

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID¹

Vastgesteld 9 december 2011

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende nadere opmerkingen en het stellen van de volgende nadere vragen.

Inleiding

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.

PvdA-fractie

Ten aanzien van de het wetsvoorstel hebben de leden van de PvdA-fractie een viertal vragen en opmerkingen.

1. Inzake de uitvoering van de voorgenomen maatregelen geeft de regering aan dat er een groot verschil is in impact op de ICT-systemen en dat het zwaartepunt ligt bij de voorgenomen introductie van de gezinsbijstand en de daarmee verbonden huishoudinkomens-toets. Niettemin geeft de regering aan hieromtrent geen obstakels te zien bij de invoering van het wetsvoorstel en dat zij evenmin verwacht dat dit ten koste zal gaan van het draagvlak. Nu kan draagvlak niet eenzijdig door de regering gesanctioneerd worden. Dit wordt bevestigd door de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 28 november jongstleden, waarin zij op basis van een inventarisatie onder gemeenten stelt dat de ICT-implementatie talrijke knelpunten en een aanzienlijk hogere werkbelasting

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijner (VVD), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Elzinga (SP), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Flierman (CDA), Hoekstra (CDA), Scholten (D66), Backer (D66), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV) (*vice-voorzitter*), Van Dijk (PVV), Reynaers (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD), Van Rey (VVD) en Beckers (VVD).

met zich meebrengt.¹ De leden van de PvdA-fractie vragen de regering te reageren op de zeven plus vier aandachtspunten die de VNG in haar brief noemt. Voorts vragen zij de regering 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.

2. Bij de behandeling in de Tweede Kamer is de motie-Sterk² 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.
3. Zowel de door het wetsvoorstel benodigde wijzigingen in processen, systemen en werkwijzen (zie punt 1) als de motie-Sterk (zie punt 2) hangen samen met het voornemen om in Nederland een nieuwe vorm van bijstand te introduceren, namelijk gezinsbijstand, waarvan de benodigde omvang zal worden vastgesteld op basis van een uit te voeren huishoudinkomenstoets. De Raad van State heeft in haar advies over het wetsvoorstel juist deze noviteit scherp bekritiseerd, in het bijzonder op de volgende drie punten dat:
Er geen rekening wordt gehouden met de onvermijdbare (meer)kosten van een of meerdere inwonende meerderjarige(n), zoals bijvoorbeeld de verplichte ziektekostenverzekering;
Er weinig tot geen stimulerende werking uitgaat van de regeling, omdat er volledige verrekening plaatsvindt van inkomsten uit arbeid;
Er van het voorstel een prikkel uitgaat om de familiale samenlevingsverbanden te verbreken. Los van de vraag of dit maatschappelijk wenselijk is, kan dit leiden tot een toenemend beroep op bijstand en op maatschappelijke voorzieningen voor bijvoorbeeld huisvesting en zorg. Dit zet de geraamde bezuinigingen op de bijstand ad € 54 mln onder druk, nog afgezien van mogelijke extra overheidsuitgaven op andere terreinen.
De leden van de PvdA-fractie vragen de regering deze drie kritiekpunten verbonden aan de voorgenomen gezinsbijstand te adresseren.
4. Mede gelet op bovengenoemde punten (1 t/m 3) hebben de VNG, de G4 en de G32 een alternatief voor de gezinsbijstand en bijbehorende huishoudinkomenstoets ontwikkeld.³ Hierin 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). Hieruit kunnen de genoemde onvermijdbare (meer)kosten worden betaald. De initiatiefnemers zijn van oordeel dat dit alternatief verschillende voordelen heeft ten opzichte van de gezinsbijstand en bijbehorende huishoudinkomenstoets:
In de uitvoering is het alternatief veel eenvoudiger dan de gezinsbijstand en bijbehorende huishoudinkomenstoets (zie punt 1);
Daling van het gezinsinkomen tot onder het bestaansminimum wordt sterk beperkt. Reparatie via de bijzondere bijstand, zoals aangegeven in de motie-Sterk (zie punt 2), is dan ook niet meer nodig;
Het alternatief leidt tot een even grote besparing op de kosten als bij de huishoudtoets, hetgeen door de initiatiefnemers cijfermatig wordt onderbouwd.

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

² Kamerstukken II, 2011/12, 32 815, nr. 44.

³ Brief van 5 december 2011, ter inzage gelegd onder griffienummer 149354.13.

De leden van deze fractie vragen de regering inhoudelijk op het door de VNG, de G4 en de G32 ontwikkelde alternatief te reageren.

