deze functionaliteit vanaf 1 juli 2012 nodig. Voor de nieuwe instroom vanaf 1 januari 2012 geldt dat er eerst vanaf 1 april 2012 sprake kan zijn van terugvordering. Aan terugvordering gaan namelijk altijd drie maanden vooraf waarin sprake is van verrekening.

- *Uitkeringssysteem van een overnemende leverancier*

Zoals de VNG aangeeft, is recent een van de leveranciers van uitkeringssystemen overgenomen door een andere leverancier. In aanvulling op de informatie van de VNG zij vermeld dat ook de overnemende leverancier de aanpassing van het uitkeringssysteem gereed heeft. Voor de betrokken gemeenten betekent de overname een conversie van het ene naar het andere uitkeringssysteem. Uit contacten van ambtelijk SZW met de overnemende leverancier blijkt dat de conversie en de invoering van het nieuwe uitkeringssysteem goed op elkaar zijn afgestemd. Gemeenten kunnen al per 1 januari 2012 volledig op het nieuwe systeem draaien, maar desgewenst kunnen zij ook tot 1 juli 2012 van het huidige systeem gebruik blijven maken.

- *Uitkeringssysteem WiGo4It*
 Zoals uit de informatie van de VNG blijkt, heeft WiGo4It, het automatiseringssamenwerkingsverband van de G4, de IT-ondersteuning voor wijzigingen in de WWB/WIJ per 7 januari 2012 beschikbaar. Uit contacten van ambtelijk SZW met WiGo4It blijkt dat de datum van 7 januari 2012 samenhangt met de afronding van het jaarwerk. Per die datum zal het jaarwerk gereed zijn en kan het aangepaste systeem in productie worden genomen. De volgende onderdelen van de WWB maatregelen zijn bij het in productie nemen geheel gereed:
 - aanscherpen maatregelen jongeren, inclusief conversie WIJ
 - inkomensvrijlating alleenstaande ouders
 - tegenprestatie
 - verblijf buiten Nederland
 - 110% inkomensnormering gemeentelijke minimabeleid
 - nieuwe beschikking.
 Bij gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets zijn berekening en betaling geregeld. Op een aantal punten zal bij dit onderdeel een aanloopscenario worden toegepast. Zo zal de fiscale toerekening per 1 juli 2012 op orde zijn, als het overgangsrecht afloopt. Voor nieuwe gevallen die vanaf 1 januari 2012 binnenkomen zal dan een herberekening met terugwerkende kracht plaatsvinden. De bijstandsontvanger zal hier niets van merken.
- *Elektronische intake*
 Zoals de VNG aangeeft, zal de elektronische intake, die conform de wettelijke voorschriften door UWV wordt uitgevoerd, op zijn vroegst pas zijn aangepast op de gezinsintake op 2 april 2012. Dit is volgens de VNG met name een probleem voor de nieuwe gevallen, waarvoor geen overgangperiode geldt tot 1 juli 2012. In dit verband merkt de regering om te beginnen op dat functionele aanpassing van de elektronische intake een verantwoordelijkheid is van de VNG en Divosa. Voorts merkt de regering op dat, hoewel de elektronische intake een verplichting is, een deel van de gemeenten daar geen gebruik van maakt. Tot slot merkt de regering op dat er signalen zijn van gemeenten die het niet beschikbaar zijn van de elektronische intake als een voordeel zien. Zeker in de aanloopperiode van de regeling verdient, volgens deze gemeenten, persoonlijk contact met meerpersoonsgezinnen de voorkeur boven een anonieme elektronische intake.

Bij de vier andere aandachtspunten merkt de regering het volgende op.

- *Adequate sturingsinformatie*
 De VNG vraagt aandacht voor adequate sturingsinformatie. Dit is terecht. Adequate sturingsinformatie is onmisbaar voor de beheersing van het uitkeringsproces. Dergelijke informatie dient representatief te zijn, zowel qua omvang als qua periodiciteit. Bij alle systemen is en blijft de gebruikelijke sturingsinformatie beschikbaar. Voor de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets geldt voor alle systemen dat die informatie uiterlijk per 1 juli 2012, als het overgangrecht afloopt, beschikbaar is. Het aantal nieuwe gevallen in de periode 1 januari tot 1 juli 2012 wordt landelijk op circa 2 duizend geraamd. Gemeenten kunnen dus per 1 juli 2012, als het overgangsrecht afloopt, ook voor gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets over representatieve sturingsinformatie beschikken. Gezien het aantal nieuwe uitkeringen dat tot die datum verwacht wordt, is de regering van oordeel dat deze informatie niet alleen representatief, maar ook tijdig is.
- *Aanvullend dossier onderzoek*
 Het is juist dat, zoals de VNG aangeeft, aanvullend dossieronderzoek op nieuw in beeld gekomen gezinsleden pas na 1 januari 2012 verricht mag worden. Dit houdt verband met de privacybescherming. Anders

