

Vergaderjaar 2019–2020

35 174

Wijziging van de Participatiewet en enige andere wetten in verband met het opheffen van discriminatoir onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 februari 2020

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

De leden van de PvdA-fractie danken de regering, mede namens de leden van de GroenLinks-fractie, voor de memorie van antwoord¹. Graag maken zij van de gelegenheid gebruik de regering enkele aanvullende vragen te stellen.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de navolgende vragen die de leden van de hierboven genoemde fracties hebben gesteld en dankt deze leden voor hun inbreng. Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De vragen en opmerkingen van de fracties zijn cursief weergegeven met daarna telkens de reactie van de regering hierop.

Het verheugt de aan het woord zijnde leden (PvdA-fractie mede namens GroenLinks fractie) dat de regering de visie deelt dat het een goede zaak is wanneer mensen voor elkaar zorgen en dat de overheid het dient te stimuleren wanneer iemand gaat samenwonen met een al dan niet verwante persoon met zorgbehoefte. De regering acht de verlening van algemene bijstand op grond van de Participatiewet hiervoor niet het geschikte instrument. Graag vernemen deze leden op welke wijze de regering dit dan wel zal stimuleren. En in welke mate wordt er daarbij rekening gehouden met de financiële straf die mensen als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel hiervoor zullen ontvangen? (Vraag 1 en 2)

Antwoord op vraag 1 en 2.

Het standpunt van de regering is dat voor wat betreft het vaststellen van het recht op en de hoogte van de algemene bijstand, het niet relevant is of de belanghebbende al dan niet over een Wlz-indicatie beschikt. Er dient namelijk gewaarborgd te worden dat de algemene bijstand, als vangnet

¹ Kamerstukken I 2019/2020, 35 174, C.

van de Nederlandse sociale zekerheid, uitsluitend terecht komt bij de personen die dit daadwerkelijk nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. In dat verband acht de regering een verruiming van de algemene bijstand dan ook niet het geschikte instrument om te stimuleren dat iemand gaat samenwonen met een al dan niet verwante persoon met zorgbehoefte². Dit geldt ook voor de situatie dat de samenwoning van twee al dan niet met elkaar verwante personen reeds langere tijd aanwezig is en er een op een bepaald moment bij één van hen een zorgbehoefte ontstaat. Ook in zo'n situatie blijft een inkomen op het niveau van het sociaal minimum namelijk gegarandeerd. Vanuit de doelstelling van de Participatiewet bezien, acht de regering dit een terecht en consequent beleidsuitgangspunt.

In dit verband merkt de regering op dat volgens de huidige regelgeving geldt, dat indien de bovengenoemde twee samenwonende personen bloedverwanten in de tweede graad van elkaar zijn en er zorgbehoefte bij een van hen ontstaat, er een uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden plaatsvindt. Beide bloedverwanten worden in zo'n situatie dan als aparte subjecten van bijstand beschouwd met ieder een eigen middelentoets. Er vindt dan geen gelijkstelling meer plaats met «gehuwden», zoals bij samenwonende bloedverwanten in de tweede graad waarbij er geen sprake is van zorgbehoefte. De Hoge Raad heeft deze regeling als discriminatoir ten opzichte van samenwonende niet-bloedverwanten die in een zelfde situatie verkeren, beoordeelt.

Dit neemt niet weg dat het ontstaan van zorgbehoefte voor alle burgers, ook bijstandsgerechtigden, naast de kosten van levensonderhoud, (extra) zorgkosten met zich meebrengt. In dit verband wijst de regering op het wettelijk instrumentarium om de belanghebbenden daarin te ondersteunen dan wel hen te stimuleren om de zorg thuis te (blijven) ontvangen. Een zorgbehoefte met een indicatie voor langdurige zorg kan namelijk de keuze maken om de benodigde zorg thuis of in een instelling te ontvangen. Het zorgkantoor beoordeelt of het verantwoord en doelmatig is zorg thuis te organiseren en wat hiervoor de meest passende financieringsvorm is, bijvoorbeeld via een «Volledig pakket thuis» of een persoonsgebonden budget (pgb). Bij behoefte aan aanvullende zorg wordt door het zorgkantoor beoordeeld of er van aanvullende regelingen gebruik kan worden gemaakt om in de persoonlijke zorgbehoefte te voorzien. De financiering van de zorg staat los van de eventuele bijstandsuitkering.