CDA-fractie

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

Een groot aantal kinderen wordt uitgesloten van de huishoudinkomenstoets zoals studenten, WAJONGERS en dergelijke. Kan de regering een indicatie geven van het aantal kinderen waarvoor de uitzondering niet geldt?

Voorts ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie op het laatste voorstel van de VNG, de G4 en de G32, zoals uiteengezet in de brief van 5 december jl.

SP-fractie

De leden van de SP-fractie verwijzen in verband met hun vragen gemakshalve naar twee brieven van de VNG aan de Vaste commissie Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (d.d. 28/11/2011, betreffende Uitkomst belronde ICT-implicaties, en d.d. 5/12/2011, betreffende Wetsvoorstel 32 815), de laatste brief mede namens de G4 en de G32.

Kan de regering inhoudelijk reageren op alle door de VNG aangedragen punten van zorg met betrekking tot de invoering (ICT en andere onderdelen van het werkproces), alsmede een inhoudelijk onderbouwde reactie geven op het alternatief van de G4 voor het voorstel met betrekking tot de huishoudtoets?

GroenLinks-fractie

De leden van fractie van GroenLinks vragen de regering naar haar opvatting over het alternatief van de G4 voor het kabinetsvoorstel met betrekking tot de huishoudtoets. Dit alternatieve voorstel is uitgewerkt in de hieronder geciteerde brief van de VNG, de G32 en de G4 van 5 december 2012:

«Zoals bekend hebben de gemeenten ernstige bezwaren tegen de invoering van de huishoudtoets per 1 januari 2012. Deze bezwaren kunnen als volgt samengevat worden:

1. De Raad van State heeft aangegeven haar zorgen te hebben in hoeverre de bijstandsnorm toereikend is voor een huishouden van meer dan twee volwassen personen. Ze geeft aan dat hierbij geen rekening wordt gehouden met onvermijdbare kosten die elk lid van het huishouden wettelijk verplicht dient te maken. De Raad van State denkt hierbij onder andere aan de premies die verschuldigd zijn in verband met de verplichte zorgverzekering. De gemeenten delen deze zorgen.
2. De invoering van de huishoudtoets is uitvoeringstechnisch complex. Het risico op fouten is groot, tijdige ICT-ondersteuning is kritisch en er wordt hoge druk gelegd op de handhaving.
3. De Raad van State heeft ook gewezen op het feit dat de huishoudtoets tot veel verhuisbewegingen zal leiden om de inkomensachteruitgang te omzeilen. Dit gaat gepaard met veel extra maatschappelijke kosten. Daarmee is het ook de vraag is of de huishoudtoets de geraamde besparing van € 54 mln per jaar opbrengt.

De gemeenten hebben een alternatief voor de huishoudtoets ontwikkeld, waarbij de bijstand voor inwonende kinderen wordt verlaagd tot een niveau dat persoonlijk voor hen noodzakelijk is. Hierbij wordt gedacht aan het niveau van de persoonlijke toelage voor personen in een intramurale instelling (ca. € 340 per maand). Uit dit bedrag kunnen bijvoorbeeld verzekeringen, zoals de premie ziektekosten betaald worden, maar ook onontkoombare meerkosten voor voedsel, kleding, vervoer etc. Dit voorstel komt tegemoet aan het streven van de regering tot inleveren van het schaalvoordeel dat mensen hebben als ze samen een huishouden vormen. Voor nadere informatie over dit alternatief verwijzen wij u naar de bijlage bij deze brief.

Het alternatief heeft naar ons oordeel verschillende voordelen ten opzichte van de huishoudtoets:

1. Daling van het gezinsinkomen tot onder het bestaansminimum wordt sterk beperkt. Reparatie via de bijzondere bijstand, zoals aangegeven in de motie Sterk is dan ook niet meer nodig.
2. In de uitvoering is het alternatief veel eenvoudiger dan de huishoudtoets. De bestaande partnertoets kan in stand blijven, terwijl inwonende (volwassen) kinderen een aanzienlijk lagere uitkering krijgen.
3. Het alternatief leidt tot een even grote besparing op de kosten als bij de huishoudtoets. In de bijlage is een kwantitatieve onderbouwing van de besparing opgenomen. Omdat de reparatie via de bijzondere bijstand (motie Sterk) niet meer nodig is, worden additionele kosten via de bijzondere bijstand als gevolg van deze motie ook verder voorkomen.