dan de VNG, ziet de regering het niet als een probleem dat geen voorwerk verricht kan worden. Immers, voor lopende gevallen hebben de gemeenten tot 1 juli 2012 de tijd om aanvullend dossieronderzoek te doen. Nieuwe gevallen komen per definitie na 1 januari 2012 binnen. Omdat dan alle gezinsleden onderdeel uitmaken van de bijstandspartij kan de gemeente de gegevens wel uitvragen.

- *Nieuwe gesprekstechniek*
Bij meerpersoonshuishoudens kan inderdaad een andere gesprekstechniek nodig zijn dan bij de huidige huishoudtypen. De regering vertrouwt in deze op de professionaliteit van de betrokken medewerkers.
- *Timing van de gesprekken*
Zo het al zo zou zijn dat voor een informatiegesprek met de betrokkenen bekend zou moeten zijn hoe de beschikking eruit ziet, dan nog kan de regering de VNG op dit punt niet volgen. De beschikkingen zijn namelijk niet, zoals de VNG stelt, pas in mei beschikbaar. Beschikkingen kunnen deel uitmaken van het uitkeringsstelsel. Voorts heeft SZW de gemeenten onlangs in het kader van de implementatieondersteuning modelbeschikkingen aangeboden.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering voorts om een hernieuwd oordeel over de vraag of de gemeenten per 1 januari 2012 voldoende gereed zijn om tot adequate invoering van het wetsvoorstel over te gaan.

In het vorenstaande antwoord op een vraag van deze leden is uitgebreid ingegaan op de stand van zaken rond ICT en uitvoering bij dit wetsvoorstel. Gelet op die stand van zaken blijft de regering bij het oordeel dat de gemeenten per 1 januari 2012 voldoende gereed zijn om tot adequate invoering van het wetsvoorstel over te gaan. De regering ziet dat oordeel bevestigd door de VNG. In de meergenoemde brief van 28 november 2011 vraagt de VNG niet meer, zoals in eerdere brieven, om uitstel van het wetsvoorstel. De VNG vraagt om oog voor de implementatieknelpunten en tegemoetkoming aan gemeenten bij het wegnemen van knelpunten en het rechtmatigheidstoezicht. De regering is zich terdege bewust van de inspanningen die de implementatie van dit wetsvoorstel van de gemeenten vraagt. Gemeenten moeten naast het gewone werk extra werkzaamheden verrichten en dat zet druk op de organisatie. Onvermijdelijk zullen er ook kinderziektes zijn voordat het wetsvoorstel volledig is ingebed in de uitvoeringspraktijk. Maar gezien de stand van zaken rond de ICT en gezien de kennis en de ervaring van gemeenten bij de implementatie van wetswijzigingen, heeft de regering er vertrouwen in dat de gemeenten deze klus tot een goed einde zullen brengen.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat bij de behandeling in de Tweede Kamer de motie-Sterk¹ is aangenomen, waarin de regering wordt verzocht een regeling binnen de bijzondere bijstand uit te werken voor onvermijdbare kosten voor levensonderhoud van gezinnen met drie of meer volwassen personen die wel willen werken maar niet kunnen werken of niet (langer) in staat zijn om te werken. Uit de memorie van antwoord blijkt dat de regering uitvoering van de motie Sterk problematisch acht en hierover vooralsnog geen duidelijkheid kan bieden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven of uitvoering van de motie Sterk wijziging van de WWB vergt. De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de beantwoording van hun eerdere vragen over de uitvoering van de motie Sterk nu de facto betekent dat deze motie door de regering niet wordt uitgevoerd. Indien de regering meent te zeggen dat de motie wel wordt uitgevoerd, hoe valt dit, zo vragen deze leden, dan te rijmen met de opmerking in de memorie van antwoord dat naar de geest de motie Sterk iets probeert te regelen, waar het kabinet, gezien het

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 815, nr. 44.

regeerakkoord (categoriale bijstand) geen voorstander van is.

