

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2962

Vragen van het lid **Gijs van Dijk** (PvdA) aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over *de armoede en schulden onder jongeren als gevolg van de participatiewet* (ingezonden 8 april 2020).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Ark** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) (ontvangen 2 juni 2020).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van de uitzending van Nieuwsuur over jongeren in Enschede die structureel geld tekortkomen?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 3 en 5

Deelt u de conclusie dat het onmogelijk is voor een jongere om met een bijstandsuitkering, of zelfs het minimumjeugdloon, zelfstandig te wonen? Zo nee, op welke punten zijn de cijfers uit het onderzoek onjuist en waarom? Welke alternatieve cijfers hanteert u in dat geval?

Wat vindt u ervan dat jongeren met een bijstandsuitkering structureel 666 euro tekort komen? Welke mogelijkheden ziet u om te voorkomen dat zij dak- of thuisloos raken? Kunt u daarbij specifiek ingaan op jongeren die niet kunnen rekenen op steun van familie?

Heeft u zicht op de toegankelijkheid van de bijzondere bijstand voor deze jongeren? Onder welke voorwaarden kunnen jongeren in aanmerking komen voor bijzondere bijstand om reguliere, structurele kosten te vergoeden?

Antwoord 2, 3 en 5

De bijstandsuitkering is een tijdelijke vangnetregeling voor de noodzakelijke kosten van bestaan. De hoogte van de bijstand is afhankelijk van de leeftijd. Dit betekent dat voor personen van 18 tot 21 jaar lagere jongerennormen gelden. Voor jongeren tot en met 20 jaar ligt het relevante wettelijk minimumjeugdloon ook lager dan het wettelijk minimumloon zoals dat geldt vanaf 21 jaar. Dit is bevorderlijk voor de stimulans om (vervolg)onderwijs te volgen.

¹ Nieuwsuur, 3 april 2020 «Jongeren acuut in geldproblemen door coronacrisis» (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2329308-jongeren-acuut-in-geldproblemen-door-coronacrisis.html>)

Het kabinet vindt het van belang dat jongeren niet door middel van een uitkering voorzien in hun bestaanskosten, maar werken aan hun perspectief op de arbeidsmarkt door het volgen van scholing of het opdoen van werkervaring. Op grond van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek hebben ouders een onderhoudsplicht jegens hun kinderen jonger dan 21 jaar. Om deze reden hoeft de bijstandsnorm voor personen van 18 tot 21 jaar niet volledig de noodzakelijke kosten van bestaan te dekken. Gelet op het vangnetkarakter van de bijstand is het gerechtvaardigd om bij de bepaling van de hoogte van de norm rekening te houden met deze onderhoudsplicht. Overigens zijn jongeren van 18 tot 21 jaar uitgezonderd van de toepassing van de kostendelersnorm en voor personen vanaf 21 jaar gelden de reguliere bijstandsnormen.

Er kunnen zich echter situaties voordoen waarbij de jongerennorm in de Participatiewet niet afdoende is om in het levensonderhoud te voorzien omdat het voor jongeren van 18 tot 21 jaar niet mogelijk is de ouderlijke onderhoudsplicht te gelde te maken (bijvoorbeeld omdat er geen ouders in beeld zijn of als de ouders onvoldoende draagkrachtig zijn). Op grond van de Participatiewet dienen gemeenten gebruik te maken van de maatwerkmoegelijkheid om de jongerennorm aan te vullen in de vorm van aanvullende bijzondere bijstand.

Hiermee kan voorzien worden in een inkomen dat voldoende is om van te leven. De gemeenten hebben vervolgens de bevoegdheid om de aanvullende bijzondere bijstand te verhalen op de ouders.

Vraag 4

Om hoeveel jongeren gaat het en om welke bedragen? Indien u daar geen zicht op heeft, acht u het niet eens tijd daar onderzoek naar te doen?

Antwoord 4

Volgens de meest recente cijfers van het CBS van eind september 2019 ontvingen 6.720 personen tussen 18 en 21 een bijstandsuitkering. Het CBS heeft onderzoek gedaan naar de samenloop van algemene bijstand en bijzondere bijstand in 2018². Hieruit blijkt dat 17.750 personen in de leeftijd van 18 tot 21 jaar op enig moment in 2018 een algemene bijstandsuitkering ontvingen. Van deze groep ontvingen 6.610 personen een vorm van bijzondere bijstand, waarvan 5.520 voor directe levensonderhoud en 1.140 voor woonkosten. Hieruit kan worden geconcludeerd dat gemeenten in meer dan een derde van de gevallen de (lagere) bijstandsnorm van personen tussen 18 en 21 jaar aanvullen met bijzondere bijstand.