Een ander instrument dat de gemeenten in dit verband kunnen inzetten betreft de mogelijkheid van het verlenen van aanvullende inkomensondersteuning, in de vorm van onder andere individuele bijzondere bijstand. Net zoals voor algemene bijstand geldt dat de verlening van bijzondere bijstand overigens niet aan de orde is voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn. In dit verband merkt de regering op dat de bestaande voorzieningen voor zorg en zorgkosten als voorliggende voorziening worden beschouwd.

² Uit vaste jurisprudentie blijkt dat als zorgbehoefte wordt aangemerkt, de persoon van wie is vastgesteld dat hij vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard in aanmerking komt voor een opname in een Wlz-inrichting. Voorts is van zorgbehoefte sprake als de persoon vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, of is aangewezen op constant toezicht teneinde mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen. Om vast te kunnen stellen of hiervan sprake is, is een indicatiebesluit (Wet langdurige zorg) nodig.

Enkele voorbeelden van aan de bijstand voorliggende zorgvoorzieningen zijn – voor zover medisch noodzakelijkheid – de verpleging, persoonlijke verzorging, begeleiding, dagbesteding, en medische behandeling aan huis.

Daar waar zich in voorkomende situaties onverhoopt schrijnende gevallen voordoen, omdat er bijvoorbeeld voor de belanghebbenden geen of slechts in beperkte mate eigen middelen in de vorm van inkomsten of vermogen beschikbaar zijn, wijst de regering in de memorie van antwoord op de thans reeds bestaande bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de colleges om individueel maatwerk te leveren³. Graag wijzen de aan het woord zijnde leden (PvdA-fractie mede namens GroenLinks fractie) hierbij op de stelselverantwoordelijkheid van de regering. Hoe verhoudt de perverse prikkel uit het voorliggende wetsvoorstel zich tot deze stelselverantwoordelijkheid? Voorts ontvangen deze leden graag cijfermatig inzicht in de wijze waarop colleges invulling geven aan de bestaande bevoegdheid en verantwoordelijkheid. (vraag 3 en 4).

Antwoord op vraag 3 en 4.

De regering merkt op dat het haar verantwoordelijkheid is om ervoor te waken dat het stelsel van wet- en regelgeving niet in strijd is met de jurisprudentie en het verdragsrecht. Dat geldt ook nu het schrappen van de uitzonderingsbepaling door de leden van de PvdA fractie mede namens de GroenLinksfractie als een «perverse prikkel» wordt aangeduid. Immers de betreffende uitzonderingsbepaling voor alléén bloedverwanten in de tweede graad, is door de hoogste rechter in Nederland als discriminatoir aangemerkt, waardoor een aanpassing van de regeling op dit punt hoe dan ook noodzakelijk is geworden.

In dit verband is het van belang dat de regering óók de mogelijkheid heeft gezien om – in plaats van het schrappen van de betreffende uitzondering – de huidige uitzonderingsbepaling voor samenwonende bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte, uit te breiden naar alle andere vormen van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Ook het al dan niet kiezen voor de mogelijkheid van uitbreiding van de betreffende uitzondering in de Participatiewet, moet gezien worden in het kader van de genoemde stelselverantwoordelijkheid van de regering. Van belang is dat de Hoge Raad in haar arrest heeft aangegeven dat zo'n uitbreiding duidelijk in strijd is met een van de uitgangspunten van de Participatiewet, namelijk om bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening te houden met de middelen van de partner, ongeacht de graad van verwantschap. Zoals reeds in de memorie van antwoord is gememoreerd, zou een keuze voor een wettelijke uitbreiding van de uitzondering bij zorgbehoefte naar alle overige gezamenlijke huishoudingen, en het daarmee loslaten van de gezamenlijke middelentoets bij een beroep op bijstand, moeten inhouden dat óók gehuwden en geregistreerde partners die (reeds lange tijd) een gezamenlijke huishouding voeren hierbij moeten worden betrokken. Bovendien staat een en ander op gespannen voet met het doel van de Participatiewet om een vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid te vormen.

De regering is daarom van mening dat een uitbreiding van de onderhavige uitzondering in de Participatiewet – gelet op de impact die deze uitbreiding heeft op het vangnetkarakter en de systematiek van de Participatiewet – niet aan de orde kan zijn.