Dat de regering geen voorstander is van categoriale bijzondere bijstand, betekent niet dat zij de motie niet zal uitvoeren. De regering is voornemens de motie Sterk uit te voeren, waarbij het doel dat met deze motie wordt beoogd centraal staat. De motie Sterk vraagt expliciet om een regeling binnen de bijzondere bijstand. Deze motie vergt inderdaad wijziging van de WWB. De regering is voornemens om deze wetswijziging, na afronding van het overleg met de VNG, mee te nemen in een volgend wetgevingstraject betreffende de WWB.

De leden van de PvdA-fractie vragen de kritiekpunten van de afdeling Advisering van de Raad van State op de voorgenomen gezinsbijstand te adresseren, in het bijzonder dat er geen rekening wordt gehouden met de onvermijdbare (meer)kosten van een of meerdere inwonende meerderjarige kinderen, het naar de mening van de Afdeling ontbreken van de stimulerende werking van de regeling omdat er volledige verrekening plaatsvindt van inkomsten uit arbeid en het uitgaan van een prikkel om familiale samenlevingsverbanden te verbreken wat kan leiden tot een toenemend beroep op bijstand en andere terreinen.

Voor een uitvoerige reactie op de punten in het advies van de Afdeling Advies van de Raad van State verwijst de regering naar het nader rapport¹. Hierin geeft de regering aan van oordeel te zijn dat de voorgestelde gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets een activerende werking zal hebben. De gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets voorkomen stapeling van bijstandsuitkeringen in een gezin. De beoogde vorm van de gezinsbijstand leidt tot een lagere uitkering waardoor een financiële prikkel ontstaat om het zoekgedrag te intensiveren en sneller een baan te accepteren². Het is de eigen verantwoordelijkheid van mensen om het gedrag en de financiële uitgaven aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. De beste aanpassing is de stap naar werk te maken. Voor het overige wordt in de nieuwe situatie de betreffende bijstandsnorm volgens de wettelijke regeling en wettelijke definitie toereikend geacht. Of familiale samenlevingsverbanden zullen worden verbroken is het gevolg van eigen keuzes en afhankelijk van meer omstandigheden dan louter de financiële aanpassing zoals het voorliggende wetsvoorstel beoogt. Bij de berekening van de financiële effecten is rekening gehouden met het aantal personen dat besluit zelfstandig te gaan wonen.

De leden van de fracties van de PvdA, CDA, GroenLinks en SP vragen om een inhoudelijke reactie op het door de VNG, de G4 en de G32 ontwikkelde alternatief. In hun alternatief wordt de bijstand voor inwonende kinderen verlaagd tot een niveau dat persoonlijk voor hen noodzakelijk is, waarbij wordt gedacht aan het niveau van de persoonlijke toelage voor personen in een intramurale instelling (thans circa € 340 per maand). De VNG, de G4 en de G32 zijn van oordeel dat dit alternatief in de uitvoering eenvoudiger is dan de gezinsbijstand en bijbehorende huishoudinkomenstoets, dat daling van het gezinsinkomen tot onder het bestaansminimum sterk wordt beperkt, dat daardoor reparatie via de bijzondere bijstand, zoals aangegeven in de motie Sterk, niet meer nodig is en dat het alternatief leidt tot een even grote besparing op de kosten als bij de huishoudtoets.

In de memorie van antwoord³ en de nota naar aanleiding van het nader verslag⁴ is de regering al ingegaan op het alternatief van de VNG, de G4 en de G32 (hierna: het alternatief). De regering herhaalt dat het alternatief is beoordeeld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in regeerakkoord en dat de regering tot de conclusie komt dat dit alternatief daaraan niet voldoet. In het regeerakkoord is afgesproken dat de bijstand voor

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 185, nr. 4, p. 4, 5 en 6.

² CPB-notitie «Armoedeval geeft wél gedragseffecten»; «Riant aan de kant: Een analyse van de invloed van uitkeringsvoorwaarden op werkloosheidsduur»; Rapport Statistiek en Onderzoek GAK.