Vraag 6

Klopt het dat een steeds groter deel van het budget voor bijzondere bijstand wordt besteed aan beschermingsbewind en de vergoeding voor juridische kosten? Kunt u cijfermatig inzicht bieden daarin? Welke oorzaken liggen ten grondslag aan deze stijging?

Antwoord 6

In deze vraag wordt er vanuit gegaan dat er een specifiek, geormerkt budget is voor de bijzondere bijstand. De middelen voor de bijzondere bijstand maken echter deel uit van de algemene uitkering van het Gemeentefonds en zijn daarmee vrij besteedbaar. Gemeenten zijn dan ook beleidsmatig en financieel verantwoordelijk voor de bijzondere bijstand. Dit neemt niet weg dat het aantal mensen dat onder bewind is gesteld is toegenomen de afgelopen jaren en dat dit ook een toename aan kosten voor gemeenten met zich heeft meegebracht.

Bureau Bartels heeft in 2016 in opdracht van de Staatssecretaris van SZW onderzoek gedaan naar het aantal mensen voor wie beschermingsbewind is ingesteld en de gemeentelijke uitgaven die daarmee zijn gemoeid in de periode 2013–2015.³

De onderzoekers hebben berekend hoeveel de totale gemeentelijke uitgaven voor de drie beschermingsmaatregelen beschermingsbewind, curatele en

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/44/samenloop-algemene-en-bijzondere-bijstand-2018>

³ Bureau Bartels, *Vervolgmeting aantal en kosten beschermingsbewinden*, 2016.

mentorschap bedroegen. Hierin was een stijging te zien van € 55 miljoen in 2013 naar € 115 miljoen in 2015.

Uit cijfers van het CBS blijkt dat de jaarlijkse uitgaven van gemeenten aan bijzondere bijstand tussen 2010 en 2018 per saldo met 134 miljoen euro zijn gestegen, waarbij het cluster «financiële transacties» de sterkste stijging laat zien.⁴ Naast de kosten voor beschermingsbewind vallen hieronder ook de kosten voor onder meer rechtsbijstand, voor schuldsanering en voor toeslagen op het inkomen wanneer mensen langdurig zijn aangewezen op een laag inkomen of geen eigen vermogen hebben. Een meer specifieke duiding van het aandeel van de kosten voor beschermingsbewind is op basis van deze cijfers niet mogelijk.

Divosa concludeert in de Factsheet Financiën bijzondere bijstand uit 2016 dat de kosten voor financiële transacties met name zijn gestegen door de stijgende kosten van bewindvoering.⁵

De Raad voor de rechtspraak is gevraagd hoeveel beschermingsbewinden en meer specifiek hoeveel schuldenbewinden de afgelopen jaren zijn ingesteld (zie tabel 1).⁶ Uit de verstrekte cijfers blijkt dat tot 2016 sprake was van een jaarlijkse toename van het aantal ingestelde bewinden; dat komt overeen met de trend uit onderzoek van Bureau Bartels. Sinds 2016 neemt het aantal ingestelde bewinden jaarlijks steeds af.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aantal ingestelde schuldenbewinden	15.600	16.100	15.800	14.700	11.900	11.500
Totaal aantal ingestelde bewinden	39.600	38.500	38.000	36.200	34.000	32.500

Bureau Bartels heeft tevens onderzoek gedaan naar mogelijke verklaringen voor verschillen in gemeentelijke uitgaven voor beschermingsbewind. Zij constateerden dat de omvang van en ontwikkeling in de uitgaven zeer uiteenlopen. Uit het onderzoek blijkt tevens dat veel gemeenten initiatieven ontplooiden om de instroom in beschermingsmaatregelen en daarmee de gemeentelijke uitgaven voor beschermingsbewind te beïnvloeden. Daarbij gaat het veelal om het informeren van doorverwijzers (zorginstellingen, maatschappelijk werk, wijkteams) over beschikbare schuldhulpverleningsinstrumenten en het aandragen van alternatieven voor beschermingsbewind (bijv. varianten van budgetbeheer). Naast gemeentelijk beleid zijn er indicaties dat de economische crisis een belangrijke rol heeft gespeeld in de toename van het aantal beschermingsbewinden. Verklarende factoren voor de toename zijn daarnaast het ontbreken van een sociaal netwerk waardoor problemen (bijvoorbeeld schulden) langere tijd voortduren en de toenemende complexiteit van de samenleving.⁷