De gemeenten hebben er vertrouwen in dat het alternatief een betere oplossing is dan de huishoudtoets en dat dit budgettair evenveel oplevert. Gedragseffecten, zoals onnodig uitwonen, zullen zich slechts in zeer beperkte mate voordoen. Wat ons betreft kunnen de in de rijksbegroting opgenomen besparingen (€ 27 mln in 2012 en € 54 mln vanaf 2013) bij invoering van het alternatief dan ook gewoon overeind blijven.»

De leden van de fractie van GroenLinks krijgen graag een uitvoerige reactie op het voorstel van de G4, ondersteund door de VNG en de G32.

Daarnaast hebben deze leden nog een achttal vragen naar aanleiding van de memorie van antwoord:

1. Betekent de beantwoording van de vragen van de fractie van GroenLinks over de uitvoering van de motie-Sterk nu de facto dat deze motie door de regering niet wordt uitgevoerd? Indien de regering meent te zeggen dat de motie wel wordt uitgevoerd, hoe valt dit 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 regeerakkoord (categoriale bijstand) geen voorstander van is?
2. In de huidige regelgeving wordt ervan uitgegaan dat voor een gezin van 2 personen het referentieminimuminkomen van het wettelijk minimumloon (WML) een voldoende basis biedt voor het duurzaam voorzien in het gezamenlijk levensonderhoud. Indien minderjarige kinderen deel uitmaken van het gezin worden de inkomsten aangevuld met de kindertoeslag en afhankelijk van de gemeente met bijzondere bijstand. Indien een meerderjarige persoon deel uitmaakt van het huishouden, dan heeft de laatste recht op een eigen inkomen, al dan niet met toeslag. In de nieuwe wet wordt de norm voor alle in een woningverblijvende bloed- en aanverwanten in de eerste graad maximaal 100% van het referentieminimumloon, al dan niet aangevuld met gelimiteerde bijzondere bijstand.

- a. Acht de regering het denkbaar 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?
 - b. Is de regering van mening dat een huishouden bestaand uit drie of meer meerderjarige personen in de eerste graad, duurzaam in het levensonderhoud kan voorzien van maximaal 100% van het WML?
 - c. Indien het antwoord op het voorgaande ja is, kan de regering dan cijfermatig onderbouwen hoe zij dat mogelijk acht; indien het antwoord nee is, kan de regering dan garanderen dat er in Nederland geen huishouden van drie of meer meerderjarige personen in de eerste graad zal zijn, dat voor langere tijd aangewezen is op gemeentelijke bijstand?
 - d. Indien het antwoord op het voorgaande ja is en de maatschappelijke werkelijkheid een andere blijkt te zijn, welke consequenties verbinden de bewindspersonen hier dan aan?
3. Gemeenten hebben de bevoegdheid om bijstandsontvangers op grond van in de persoon gelegen factoren vrij te stellen van de arbeidsplicht.
 - a. Voor hoeveel personen personen, levend in een huishoudelijk verband van meer dan twee personen van meerderjarige leeftijd in een eerstegraadsrelatie tot elkaar, geldt dit?
 - b. Wat dient er met deze (toekomstige) huishoudens naar de mening van de regering te gebeuren?
 4. Het voorliggende voorstel stelt studerende of opleidingsvolgende jongeren vrij voor € 1 023,- netto per maand op de toetsing van het huishoudinkomen. Deze norm is gebaseerd op een jongere die een zogenoemde beroepsbegeleidende leerweg (BBL-opleiding) volgt, waarbij 4 dagen per week gewerkt wordt tegen het WML en een dag opleiding wordt gevolgd. Tegelijkertijd stelt de regering dat de huidige voorgestelde verandering in de regelgeving tot doel heeft jongeren te stimuleren een zo hoog mogelijk kwalificatieniveau te behalen:
 - a. Betekent deze normstelling impliciet dat de regering van mening is dat de leerweg via de BBL het hoogst haalbare is voor kinderen van bijstandsontvangers?
 - b. Op welke wijze denkt de regering te 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?
 5. In het kader van de bestrijding van dakloosheid wordt een deel van de uikering ingezet voor de bestrijding van de huisvestingskosten. Wat betekent de nieuwe regelgeving voor de hoogte van de uikering en dus voor een deel van de financiering van de voorzieningen?
 6. Slachtoffers van mensenhandel, in het bijzonder op het punt van prostitutie, zullen – zo nemen de leden van deze fractie aan – ook een beroep doen op een uitkering van de vestigingsgemeenten. Ook dit zou wel eens een onderdeel kunnen vormen van de financiering van hun opvang en bestrijding van kosten van het levensonderhoud. Deze leden overzien nog niet geheel hoe de regelgeving, bijvoorbeeld het wachttijd criterium, daarop van invloed is/ kan zijn. Kan de regering hierop reageren?
 7. Het aantal jongeren in de leeftijd van 18 t/m 22 jaar in de opvang ten gevolge van dakloosheid of huiselijk geweld is in twee jaar tijd (van 2008 t/m 2010) met 16% gestegen van 6 275 naar 7 196. Daarnaast maakten in 2010 nog eens 1 595 jongens en meisjes van 12 tot en met 17 jaar gebruik van opvang. Dit blijkt uit het branchebeeld van de Federatie Opvang. De Federatie Opvang voorspelt een verdere groei van het aantal jongeren in de opvang wanneer gemeenten jonge daklozen geen structurele inkomenspositie kunnen bieden. De leden