³ Kamerstukken I 2011/12, 32 815, nr. C, p. 12/13.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 32 815, nr. 10, p. 5/6.

inwonenden wordt afgeschaft. In het alternatief wordt aan de inwonende meerderjarige kinderen wel een uitkering verstrekt. Het alternatief voorkomt niet de stapeling van uitkeringen binnen een gezin. In het regeerakkoord is afgesproken dat de partnerinkomenstoets wordt vervangen door een huishoudinkomenstoets. In het alternatief G4 blijft de partnerinkomenstoets gelden en worden de inkomsten van de inwonende meerderjarige kinderen alleen in aanmerking genomen bij de eigen uitkering. De regering raamt het structurele besparingsverlies van het alternatief op onderhavig wetsvoorstel op circa € 20 miljoen. Daarnaast zal het alternatief ook van invloed zijn op het beoogde wetsvoorstel Werken naar vermogen. Aanvullend merkt de regering op dat in de raming van de VNG, de G4 en de G32 naar het oordeel van de regering ten onrechte geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten zoals uitwonen. De VNG, de G4 en de G32 geven aan dat gedragseffecten zoals uitwonen zich bij het alternatief «slechts in zeer beperkte mate zullen voordoen». De regering vindt dit geen realistisch uitgangspunt. Ook de verlaging van de uitkeringsnormen voor jongeren zoals de VNG, de G4 en de G32 voorstellen zal ertoe leiden dat jongeren uit huis zullen gaan. Derhalve heeft de regering bij de doorrekening van het alternatief (net zoals in het voorliggend wetsvoorstel) rekening gehouden met gedragseffecten.

De regering merkt voorts op dat het alternatief ongunstig uitpakt voor jongeren met een zorgbehoefte van minimaal 10 AWBZ geïndiceerde zorguren per week die deel uitmaken van een gezin en voor bij hun ouders inwonende jongeren die studeren of een opleiding volgen waarbij er geen recht bestaat op studiefinanciering. In het alternatief krijgen deze jongeren € 340 per maand terwijl in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorzien in een zelfstandige uitkering van maximaal € 924 per maand als alleenstaande.

De VNG, de G4 en de G32 stellen voorts dat de invoering van het alternatief dat voor de huishoudinkomenstoets is ontwikkeld geen vertraging voor de inwerkingtreding van de wetswijziging hoeft op te leveren. Dit omdat volgens de VNG, de G4 en de G32 de wet (met uitzondering van de artikelen met betrekking tot de gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets) gewoon per 1 januari 2012 in werking kan treden, waarna door middel van een novelle het alternatief in de wet kan worden opgenomen. Dit alternatief zou dan per 1 juli 2012 in werking kunnen treden. Voor de Rijksbegroting zou dat volgens de VNG, de G4 en de G32 niet tot knelpunten leiden omdat over 2012 slechts met een opbrengst is gerekend van € 27 mln.

Deze voorstelling van zaken is niet correct. Een novelle is een voorstel tot wijziging van een bij de Eerste Kamer aanhangig en nog niet in werking getreden wetsvoorstel. Dat betekent dat als een wetsvoorstel door de EK is aanvaard en in werking is getreden, deze niet meer door middel van een novelle kan worden gewijzigd. Een novelle betekent dus dat het hele wetsvoorstel wordt vertraagd wat leidt tot besparingsverliezen, waarmee de VNG, de G4 en de G32 geen rekening houden en waarvoor geen dekking bestaat.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar een brief d.d. 28 november 2011 waarin de VNG heeft gewezen op de ICT-problemen. In verband daarmee vraagt de VNG om enige coulance met betrekking tot eventuele fouten in het kader van het rechtmatigheidstoezicht. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering hiertoe bereid is in het eerste jaar na invoering van de huishoudinkomenstoets.

Zoals hiervoor is aangegeven in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, is de regering zich bewust van de inspanningen die de implementatie van dit wetsvoorstel van de gemeenten vraagt en van kinderziekten die daar onvermijdelijk aan verbonden zijn. Op dit moment

is nog onduidelijk of, en zo ja welke, gevolgen een en ander zal hebben voor de rechtmatigheid. De regering wil daarom niet vooruitlopen op coullance bij het rechtmatigheidstoezicht. De regering zegt toe de ontwikkelingen op dit punt nauwlettend te volgen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat een groot aantal kinderen wordt uitgesloten van de huishoudinkomenstoets waaronder studenten en Wajongers en vragen of de regering een indicatie kan geven van het aantal kinderen waarvoor de uitzondering niet geldt.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de aanscherping gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets uitzonderingen kent. Met de uitzondering voor studenten beoogt de regering dat studenten door middel van studie en opleiding een zo hoog mogelijke kwalificatie behalen om zodoende de arbeidsmarktkansen te verhogen. In het geval van een uitzondering op grond van Wajong of een zorgrelatie op grond van het gestelde AWBZ-criterium wil de regering rekening houden met de zorgbehoefte van het betreffende gezinslid. Omdat de regering niet beschikt over gegevens over het precieze aantal kinderen per huishouden is geen indicatie te geven van het aantal kinderen waarvoor de uitzondering niet geldt.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of het denkbaar is dat er huishoudens zijn, bestaand uit drie of meer meerderjarige personen in de eerste graad, die voor langere tijd voor hun levensonderhoud zijn aangewezen op een beroep op de bijstand. Deze leden vragen daarnaast of de regering van mening is dat een huishouden bestaande uit drie of meer meerderjarige personen in de eerste graad, duurzaam in het levensonderhoud kan voorzien van maximaal 100% van het WML. Deze leden vragen voorts, indien het antwoord op het voorgaande ja is, of de regering dan cijfermatig kan onderbouwen hoe zij dat mogelijk acht en indien de maatschappelijke werkelijkheid een andere blijkt te zijn, welke consequenties de bewindspersonen hieraan verbinden.