Gemeenten proberen grip te krijgen op de instroom in beschermingsbewind. Hieraan ligt niet alleen de wens ten grondslag om de druk op de bijzondere bijstand te verminderen, maar ook de wens om de meest passende vorm van ondersteuning voor mensen met schulden te vinden. Daartoe werken gemeenten samen met bewindvoerders en rechtbanken. Bijvoorbeeld via convenanten en pilots. Gemeenten hebben al de bevoegdheid om de rechter niet alleen te vragen schuldenbewind in te stellen, maar ook om een schuldenbewind te beëindigen. Het kabinet stelt verder in het regeerakkoord voor om gemeenten een adviesrecht te geven bij schuldenbewind. Daartoe heeft het op 1 april jl. het wetsvoorstel adviesrecht gemeenten bij schuldenbewind bij uw Kamer ingediend.⁸

⁴ Te raadplegen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2020/08/uitgaven-bijzondere-bijstand-2010-2018>

⁵ Te raadplegen via: <https://www.divosa.nl/publicaties/factsheet-financien-bijzondere-bijstand>

⁶ Naast schulden en verkwisting (zgn. schuldenbewinden) zijn ook een geestelijke of lichamelijke toestand grond voor het instellen van een beschermingsbewind (zgn. toestandsbewinden).

⁷ Bureau Bartels, *Verdiepend onderzoek naar de groep onderbewindgestelden*, 2015.

⁸ Kamerstuk 35 428.

Vraag 7

Acht u het realistisch dat gemeenten het bedrag van 666 euro per maand zelf aanvullen? Zo ja, kunt u dat onderbouwen, mede in het licht van de grote financiële tekorten bij gemeenten omdat het Rijk meer geld aflost in plaats van te investeren in de samenleving?

Antwoord 7

De Participatiewet voorziet expliciet in de mogelijkheid om de jongerennorm aan te vullen via de bijzondere bijstand als jongeren niet bij hun ouders kunnen wonen en de onderhoudsplicht van hun ouders niet kunnen effectueren. Gemeenten zijn conform de Participatiewet gehouden om in die situatie aanvullende bijzondere bijstand te verstrekken. De toepassing hiervan vergt echter maatwerk. Zo dienen gemeenten vast te stellen of het noodzakelijk is voor jongeren om niet bij hun ouders te wonen. Zie ook mijn antwoord op vragen 2, 3 en 5.

Vraag 8

Deelt u de opvatting dat iedereen zeker moet zijn van een fatsoenlijk bestaan en het dus onacceptabel is dat jongeren dak- of thuisloos raken door regels in de bijstand? Welke elementen uit de wet zijn hier debet aan? Gaat u beleid maken om dit te voorkomen?

Antwoord 8

Ik deel de opvatting dat iedereen in Nederland verzekerd moet zijn van een bestaansminimum als hij of zij zelf hier tijdelijk niet in kan voorzien. Zoals ik in mijn antwoord op vragen 2, 3 en 5 heb aangegeven biedt de Participatiewet deze mogelijkheid ook.

Vraag 9

Wat is het budgettaire beslag van een verruiming van de kostendelersnorm voor drie of meer personen naar 50 procent van de Wet minimumloon (WML), en van een verruiming voor drie personen naar 50 procent, voor vier personen naar 45 procent, en vijf personen naar 40 procent? Wat is het beslag als deze verruiming tijdelijk zouden zijn, bijvoorbeeld het eerste of de eerste twee jaar dat mensen samenwonen?

Antwoord 9

De kostendelersnorm in de Participatiewet geldt zowel voor de bijstand als voor de AIO. In 2019 waren er ruim 23.000 huishoudens met een uitkering vanuit de Participatiewet, waarbij de kostendelersnorm voor 3 personen of meer van toepassing was. In het geval de kostendelersnorm voor 3 of meer personen wordt verhoogd naar het normbedrag voor 2 kostendelers zal dit naar verwachting, op basis van gegevens over 2019, bijna € 70 miljoen kosten. Indien het normbedrag wordt verhoogd voor 3 kostendelers naar 50% van het referentie minimumloon, voor vier kostendelers naar 45% en voor 5 kostendelers naar 40%, kost dat in totaal ruim € 50 miljoen. Er zijn geen gegevens bekend over de duur van het samenwonen van bijstandsgerechtigden, het budgettaire beslag van een tijdelijke verruiming kunnen we ook niet in beeld brengen.