van deze fractie vragen zich af of hier een relatie ligt met het drempel opwerpende beleid van gemeenten aan de poort van de WIJ, waar jongeren vaak te verstaan krijgen dat er voor hen geen uitkering klaarligt (hetgeen op zichzelf genomen juist is), maar er ondanks de verplichting in de WIJ ook geen dienstverlening wordt geleverd. Deze leden wijzen erop dat dit in tegenspraak is met de in de WIJ vastgelegde verplichting van gemeenten om jongeren een traject naar werk of een plek op een opleiding te bieden. Zij vernemen graag de reactie van de regering hierop.

De aanscherping van de Wet werk en bijstand (WWB) en de invoering van de Wet werken naar vermogen gaan de problemen voor jongeren naar de inschatting van de leden van de GroenLinks-fractie nog meer vergroten. De mogelijkheid om een uitkering te krijgen als jonge arbeidsgehandicapte via de Wajong wordt sterk beperkt. De mogelijkheid om in een sociale werkplaats aan de slag te gaan zal ook veel minder zijn. In de WWB wordt een huishoudentoets ingevoerd alsmede een wachttijd van vier weken voor jongeren tot 27 jaar. Hoe staat de regering hier tegenover?

De bijstandsnorm voor jongeren van 18 tot en met 20 zonder kinderen is € 228,04 per maand. Dit bedrag is volstrekt onvoldoende om zelfstandig van rond te komen. Jongeren die in de bijstand komen, moeten vanaf 1 januari 2012 ook nog eens vier weken wachten voordat zij een uitkering mogen aanvragen. Dat geldt ook voor jongeren die uit de jeugdzorg of (jeugd)gevangenis komen en geen ouders hebben om op terug te vallen. Eerder al pleitte de VNG voor een structurele inkomenspositie voor dakloze jongeren. De VNG wil, net als de Federatie Opvang, in gesprek met het ministerie van VWS en andere betrokken ministeries hierover. Wat is de visie van de regering hierop?

8. «Het departement van SZW geeft aan te verwachten dat de implementatie van de maatregelen als gevolg van wetsvoorstel 32 815 zonder problemen zal verlopen bij een ingangsdatum van 1 januari aanstaande. Zij baseert deze opvatting op de uitspraak van de ICT-leveranciers dat de wijzigingen in de nieuwe versie van de uitkeringssystemen gereed zijn per bovengenoemde datum. Deze leden vinden dit opmerkelijk omdat gemeenten de wet moeten uitvoeren, niet de ICT-leveranciers.» Aldus de VNG in de brief van 28 november jl. De VNG constateert na een inventariserende belronde onder gemeenten dat er nog een flink aantal aandachtspunten met betrekking tot de ICT-aanpassingen zijn en komen dan ook tot slot tot de volgende conclusie:
«Wij zijn kortom van mening dat het niet gerechtvaardigd is om nu al op basis van de positionering van de leveranciers vast te stellen dat de implementatie geen knelpunten met zich mee zal brengen. Wij vragen u er bij de staatssecretaris op aan te dringen om heel 2012 oog te hebben voor implementatieknelpunten en gemeenten tegemoet te komen waar het gaat om het wegnemen van knelpunten en ook om coulant met gemeenten om te gaan waar het rechtmatigheidtoezicht betreft.» Bij dezen vragen de leden van de GroenLinks-fractie de aandacht van de regering voor de geschetste problematiek. Zij krijgen graag een uitvoerige reactie op de in de voornoemde brief opgesomde aandachtspunten.

De leden van de commissie zien de beantwoording – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Sylvester

De griffier van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Van Dooren