De bijstand is bedoeld als een laatste vangnet. De WWB is altijd aanvullend op de middelen die aanwezig zijn. Dat is nu ook zo. Waar in een huishouden middelen zijn, hoort geen bijstand verstrekt te worden. In de situatie van een gezin met meerderjarige kinderen komt dit uitgangspunt in de bestaande situatie onvoldoende tot uitdrukking. Het is niet aanvaardbaar dat in het ene huis een kostwinner met minimumloon een gezin moet onderhouden terwijl bij de bureaus een bijstandsgesin met niet-werkende inwonende meerderjarige kinderen meer dan twee keer zoveel inkomen heeft. Daarom is het van belang dat het complementaire karakter van de bijstand op dit punt wordt aangescherpt door gezinsbijstand als norm te nemen en de huishoudinkomenstoets voor alle meerderjarige gezinsleden te laten gelden. Dit leidt tot een lagere uitkering waardoor er prikkel ontstaat om het zoekgedrag te intensiveren en sneller aan het werk te gaan. In de nieuwe situatie is de toereikendheid van de betreffende bijstandsnorm gegeven door de wettelijke regeling en wettelijke definitie. Het is de eigen verantwoordelijkheid van mensen om het gedrag en de financiële uitgaven aan te passen aan de gewijzigde omstandigheden. De beste aanpassing is de stap naar werk te maken. Werk is en blijft niet alleen de beste manier om voor een beter inkomen te zorgen, maar ook de beste garantie tegen armoede en sociale uitsluiting, terwijl afhankelijkheid van een uitkering dat risico juist vergroot¹. Het doel van de voorgestelde maatregel is het risico op armoede en sociale uitsluiting te verminderen, juist door de stap naar werk te maken. Met het aantal personen binnen het gezin neemt het arbeidspotentieel toe. Er zijn meer gezinsleden die kunnen werken om zo een beroep op een bijstandsuitkering te voorkomen. Van betrokkenen mag verwacht worden dat zij de

¹ SCP 2010: Uit de armoede werken: «...degenen die daadwerkelijk uit de armoede zijn geraakt, hebben dit in veruit de meeste gevallen wel – direct of indirect – aan werk te danken»; SCP 2011: Voorbestemd tot achterstand?: «Werk biedt bovendien structuur en is een belangrijke voorwaarde om deel te nemen aan de maatschappij. Dit verklaart waarom mensen die werken minder sociaal uitgesloten zijn, terwijl het ontvangen van een uitkering de kans daarop juist vergroot.»

verantwoordelijkheid nemen om die mogelijkheden te benutten. Dit past bij het uitgangspunt dat een ieder zelf verantwoordelijk is voor de voorziening in het bestaan en dat alleen dan een beroep op de WWB noodzakelijk is als werk (tijdelijk) niet mogelijk is. Het beroep op bijstand dient zo kort mogelijk te zijn dan wel voorkomen te worden. De Nederlandse arbeidsmarkt kent veel dynamiek¹. Er zijn letterlijk miljoenen positiewisselingen (mensen gaan werken, veranderen van werkgever of baan, banen gaan teloor, banen worden geschapen etc). In tijden van hoogconjunctuur draait de carrousel uiteraard harder, maar ook in laagconjunctuur draait hij door. De werkloosheid is relatief laag in Nederland en de arbeidsmarkt heeft een tendens, onder andere vanwege ontgroening en vergrijzing om zeker in tijden dat het economisch goed gaat, krap te worden (zie o.a. de Commissie Bakker 2008, Herooverweging werkloosheid 2010). Het is zaak mensen met uitkeringen mee te krijgen in die dynamiek. Want hoe meer men meedraait, des te beter de kansen om het duurzaam zonder uitkering te doen.