Een tijdelijke verruiming van de kostendelersnorm is niet aan de orde, niet voor het eerste noch de eerste twee jaar dat mensen samenwonen. Het principe van de kostendelersnorm is dat de kosten gedeeld kunnen worden. Voor wat betreft kwetsbare groepen biedt de Participatiewet gemeenten voldoende mogelijkheden om in een individueel geval maatwerk toe te passen. Zo hebben gemeenten de mogelijkheid om de kostendelersnorm niet toe te passen voor personen van 21 jaar en ouder die tijdelijk inwonen bij een bijstandsgerechtigde. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om mensen in een crisissituatie, daklozen of mensen die dakloos dreigen te raken.

Vraag 10

Wat is het budgettaire beslag van een verruiming van de norm voor jongeren in de bijstand, van bijvoorbeeld 10 procent?

Antwoord 10

Gegevens van het CBS over het derde kwartaal van 2019 laten zien dat in die periode ca. 6700 personen jonger dan 21 een bijstandsuitkering ontvingen. Een 10%-verhoging van de jongerennorm zou inhouden dat alleenstaande jongeren voortaan € 285,76 per maand ontvangen in plaats van € 259,78 per maand. De verhoging geldt ook voor gehuwden met de jongerennorm. Een globale inschatting van de bijbehorende uitgaven als de jongerennorm met 10% wordt verhoogd is € 3 miljoen euro. In deze raming is geen rekening gehouden met gedragseffecten, een verhoging van de bijstandsnormen voor 18-, 19- en 20-jarigen roept naar verwachting meer gebruik op, waardoor de kosten hoger uitvallen.

Vraag 11

Bent u bereid over te gaan tot het schrappen van de vierwekenzoektermijn, aangezien deze periode zonder inkomen schulden veroorzaakt?

Antwoord 11

Jongeren van 18 tot 27 jaar die zich melden voor een beroep op bijstand hebben te maken met een zoektermijn van vier weken voordat de aanvraag om bijstand in behandeling wordt genomen. Deze zoektermijn in de Participatiewet draagt eraan bij dat colleges jongeren activeren om te zoeken naar werk of een opleiding te volgen. Opleiding en werk kunnen in beginsel alleen een succes worden met eigen inzet en initiatief; de eigen verantwoordelijkheid van de jongere dient daarbij voorop te staan. Als het college na die vier weken oordeelt dat de jongere zich tijdens die vier weken voldoende heeft ingespannen, maar hij of zij heeft geen werk of scholing gevonden, dan kan met terugwerkende kracht vanaf de dag van melding, bijstand worden toegekend. In dit verband is het van belang dat de colleges de maatwerkmoogelijkheid van arbeidsondersteuning hebben voor met name kwetsbare jongeren die moeite hebben om zelf naar werk of scholing te zoeken. Voorts geldt dat op het moment dat een jongere zich meldt bij een gemeente voor inkomensondersteuning en ook kampt met schulden, het college gelijk kan starten met schuldhulpverlening. Op die manier kan snel voorkomen worden dat schulden verder oplopen. De zoektermijn is daar geen obstakel voor. Om bovenstaande redenen vind ik het dan ook niet gewenst om de wettelijk verplichte zoektermijn en daarmee de wachttijd voor de inkomensondersteuning zondermeer en categoriaal voor alle jongeren die een beroep op bijstand doen te schrappen.

Vanwege de coronacrisis heb ik mogelijk gemaakt dat de colleges in de periode 1 maart tot 1 september 2020 kunnen afwijken van de regels rond de verplichte zoektermijn van vierweken. Daardoor kunnen zij individueel maatwerk toepassen bij het hanteren van de zoektermijn en daarmee mogelijke financiële problemen voorkomen bij jongeren die plotseling zonder werk en inkomsten komen te zitten als gevolg van de coronacrisis, terwijl ander werk of scholing door de uitzonderlijke omstandigheden op dit moment lang niet overal voorhanden is.