Voorts acht de regering het in dit kader van belang dat de Participatiewet ook voorziet in een bevoegdheid én verantwoordelijkheid van de colleges om indien zich in voorkomende situaties onverhoopt schrijnende gevallen voordoen, individueel maatwerk toe te passen. De keuze van de regering

³ Kamerstukken I 2019/2020, 35 174, C, p.9.

om het toepassen van individueel maatwerk over te laten aan de colleges past ook binnen de hiervoor genoemde stelselverantwoordelijkheid. Gelet op het bovenstaande, wijst de regering er in dit verband nogmaals op dat het schrappen van de onderhavige uitzonderingsbepaling, de enige reële juridische optie is om – zonder strijdigheid met de systematiek en de doelstelling van de Participatiewet – de door de Hoge Raad in de Participatiewet aanwezig geachte discriminatie ongedaan te maken. De regering merkt voorts op dat zij niet over een cijfermatig inzicht beschikt over de wijze waarop colleges invulling geven aan de bevoegdheid en verantwoordelijkheid inzake het toepassen van individueel maatwerk.

De regering zal met de colleges in gesprek gaan en bij hen uitdrukkelijk aandacht vragen voor het – als gevolg van dit wetsvoorstel – mogelijk ontstaan van schrijnende situaties en deze waar mogelijk op te lossen met individueel maatwerk, zo lezen de leden van de PvdA-fractie en de GroenLinks-fractie in de memorie van antwoord⁴. In dit kader vragen deze leden graag aandacht voor het «doenvermogen» van belanghebbenden die in een schrijnende situatie terechtkomen. Zoals beschreven in het WRR-rapport «Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid» kunnen dergelijke omstandigheden de mentale vermogens van mensen onder druk zetten. Is het niet juist aan de regering om in het beleid rekening te houden met zulke verschillen en beperkingen? Wat mogen deze leden van de regering verwachten aangaande «schrijnende gevallen» die niet de weg naar de colleges weten de vinden? (vraag 5 en 6)

Antwoord op vraag 5 en 6.

De regering is van mening dat in situaties waar – als van gevolg van dit wetsvoorstel – mogelijk schrijnende gevallen ontstaan, deze met individueel maatwerk moeten worden benaderd en beoordeeld. Het centraal wettelijk voorschrijven hoe de colleges in dit soort gevallen – waarbij onderling zeer verschillende individuele omstandigheden van de belanghebbenden een rol spelen – moeten oordelen, past hier niet bij. Juist door het expliciet opnemen van de bevoegd- en verantwoordelijkheid van de colleges inzake «individueel maatwerk» in de Participatiewet, houdt de regering in het vaststellen van haar beleid, dus óók rekening met de door de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks genoemde individuele omstandigheden van de belanghebbenden.

Ten aanzien van het «doenvermogen» merkt de regering op dat daar waar dit wetsvoorstel, na de inwerkingtreding daarvan, gevolgen heeft voor bijstandsgerechtigden die bloedverwant zijn in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren én te maken hebben met zorgbehoefte, deze belanghebbenden reeds in het uitkeringsbestand van de colleges en de SVB voorkomen. Bij het inwerkingtreden van de voorgestelde wijziging zullen de colleges en de SVB hun uitkeringsbestanden moeten doorlichten en in voorkomende gevallen het recht op en de hoogte van de algemene bijstand, aan de hand van de gewijzigde regelgeving moeten herbeoordelen. Hierbij geldt conform het wetsvoorstel een overgangstermijn van twee jaar.

Voor zover het gaat om bijstandsgerechtigden die bloedverwant zijn in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren en ná het inwerkingtreden van de voorgestelde wijziging te maken krijgen met zorgbehoefte, geldt óók dat zij in het uitkeringsbestand van de gemeenten bekend zijn.

⁴ Kamerstukken I 2019/2020, 35 174, C, p.15.

In dit kader wijst de regering op de door de Tweede Kamer aangenomen motie Peters/Jasper van Dijk⁵. Deze motie ziet op de in artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet opgenomen mogelijkheid voor colleges van B&W om bij eventuele schrijnende situaties de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van individuele belanghebbenden. Ter uitvoering van deze motie zal de regering met de gemeenten en de SVB in gesprek gaan en bij hen uitdrukkelijk aandacht vragen voor het – als gevolg van dit wetsvoorstel – mogelijk ontstaan van schrijnende situaties en deze waar mogelijk op te lossen met individueel maatwerk. In dat geval zal het «doenvermogen» van de belanghebbende en «het niet de weg naar de colleges weten te vinden» geen rol spelen; immers de uitvoerende instantie neemt zelf contact op met de belanghebbenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 10