Voor mensen in de bijstand betekent dit uiteraard dat het zaak is zo spoedig mogelijk mee te doen op de arbeidsmarkt om hun inzetbaarheid op peil te houden en hun kansen te vergroten. Dit wetsvoorstel levert hieraan een bijdrage. Voor zover zorgbehoevendheid arbeidsparticipatie tijdelijk bemoeilijkt, geeft dit wetsvoorstel de mogelijkheid deze groep van de gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets uit te zonderen. Gemeenten kunnen daarnaast individueel maatwerk verlenen, ook door gebruik te maken van de € 90 mln. ten opzichte van de financiële paragraaf van het regeerakkoord die voor de bijzondere bijstand is toegevoegd aan de algemene uitkering in het gemeentefonds.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoeveel personen, levend in een huishoudelijk verband van meer dan twee personen van meerderjarige leeftijd in een eerstegraadsrelatie tot elkaar onder de gemeentelijke bevoegdheid vallen om bijstandsontvangers op grond van in de persoon gelegen factoren vrij te stellen van de arbeidsplicht. Deze leden vragen voorts wat er met deze (toekomstige) huishoudens dient te gebeuren.

De gemeentelijke bevoegdheid om wegens dringende redenen een ontheffing van de arbeids- en re-integratieplicht te verlenen, geldt in beginsel voor de gehele bijstandspopulatie dus ook voor personen in meerpersoonshuishoudens. Uit de Divosa monitor 2011 blijkt dat in 2010 circa 29% van de bijstandontvangers een ontheffing had van de arbeidsplicht. Dit cijfer kan echter niet direct vertaald worden naar de huishoudens die te maken krijgen met de gezinsbijstand en huishoudinkomenstoets omdat er sprake zal zijn van overlap met de gecreëerde uitzondering in het wetsvoorstel in het kader van zorgbehoevende gezinsleden (indicatie besluit AWBZ van 10 of meer uren per week). Derhalve kan de regering geen goede inschatting maken van het aantal huishoudens dat, na de in het wetsvoorstel gecreëerde uitzondering, nog een gezinslid heeft dat ontheven is van de arbeidsplicht. Is er van een dergelijke uitzondering geen sprake, dan geldt dat ontheffing van de arbeidsplicht voor een gezinslid niet betekent dat de andere gezinsleden van die plicht ontslagen zijn. Zij kunnen dus gaan werken en op die manier in het levensonderhoud van het huishouden voorzien.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de normstelling van € 1 023 netto per maand voor studenten, die gebaseerd is op de beroepsbegeleidende leerweg (BBL-opleiding) impliciet betekent dat deze leerweg het hoogst haalbare is voor kinderen van bijstandsontvangers. Deze leden vragen voorts op welke wijze wordt voorkomen dat om financiële redenen wordt afgezien van een voltijdsopleiding die of tot een hoger kwalificatieniveau leidt dan wel sneller tot het beoogde kwalificatieniveau leidt.

¹ CBS 2008. Dynamiek in de statistiek en CBS 2011 Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt.

De regering begrijpt niet wat de leden van de fractie van GroenLinks tot de veronderstelling brengt dat de onderhavige normstelling impliciet betekent dat deze leerweg het hoogst haalbare is voor kinderen van bijstandsontvangers. De regering is van mening dat iedereen zijn kwaliteiten en capaciteiten ten volle moet benutten. Dit komt ten goede aan de persoon zelf, aan zijn directe omgeving en aan de maatschappij als geheel. Hierin past dat jongeren een zo hoog mogelijk kwalificatieniveau halen. Dit stimuleert de regering in het voorliggende wetsvoorstel door jongeren te verplichten eerst de mogelijkheden in het regulier bekostigd onderwijs te onderzoeken voordat er recht op gemeentelijke ondersteuning of een bijstandsuitkering bestaat. Een bij zijn ouders inwonende jongere die onderwijs of een opleiding volgt, wordt uitgezonderd van de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets, als hij minder verdient dan € 1 023 netto per maand. De regering heeft gekozen om het bedrag van € 1 023 netto per maand te relateren aan de BBL-opleiding (vier dagen per week werken tegen het wettelijke minimumloon (WML)) omdat relatering aan inkomen uit studiefinanciering de jongeren die een BBL-opleiding volgen, zou uitsluiten. Jongeren die een BBL-opleiding volgen, ontvangen immers geen studiefinanciering. Door het vrijlatingsbedrag voor alle studerende en scholieren te relateren aan het WML, ongeacht hun leeftijd, opleiding of studie, wordt bereikt dat zoveel mogelijk jongeren die studeren of een opleiding volgen onder de uitzondering op de gezinsbijstand worden gebracht. Dit is ongeacht de aard van de opleiding (voltijd of deeltijd) en het niveau van de opleiding (ondermeer voortgezet onderwijs, MBO, HBO, WO). Hiermee wordt voorkomen dat om financiële redenen wordt afgezien van het volgen van onderwijs of opleiding.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan dat in het kader van de bestrijding van dakloosheid een deel van de uitkering wordt ingezet voor de bestrijding van de huisvestingskosten. De leden vragen wat de nieuwe regelgeving betekent voor de hoogte van de uitkering en dus voor een deel van de financiering van de voorzieningen. Deze leden vragen voorts de regering om een reactie op de vraag hoe de regelgeving, bijvoorbeeld het wachttijd criterium, van invloed is/kan zijn op de financiering van opvang en bestrijding van kosten van levensonderhoud van slachtoffers van mensenhandel.

Dit wetsvoorstel brengt geen verandering aan in de hoogte van de bijstandsnormen, ook niet door de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets. Als er sprake is van dakloosheid en opvang van slachtoffers van mensenhandel, zijn de gezinsbijstand en de huishoudinkomenstoets niet aan de orde. Er is immers geen sprake van meerdere gezinsleden die hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning.

Dit wetsvoorstel scherpt verder de voorwaarden en sancties voor jongeren tot 27 jaar aan. De regering vindt de extra nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van jongeren noodzakelijk, omdat zij aan het begin van hun werkzaam leven staan en zij zich vanaf het begin moeten realiseren, dat zij niet onnodig een beroep op de samenleving mogen doen. Een van de maatregelen die in dat kader wordt genomen is de zoekperiode van vier weken. Van jongeren wordt verwacht dat zij in deze vier weken aantoonbare inspanningen plegen om werk te zoeken of (weer) naar school te gaan. Diverse gemeenten hebben de vier weken zoekperiode al ingevoerd¹.

De regering realiseert zich dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn waarin een tijdelijk beroep op steun van overheidswege onvermijdelijk is. De in gang gezette decentralisaties op het gebied van AWBZ-begeleiding en Jeugdzorg samen met de maatregelen op het gebied van de WWB en later de Wet werken naar vermogen geven colleges extra mogelijkheden om een integrale aanpak te organiseren en maatwerk te leveren in individuele gevallen. Daarbij hoort ook dat, als een jongere zich bij het

¹ Het aantal bijstandsuitkeringen (WWB en inkomensvoorziening WIJ) aan personen tot 65 jaar is in het derde kwartaal 2011 met 5 duizend gedaald tot 314 duizend eind september. De daling komt bijna geheel voor rekening van de jongeren tot 27 jaar. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) geeft verder aan «dat deze daling bij de jongere bijstandsontvangers niet in lijn is met recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt: de werkloosheid stijgt en het aantal vacatures daalt. (...) Een mogelijke verklaring dat gemeenten vooruitlopen op de voorgenomen aanscherping van de WWB per 1 januari 2012, waarbij een wachttijd van vier weken is opgenomen waarin jongeren tot 27 jaar, die zich voor een uitkering melden, verplicht zijn eerst zelf een baan te zoeken of een opleiding te gaan volgen.» De daling in het derde kwartaal is de eerste in ruim tweeënhalf jaar. Bron: CBS persbericht 30 november 2011.

UWV-loket meldt en het UWV in overleg met het college inschat dat sprake is van zeer dringende redenen, het college op grond van artikel 16 WWB de mogelijkheid heeft om financiële bijstand te verlenen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen een reactie op de mogelijke relatie tussen de door de Federatie Opvang gemelde toename in het gebruik van de maatschappelijke opvang door jongeren en het drempel opwerpende beleid van gemeenten aan de poort van de WIJ.

Uit de evaluatie van de WIJ blijkt dat gemeenten voortvarend aan de slag zijn gegaan met de uitvoering van de WIJ en jongeren ondersteuning hebben aangeboden conform de vastgelegde verplichting in de WIJ. Het beeld dat gemeenten jongeren geen dienstverlening hebben aangeboden deelt de regering daarom ook niet. De genoemde relatie acht de regering dan ook niet waarschijnlijk. Het is niet aan colleges om jongeren een structurele inkomenspositie te bieden. Jongeren zijn hiervoor zelf verantwoordelijk. De regering is er van overtuigd dat als jongeren hun verantwoordelijkheid nemen om zo snel mogelijk aan het werk te komen en op die manier zelf in kosten van levensonderhoud voorzien, dit een meer structurele oplossing biedt dan de uitkeringsafhankelijkheid in stand houden. De regering vindt de extra nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van jongeren noodzakelijk. Zij staan aan het begin van hun werkzame leven en zij moeten zich vanaf het begin realiseren, dat zij niet onnodig een beroep op de samenleving mogen doen.

De leden van de fractie van GroenLinks schatten in dat de aanscherping van de Wet werk en bijstand (WWB) en de invoering van de Wet werken naar vermogen de problemen voor jongeren gaan vergroten. De leden vragen hoe de regering hier tegenover staat.

De regering deelt niet de inschatting van de leden van de fractie van GroenLinks. Een actieve, op werken gerichte instelling helpt jongeren juist zich goed voor te bereiden voor en uiteindelijk een plek te bemachtigen op de arbeidsmarkt. Dit biedt perspectief. De regering is ervan overtuigd, dat dit problemen juist oplost en helpt te voorkomen. Het wetsvoorstel Werken naar vermogen moet nog bij het parlement worden ingediend. Op de doelen en de gevolgen van de maatregelen die met dat wetsvoorstel worden nagestreefd, zal de regering desgevraagd ingaan bij de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel.

De leden van de fractie van GroenLinks merken op dat de bijstandsnorm voor jongeren van 18 tot en met 20 jaar zonder kinderen € 228,04 per maand is. De leden stellen dat dit bedrag volstrekt onvoldoende is om zelfstandig van rond te komen.

De regering is van oordeel dat de reeds geldende bijstandsnorm van € 228,04 per maand voor een jongere van 18 tot en met 20 jaar, voldoet. Jongeren tot 21 jaar kunnen een beroep doen op de ouderlijke onderhoudsplicht. Gezien het vangnetkarakter van de bijstand is het gerechtvaardigd hiermee rekening te houden bij de verlening van bijstand. Als de noodzakelijke kosten van het bestaan uitgaan boven de norm en de jongere voor deze kosten geen beroep kan doen op zijn ouders omdat de ouders hiervoor onvoldoende middelen hebben, of omdat dit redelijkerwijs niet mogelijk is (gedacht kan worden aan een verstoorde verhouding), kan de jongere eventueel bij het college om bijzondere bijstand vragen. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering in deze bestaande uitkeringssystematiek.

Verder merken de leden van de fractie van GroenLinks op dat voor jongeren een zoektijd van vier weken wordt ingevoerd voordat zij een

uitkering mogen aanvragen en dat dit ook geldt voor jongeren die uit de jeugdzorg of (jeugd)gevangenis komen en geen ouders hebben om op terug te vallen. De VNG en de Federatie Opvang willen in gesprek hierover met het ministerie van VWS en andere betrokken ministeries. De leden van de fractie van GroenLinks vragen de visie van de regering hierop.

Met de invoering van de vier weken zoektijd voor jongeren tot 27 jaar benadrukt de regering specifiek de eigen verantwoordelijkheid van jongeren voor hun toekomst. Zij moeten zich van meet af aan realiseren dat zij zelf verantwoordelijk zijn voor werk en inkomen opdat zij zelf in hun kosten van levensonderhoud kunnen voorzien. Dat geldt ook voor jongeren die uit een penitentiaire inrichting (PI) of justitiële jeugdinrichting (JJI) komen. Zij worden in de laatste fase van hun verblijf in een inrichting begeleid bij hun terugkeer in de vrije samenleving, ook op het gebied van werk en inkomen. De regering stelt de vier weken zoektijd voor alle jongeren die zich bij het UWV Werkbedrijf melden verplicht. Na die vier weken kunnen de jongeren, als dat dan nog nodig is, bijstand aanvragen. De bijstand kan ingaan vanaf de dag van melding. Bovendien biedt de WWB de mogelijkheid om iemand die geen recht op bijstand heeft financieel bij te staan indien zeer dringende redenen daartoe noodzaken. De regering ziet dan ook geen directe aanleiding om het initiatief te nemen om met VNG, de Federatie Opvang en andere betrokken ministeries over deze aspecten in gesprek te gaan. Indien (één van) de andere partijen hiertoe het initiatief (neemt) nemen, is de regering uiteraard bereid vorenstaande standpunten nader toe te lichten.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom