

Vergaderjaar 2007–2008

31 138

Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met het openstellen van de mogelijkheid van het verlenen van bijzondere bijstand aan bepaalde groepen personen die gedwongen zijn opgenomen of worden verpleegd en met uitbreiding van de doelgroep van de langdurigheidstoeslag met gedeeltelijk arbeidsgeschikten

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 november 2007

De regering heeft met instemming kennis genomen van de waardering die de meeste fracties voor de voorstellen neergelegd in het wetsontwerp hebben geuit. De leden van verschillende fracties hebben echter nog vragen over een aantal onderdelen van de voorgestelde wijzigingen. De commissie geeft aan dat zij – onder voorbehoud van een voldoende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen – de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid acht.

In deze nota naar aanleiding van het verslag 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 verslag.

0. Bijzondere bijstand bij opname met toepassing van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen of bij een verpleging in een forensisch psychiatrisch centrum

0.1 Doelgroepen

De leden van de PvdA-fractie vragen of patiënten ten aanzien van wie:

- een voorwaardelijke machtiging op grond van artikel 14a Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (Wet bopz) geldt; of
- een zelfbindingsverklaring op grond van artikel 34a Wet bopz wanneer dit artikel in werking is getreden in aanmerking komen voor een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW) of de Wet werk en bijstand (WWB).

De regering antwoordt hierop bevestigend. Een voorwaardelijke machtiging houdt in dat aan de betrokkene voorwaarden worden opgelegd ter voorkoming van een opname in een inrichting. Een zelfbindingsverklaring houdt nog geen opname in, pas als die opname werkelijkheid wordt, op grond van artikel 34k van de Wet bopz, valt de situatie onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Zolang betrokkene niet gedwongen is opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, is aan hem niet rechtens zijn vrijheid ontnomen en valt hij niet onder de uitsluitingsgrond van artikel 13, eerste

lid, onder a, WWB en artikel 19, eerste lid, onder g, WW. Het recht op uitkering op grond van de WWB en WW vervalt dan niet.

0.2 Openstelling bijzondere bijstand

De leden van de fracties van CDA, SP, VVD en ChristenUnie hebben allen vragen over domicilieaspecten bij de belanghebbende die (gedwongen) wordt opgenomen of verpleegd in een psychiatrisch ziekenhuis of forensisch psychiatrisch centrum.

Zo vragen de leden van de CDA-fractie of de regering kan uiteenzetten op welke wijze in een domiciliegeschil gehandeld moet worden en wie uiteindelijk bepaalt welke gemeente gehouden is tot het verstrekken van bijstand. Voor die situaties waarin geen duidelijkheid bestaat over de domicilie dient een voorziening te worden getroffen, aldus deze leden. Ook vragen deze leden aan de regering in dit verband de garantie dat de tijd die gebruikt mag worden tussen het moment waarop de bijzondere bijstand wordt aangevraagd en de feitelijke verlening niet langer duurt dan nu in de wet opgenomen.

In artikel 42 WWB is al een voorziening opgenomen indien een geschil bestaat over de woonplaats van betrokkene. Indien een gemeente van mening is dat zij een aanvraag om bijstand niet in behandeling dient te nemen omdat de belanghebbende naar haar mening niet in die gemeente zijn woonplaats heeft, kan die gemeente de aanvraag doorzenden naar de gemeente waarvan zij denkt dat deze de aanvraag in behandeling dient te nemen. Indien deze gemeente van oordeel is dat zij evenmin de aanvraag dient te behandelen, terwijl geen zekerheid kan worden verkregen over de woonplaats van betrokkene, draagt de gemeente die de doorgezonden aanvraag heeft ontvangen er zorg voor dat het geschil aanhangig wordt gemaakt. De gemeente die de doorgezonden aanvraag heeft ontvangen heeft daarbij de keuze tussen een gang naar de burgerlijke rechter of naar de Kroon op grond van artikel 136 van de Grondwet. Voor dit laatste is een processuele voorziening in de Wet op de Raad van State opgenomen. Het tweede lid van artikel 42 WWB legt op de gemeente waar de belanghebbende werkelijk verblijft de verplichting om, hangende het domiciliegeschil, de bijstandsaanvraag te beoordelen. Hierdoor wordt voorkomen dat een dergelijk geschil ertoe leidt dat vertraging optreedt in de bijstandsverlening en de belanghebbende buiten zijn toedoen onnodig in financiële problemen geraakt. De gemeente is daarbij gebonden aan de beslistermijn die in de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen voor de beoordeling van de aanvraag.

Artikel 42, derde lid, WWB bepaalt tot slot dat de kosten van bijstand verleend door de gemeente waar de belanghebbende gedurende het domiciliegeschil werkelijk verblijft, worden vergoed door de gemeente waarvan de taak is waargenomen.

De voorziening in de WWB ten aanzien van domiciliegeschillen garandeert naar de mening van de regering voldoende dat de belanghebbende die (gedwongen) is opgenomen of wordt verpleegd in een psychiatrisch ziekenhuis of een forensisch psychiatrisch centrum in een domiciliegeschil zijn recht op bijstand daadwerkelijk kan effectueren, uiteraard voorzover hij voldoet aan de voorwaarden voor bijstand.

Opname in plaats A en woonachtig zijn in plaats B kan, zo vrezen de leden van de CDA-fractie, tot praktische problemen leiden. Deze leden vragen of er voldoende contact mogelijk is om een juiste beoordeling te kunnen doen of dat medewerkers van de gemeente de persoon die is opgenomen moeten bezoeken om tot een juiste beoordeling te komen. Zij vragen of voldoende is voorzien in een goede communicatie tussen de instelling en de gemeente die bijzondere bijstand moet verlenen.

De WWB bevat geen administratieve voorschriften over de wijze waarop gemeenten tot een juiste beoordeling komen ten aanzien van het recht op (bijzondere) bijstand. Het is in eerste instantie de belanghebbende zelf die op grond van zijn inlichtingenverplichting gehouden is aan de gemeente die informatie te verstrekken die van belang is voor het recht op en de hoogte van de uitkering. Indien dit niet mogelijk is, gelet op de omstandigheden waarin de belanghebbende verkeert, dient vervolgens te worden bezien of de belanghebbende zijn toestemming geeft aan de gemeente om de gegevens op te vragen. Als dat ook niet mogelijk is, kan de gemeente zonder toestemming de in het voorgestelde artikel 64, tweede lid, vermelde gegevens bij de geneesheer-directeur opvragen. De WWB schrijft niet voor op welke wijze die gegevens worden opgevraagd. Dit is ter beoordeling van de gemeenten. Zij bepalen zelf wat de meest aangegeven manier van communiceren is. Het mondeling of schriftelijk ontvangen van deze gegevens is vaak voldoende om tot een juiste beoordeling te komen. Een bezoek aan de belanghebbende zal in de regel niet noodzakelijk zijn. Zowel de gemeente als de belanghebbende en de instelling heeft baat bij voldoende contact en een goede communicatie. De gemeente heeft er baat bij in het kader van het verifiëren van de verstrekte gegevens, de belanghebbende voor het effectueren van zijn bijstandsrecht en de instelling bij het regelen van de financiële situatie van de belanghebbende opdat de inspanningen vervolgens optimaal gericht kunnen zijn op de medische behandeling. Dit waarborgt naar de mening van de regering een goed contact en communicatie.

De geneesheer-directeur van een psychiatrisch ziekenhuis kan onder bepaalde voorwaarden verplicht worden gegevens te verstrekken aan gemeenten. Hoe wordt geborgd dat deze gegevens kwalitatief adequaat zijn en de verplichting niet gepaard gaat met onevenredige administratieve lasten, is de vraag van de leden van de CDA-fractie.

De geneesheer-directeur van een psychiatrisch ziekenhuis waarin een persoon verblijft, draagt op grond van de Wet bopz zorg voor het patiëntendossier. In artikel 56 van de Wet bopz en in de nadere uitwerking in het Besluit patiëntendossier bopz wordt bepaald welke gegevens in dat dossier worden verwerkt. Daartoe behoren ook de gegevens die relevant zijn voor de toepassing van het voorgestelde artikel 13, derde lid, WWB, zijnde de opname-, ontslag-, en verlofgegevens. Hierdoor wordt naar de mening van de regering gewaarborgd dat de gegevens kwalitatief adequaat zijn. Het gaat daarnaast om een beperkt aantal gegevens waardoor de verplichting niet gepaard gaat met onevenredige administratieve lasten. Voorts is de noodzaak tot het opvragen van de gegevens bij de geneesheer-directeur pas dan aan de orde indien de gegevens niet bij de belanghebbende zelf kunnen worden opgevraagd.

De leden van de fracties van SP, VVD en CU vragen waarop de verwachting is gebaseerd dat de belanghebbende zijn woonstede in een andere gemeente zal behouden en of deze verwachting ook gerechtvaardigd is bij een langdurige opname in een instelling.

In de Memorie van Toelichting is aangegeven dat artikel 40 WWB bepaalt welke gemeente de bijstand dient te verlenen aan personen die (gedwongen) verblijven in een inrichting. De vraag waar iemand een woonplaats heeft als bedoeld in artikel 40, eerste lid, WWB dient te worden beantwoord aan de hand van de feitelijke omstandigheden¹. Niet alleen verliest een natuurlijk persoon zijn woonstede door daden, waaruit zijn wil blijkt om haar prijs te geven, maar ook indien redelijk aannemelijk is dat de belanghebbende niet meer naar de gemeente terugkeert of kan terugkeren waar zijn woonstede zich bevindt². Op grond van de beschikbare gegevens kan geconcludeerd worden dat een gedwongen opname van tussen de vier à zes maanden het vaakst voorkomt (bron: Inspectie voor de Gezondheidszorg). Bij een dergelijke periode is het redelijk te

¹ CRvB 3 juni 2003, nrs. 00/6404 NABW en 00/6438 NABW, JABW 2003/196; CRvB 12 december

2000, nr. 99/1683 NABW, JABW 2001/32.

² CRvB 10 september 2002, nr. 00/4643 NABW, JABW 2002/202.

verwachten dat de belanghebbende niet zijn woonstede zal (willen) prijsgeven. Ook zal het bij een kortere opnameperiode aannemelijk zijn dat de belanghebbende naar de gemeente terugkeert of terug kan keren waar hij zijn woonstede heeft. Of bij een langdurige opname de woonplaats wordt verplaatst naar de gemeente waar de inrichting zich bevindt, is afhankelijk van de individuele omstandigheden. Naarmate de opname langer duurt, kan echter redelijkerwijs eerder worden aangenomen dat de belanghebbende niet meer terugkeert of kan terugkeren naar de gemeente waar zijn woonstede zich bevindt. Bij een langere opname is het eveneens eerder aannemelijk dat de belanghebbende zelf zijn woonstede zal willen prijsgeven.

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie of in de AWBZ is bepaald dat iemand na een jaar automatisch inwoner wordt van de gemeenten waar deze persoon (gedwongen) verblijft in een intramurale voorziening antwoordt de regering dat een dergelijke bepaling niet in de AWBZ is opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering nader te motiveren waarom zij heeft gekozen voor het instrument van bijzondere in plaats van algemene bijstand. Waarom is algemene bijstand naar mening van de regering minder geschikt? De leden van de SP-fractie vragen of het verstrekken van bijzondere bijstand een structurele oplossing is en of het verstrekken van algemene bijstand, zak- en kleedgeldnorm, geen betere en vooral meer structurele oplossing zou zijn. De openstelling van de bijzondere bijstand voor personen die gedwongen worden opgenomen of verpleegd op grond van de Wet bopz of artikel 37 Wetboek van Strafrecht (Sr) dan wel artikel 37b, eerste lid, Sr na ontslag van alle rechtsvervolging heeft als doel te kunnen voorzien in onder meer kosten van de premie voor een ziektekostenverzekering, doorbetaling vaste lasten die verbonden zijn aan een woning en eventuele persoonlijke uitgaven. De beoordeling van de uiteenlopende situaties van de doelgroep met de daaruit voortvloeiende verschillen in noodzakelijke bestaanskosten is afhankelijk van een combinatie van factoren die van geval tot geval moet worden gewogen. De bijzondere bijstand vormt vanuit het maatwerkprincipe het aangewezen kader voor deze vorm van bijstandsverlening. Dit maatwerkprincipe is voor de regering een belangrijke reden geweest om te kiezen voor bijzondere bijstand.

Voor de keuze voor bijzondere bijstand heeft de regering daarnaast meegewogen dat de belanghebbende door de gedwongen opname in zijn bewegingsvrijheid wordt beperkt. Als gevolg van de gedwongen opname kunnen zij niet voldoen aan de verplichtingen die verbonden zijn aan het verkrijgen en het behouden van een uitkering, zoals de arbeidsverplichting, de verplichting beschikbaar te zijn voor werk en de verplichting voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling te accepteren. Het (kunnen) voldoen aan deze verplichtingen is een voorwaarde tot het verkrijgen en behouden van een bijstandsuitkering. Hoewel de vrijheidsbeneming, anders dan bij personen die gedetineerd zijn, aan hen niet te verwijten valt wegens hun psychische gesteldheid, verkeren personen die gedwongen worden opgenomen op grond van de Wet bopz of artikel 37 Sr dan wel artikel 37b, eerste lid, Sr na ontslag van alle rechtsvervolging, in dezelfde positie als personen die zijn gedetineerd, doordat hen rechtens de vrijheid is ontnomen. In de Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden¹ heeft de wetgever destijds geoordeeld dat, naast de omstandigheid dat het maatschappelijk ongewenst wordt geacht dat degene die rechtens zijn vrijheid is ontnomen een uit collectieve middelen gefinancierde uitkering kan blijven ontvangen, het niet beschikbaar zijn voor het aanvaarden van arbeid reden is voor de uitsluiting van het recht op een WWB- of WW-uitkering. Deze lijn heeft de regering in het huidige wetsvoorstel

¹ Wet sociale zekerheidsrechten gedetineerden, Kamerstuk II 26 063, 1997/98, nr. 3, p. 12

doorgetrokken. Aangezien aan bijzondere bijstand geen voorwaarden worden gesteld aan het verkrijgen en het behouden van een uitkering, zoals de arbeidsverplichting, de verplichting beschikbaar te zijn voor werk en de verplichting voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling te accepteren, heeft de regering voor deze vorm van bijstandsverlening gekozen, teneinde het voor personen die gedwongen worden opgenomen op grond van de Wet bopz of artikel 37 Sr dan wel artikel 37b, eerste lid, Sr na ontslag van alle rechtsvervolging, mogelijk te maken te kunnen voorzien in de kosten als die van de premie van een ziektekostenverzekering, de doorbetaling van de vaste lasten verbonden aan de woning en eventuele persoonlijke uitgaven. De regering acht dit een goede en structurele oplossing.

Deze vorm van bijstandsverlening past naar de mening van de regering ook principieel binnen het systeem van de WWB waarbij gemeenten financieel verantwoordelijk zijn voor de uitkeringen die zij verstrekken en voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Het toelaten van onderhavige doelgroepen tot de algemene bijstand betekent dat gemeenten, door de gedwongen opname, de opgelegde verantwoordelijkheid niet kunnen invullen doordat aan de doelgroepen niet de verplichtingen die verbonden zijn aan het verkrijgen en het behouden van een uitkering kunnen worden opgelegd. Dit schept een precedent naar andere doelgroepen aan wie eveneens niet die verplichtingen kunnen worden opgelegd.

De leden van de SP-fractie vragen of het mogelijk is dat mensen die gedwongen worden verpleegd in dezelfde inrichting en vergelijkbare vaste lasten en kosten hebben, een verschillend bedrag aan bijzondere bijstand zullen ontvangen omdat zij uit verschillende gemeenten komen. Indien dat het geval is vragen deze leden of dit een wenselijke situatie is. Zoals eerder aangegeven heeft de openstelling als doel om te kunnen voorzien in onder meer kosten van de premie voor een ziektekostenverzekering, doorbetaling vaste lasten die verbonden zijn aan een woning en eventuele persoonlijke uitgaven. Dit betekent dat verschillen in de bijzondere bijstand die wordt verstrekt in belangrijke mate worden bepaald door verschillen in de hoogte van de kosten die zich voordoen. Voor het overige is het de gemeentelijke bevoegdheid om te bepalen welke noodzakelijke uitgaven gegeven de omstandigheden van het individu voor bijzondere bijstand in aanmerking komen. Dit maatwerk is precies wat de regering beoogt met het wetsvoorstel. Rechtsverscheidenheid in maatwerk is inherent aan en een toelaatbaar gevolg van de decentrale uitvoering van de bijzondere bijstand. Het gemeentelijk beleid vindt enerzijds haar oorsprong in wettelijke kaders en anderzijds haar legitimatie in het lokale democratische bestel; individuele verschillen bij de uitvoering vinden hun grondslag in een zorgvuldig ontwikkeld en omschreven beleid op lokaal niveau.

De leden van de fracties van SP en VVD hebben vragen over de persoonlijke uitgaven en vragen om deze uitgaven te specificeren. De leden van de SP-fractie vragen daarnaast wat de gemiddelde kosten zijn van de premie voor een ziektekostenverzekering en de doorbetaling van vaste lasten die verbonden zijn aan een woning, alsmede wat de gemiddelde kosten van eventuele persoonlijke uitgaven zijn en om welk bedrag het naar schatting maandelijks gemiddeld zal gaan.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader te motiveren wat het bedrag is dat maximaal aan bijzondere bijstand verstrekt gaat worden. Deze leden kunnen zich namelijk niet voorstellen dat bijzondere bijstand verstrekt gaat worden om psychiatrische TBS patiënten kost wat kost hun huis te laten aanhouden. Met andere woorden; wat is het plafond waaraan de regering denkt? Kan niet veel beter geïnvesteerd worden naar het

begeleiden van patiënten bij het zoeken van een woning wanneer ontslag uit de kliniek in zicht komt?

Rekening houdend met de (maximale) zorgtoeslag voor deze groep met lage inkomens is gerekend met 50 euro per maand als gemiddelde kosten voor een ziektekostenverzekering. Een overgrote meerderheid van de doelgroep zal naar verwachting huren en recht hebben op huurtoeslag. Rekening houdend met een ondergrens van huurkosten, de huurtoeslag en het gemiddeld huurbedrag, is gerekend met een netto maandelijks te betalen huurbedrag voor leden van de doelgroep van ca. 230 euro. Dan resteert er nog een overig beperkt bedrag per persoon voor overige persoonlijke uitgaven. Hierbij is ten behoeve van de kostenraming uitgegaan van 20 euro per maand. Wat onder (extra) «persoonlijke uitgaven», als deze zich voordoen, wordt verstaan kan van persoon tot persoon verschillen. Gedacht kan worden aan ondermeer overige verzekeringskosten, lichamelijke verzorging, eventuele extra communicatiekosten en versnaperingen.

In de WWB is geen maximum bedrag opgenomen dat gemeenten aan bijzondere bijstand kunnen toekennen. Wel is bepaald dat bijzondere bijstand alleen wordt verstrekt indien de cliënt niet beschikt over de middelen om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan en deze kosten naar het oordeel van het college niet kunnen worden voldaan uit de bijstandsnorm, het daarmee in hoogte vergelijkbare inkomen, de langdurigheidstoeslag en het vermogen (artikel 35 WWB). Gemeenten kunnen gebruik maken van de extra aan het Gemeentefonds toegevoegde middelen om (ondermeer) de woninglasten tijdelijk door te betalen. Of dit noodzakelijk wordt geacht, is echter een gemeentelijke afweging, waarin de rijksoverheid niet treedt.

Of in het individuele geval het wenselijk is de woning aan te houden en voor welke termijn is afhankelijk van de individuele situatie en ter beoordeling aan de gemeente. Bij een korte opname is het voorstelbaar de woonstede aan te houden, zodat de belanghebbende na de opname terug kan keren naar zijn eigen woonomgeving. Bij een lange opname ligt het meer in de rede dat de woonstede wordt prijsgegeven zodat na de opname een nieuwe woning moet worden gezocht. In dat geval ontstaan er overigens eveneens kosten, zoals voor herinrichting. Het is voor gemeenten mogelijk bij de bijzondere bijstandsverlening voor de doorbetaling van de kosten van de woning rekening te houden met de duur van de gedwongen opname en de kosten die ontstaan wanneer een andere woning moet worden gezocht. Hiermee wordt naar de mening van de regering voorkomen dat bij TBS-patiënten koste wat kost hun huis wordt aangehouden.

De leden van de CDA-fractie vragen of zowel gemeenten die te maken krijgen met een nieuwe groep van mensen die aanspraak kunnen maken op de bijzondere bijstand als de hulpverleners in ziekenhuizen voldoende gekwalificeerd zijn om deze nieuwe taken uit te kunnen voeren. Zij vragen op welke wijze hierin is voorzien. De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de regering de gemeenten gaat voorbereiden op hun nieuwe taak en welke richtlijnen worden meegegeven.

Dit wetsvoorstel brengt voor hulpverleners in ziekenhuizen geen nieuwe taak met zich mee. Het toekennen van een uitkering in het kader van de bijzondere bijstand behoort niet tot de taken van hulpverleners in ziekenhuizen. Of hulpverleners in ziekenhuizen hiervoor voldoende gekwalificeerd zijn, is dus niet aan de orde.

Gezien hun ervaringen met de bijzondere bijstand zijn gemeenten naar de mening van de regering voldoende gekwalificeerd en geëquipeerd om aan personen die gedwongen zijn opgenomen of worden verpleegd, deze bijstand te verlenen. Het betreft hier dus geen nieuwe taak.

Bij Verzamelbrief d.d. 18 september 2006 (Intercom/06/71859) zijn gemeenten gevraagd te anticiperen op onderhavig wetsvoorstel en vanaf 29 augustus 2006 bijzondere bijstand aan de doelgroep te gaan verstrekken. Ik heb geen signalen ontvangen dat gemeenten onvoldoende geëquipeerd zijn om deze taak uit te voeren. Gezien het vorenstaande is de regering niet voornemens richtlijnen mee te geven. Wel zal ik na instemming van het parlement met het onderhavige wetsvoorstel als gebruikelijk gemeenten via de Verzamelbrief informeren over onderhavige wijziging in de WWB.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering toe te lichten op welke wijze andere Europese landen omgaan met het financieel ondersteunen van de onderhavige doelgroep.

Uit navraag bij diverse EU-lidstaten kan op hoofdlijnen het volgende worden afgeleid ten aanzien van de wijze waarop deze omgaan met het financieel ondersteunen van de genoemde doelgroep. De regering merkt daarbij op dat de verschillen in de diverse systemen van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg in de betreffende EU-lidstaten het komen tot algemene conclusies ten aanzien van de financiële ondersteuning bemoeilijkt.

In Zweden wordt geen onderscheid gemaakt tussen psychiatrische patiënten en overige patiënten. Personen die gedwongen worden tot opname in een psychiatrische kliniek hebben een recht op een uitkering bij ziekte («ZWE sjukpenning»). Deze uitkering is hetzelfde als voor andere personen die vanwege ziekte hun normale bron van inkomsten verliezen (de uitkering is een percentage van het inkomen – in het algemeen 80% tot een bepaald maximumbedrag). Overige uitkeringen of financiële steun zijn eveneens niet anders dan voor anderen, dat wil zeggen dat psychiatrische patiënten net als anderen een aanvraag kunnen indienen voor een bijdrage in de woonkosten en levensonderhoud.

De situatie in Finland is vergelijkbaar met die van Zweden. Ook daar wordt geen onderscheid gemaakt tussen psychiatrische patiënten en overige patiënten. De ziekte-uitkering is inkomensafhankelijk en is ongeveer 70% van het laatstverdiende loon.

In Denemarken bestaan er geen bijzondere regels voor de financiële ondersteuning van personen die gedwongen zijn opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. De personen genieten dezelfde sociale rechten als andere mensen met behoefte aan sociale bijstand. Dit betekent dat personen die al een uitkering ontvangen recht hebben op doorbetaling van deze uitkering (bijvoorbeeld invaliditeitsuitkering en bijstandsuitkering). Personen die een baan hebben op het moment van opname hebben recht op een ziekte-uitkering (of doorbetaling van salaris tijdens ziekte, afhankelijk van aanstellingsvoorwaarden). In beginsel dient een ontvanger van een bijstandsuitkering beschikbaar te zijn voor de arbeidsmarkt en actief werkzoekend te zijn. In geval van ziekte zijn deze eisen echter niet van toepassing.

Ontvangers van een bijstandsuitkering krijgen deze volledig doorbetaald tijdens opname in een ziekenhuis voor een periode van drie maanden. Daarna kan er besloten worden om een bedrag achter te houden voor kost en inwoning. In praktijk wordt alleen een bedrag voor kost achtergehouden om ervoor te zorgen dat de patiënt nog een woning heeft na ontslag uit de inrichting. Gedetineerden in Denemarken krijgen geen bijstand.

In België wordt «leefloon» ontvangen indien personen worden opgenomen in een psychiatrische instelling. Leefloon is het equivalent van een bijstandsuitkering. Het leefloon loopt bij een dergelijke opname door. Door de sociaal werker worden zaken betaald als huur en de rest gaat naar de instelling als een bijdrage in de kosten.

In het Verenigd Koninkrijk wordt er een onderscheid gemaakt tussen diegenen die in een psychiatrisch ziekenhuis terechtkomen via de straf-

rechtelijke weg en diegenen die (al dan niet gedwongen) louter op grond van gezondheidsoverwegingen daar terecht komen. In het eerste geval gaat het recht op elke vorm van bijstand verloren (net als bij gedetineerden). In het tweede geval blijven de bestaande rechten behouden (bijvoorbeeld «housing allowance», «incapacity benefits»).

In Frankrijk zit de ondersteuning van psychiatrische patiënten tamelijk ingewikkeld in elkaar. Deze hangt vooral af van het antwoord op de vraag wat onder bijstand wordt verstaan. Het is in elk geval mogelijk dat personen die gedwongen opgenomen worden in een psychiatrisch ziekenhuis bijzondere bijstand («allocation») ontvangen voor het doorbetalen van dagelijkse kosten (huur, energie) die doorgaan. Elk psychiatrisch ziekenhuis heeft de beschikking over een sociale dienst die per geval beoordeelt of iemand recht heeft op bijzondere bijstand. Het zal met name afhangen van de inkomsten van de betrokkene.

In Ierland is het uitgangspunt dat personen die gedetineerd zijn geen recht hebben op een sociale zekerheidsuitkering. Echter, bij algemene regels kunnen er op dit uitgangspunt uitzonderingen worden gesteld. Zo zijn personen die zijn opgenomen in het «Central Mental Hospital» op basis van de «Mental Health Acts» uitgesloten van een sociale zekerheidsuitkering, terwijl andere categorieën zoals personen die niet schuldig zijn bevonden vanwege ontoerekeningsvatbaarheid volgens de «Criminal Law (Insanity) Act 2006» dit recht wel hebben. In het kader van de sociale voorzieningen bepaalt de «Social Welfare Consolidation Act 2005» dat personen die zijn gedetineerd of in wettelijk bewaring zijn gesteld zijn uitgesloten van het recht op een «Jobseeker's Allowance», «Disability Allowance», «Farm Assist» of «Pre-Retirement Allowance». Op deze regels zijn geen uitzonderingen mogelijk. Dit betekent dat personen die niet schuldig zijn bevonden vanwege ontoerekeningsvatbaarheid en vervolgens zijn opgenomen in het «Central Mental Hospital» of personen die onvrijwillig zijn opgenomen op grond van de «Mental Health Act» geen recht hebben op sociale voorzieningen.

In Polen zijn geen additionele uitkeringen beschikbaar voor patiënten in psychiatrische ziekenhuizen of voor hun families. Hun verblijf in het ziekenhuis wordt gefinancierd, zoals in geval van alle andere patiënten, uit het Nationale Gezondheidsfonds (NFZ), waar iedereen een premie voor betaalt. Ziektekosten van diegenen die niet verzekerd zijn bij NFZ worden betaald uit het budget van het Ministerie van Gezondheid.

In Oostenrijk bestaat er geen financiële ondersteuning voor personen die gedwongen worden opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis. Ook op deelstaatniveau is in principe ook geen financiële ondersteuning mogelijk. In individuele gevallen kan vanuit de «Sozialhilfe» achteraf een eenmalige financiële ondersteuning worden verkregen om bijvoorbeeld te voorkomen dat iemand zijn huurhuis kwijtraakt.

Ook in Italië voorziet de Italiaanse overheid niet in bijstand bij een psychiatrische ziekenhuisopname.

1. Langdurigheidstoelage voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten

De leden van de SP-fractie zijn zeer verheugd dat in dit wetsvoorstel bij het recht op langdurigheidstoelage het onderscheid tussen bijstandsgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten wordt weggelaten. Door de leden van de SP-fractie wordt gevraagd of het bij het wegnemen van het onderscheid tussen bijstandsgerechtigden en gedeeltelijk arbeidsgeschikten expliciet gaat om gedeeltelijk arbeidsgeschikten «zonder inkomen» of ook over gedeeltelijk arbeidsgeschikten met ontoereikend inkomen. Zij vragen of de Centrale Raad van Beroep hierover uitspraak heeft gedaan.

De voorgenomen regeling strekt tot het codificeren van de uitspraak van de Centrale raad voor beroep (CRvB) van 4 juli 2006 (LJN:AY0173). De uitspraak heeft betrekking op gedeeltelijk arbeidsgeschikten zonder

inkomsten uit arbeid en het gebrek aan onderscheid ten opzichte van langdurig bijstandsgerechtigden. Het wetsvoorstel strekt ertoe dit onderscheid ongedaan te maken. Daartoe wordt het onderscheid opgeheven tussen gedeeltelijk arbeidsgeschikten en bijstandsgerechtigden, in die zin dat voor beiden een voorwaarde is dat gedurende een ononderbroken periode van 60 maanden geen inkomsten uit arbeid mogen zijn ontvangen of dat het college van burgemeester en wethouders van oordeel moet zijn dat gelet op de zeer geringe hoogte van de inkomsten uit in die periode en de zeer geringe duur van deze arbeid, in redelijkheid niet gesproken kan worden van een feitelijke aanwezigheid van arbeidsmarktperspectief (artikel 36, eerste lid jo vierde lid, WWB).

Financiering

Door de leden van de CDA-fractie wordt gevraagd naar een nadere toelichting van de raming van de kosten voor uitbreiding van bijzondere bijstand. De leden van de fracties van de SP en VVD willen weten waarom niet alle Bopz-ers bijzondere bijstand ontvangen.

In totaal verblijven er ongeveer 14 000 personen in een psychiatrisch ziekenhuis. Een onbekend deel hiervan leefde voorafgaande aan de opname van een inkomen op of rond het sociaal minimum; er wordt uitgegaan van ongeveer 30 procent. Deze groep komt potentieel in aanmerking voor bijzondere bijstand indien zich kosten voor doen zoals huur en zorgkosten die niet uit het eigen inkomen of dat van een ander (partner) betaald kunnen worden. Het zal met name gaan om alleenstaanden. Uitgaande dat dit bij ongeveer de helft van de doelgroep het geval is, betekent dit dat de uitgaven aan bijzondere bijstand met circa 3 miljoen euro kunnen toenemen. Dit bedrag is toegevoegd aan het gemeentefonds en niet aan het macrobudget Inkomensdeel, omdat de middelen voor bijzondere bijstand via de algemene uitkering van het gemeentefonds lopen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering denkt te kunnen voorkomen dat de uitbreiding van de potentiële doelgroep van de bijzondere bijstand in de praktijk ten koste zal gaan van andere potentiële doelgroepen van de bijzondere bijstand (en daarmee van anti-armoedebeleid). Bijzondere bijstand, of deze nu strekt tot vergoeding voor bijzondere kosten voortvloeiend uit gedwongen opname of anderszins, is een recht en geen gunst. Er kan daarom, in de ogen van de regering, nimmer sprake zijn van verdringing van de ene noodzaak door de andere. In verband met de uitbreiding van de gemeentelijke taak heeft de regering extra middelen aan gemeenten ter beschikking gesteld.

Door de fracties van CDA, SP en VVD wordt gevraagd naar een toelichting bij de raming van de extra kosten als gevolg van de uitbreiding van langdurigheidstoeslag. De leden van de CDA-fractie vragen daarnaast of het macrobudget inkomensdeel met terugwerkende kracht is aangepast voor deze uitbreiding.

De potentiële extra doelgroep betreft ontvangers van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering die vijf jaar lang een inkomen hebben gehad op het sociaal minimumniveau. Het gaat hierbij om circa 10 000 personen. Verdere voorwaarden die aan de langdurigheidstoeslag worden gesteld zijn dat men de afgelopen vijf jaar niet werkzaam is geweest, zich heeft ingespannen om werk te vinden indien men daartoe in staat is en voldoet aan de partner-en vermogenstoets. Rekening houdende met deze nadere vereisten, heeft de helft van genoemde groep recht op een langdurigheidstoeslag van ongeveer 400 euro per jaar. Het bedrag van 2 miljoen euro wat met de uitbreiding gemoeid is, is in 2006 met terugwerkende kracht toegevoegd aan het macrobudget Inkomensdeel naar aanleiding van de gerechtelijke uitspraak.

2. Adviezen

De leden van de PvdA-fractie constateren dat een deel van het Uitvoeringspanel van gemeenten, VNG en Divosa de beperking tot bijzondere bijstand niet goed uitvoerbaar acht en geeft de voorkeur aan het kunnen verstrekken van algemene bijstand, zak- en kleedgeldnorm. Deze leden vragen de regering te motiveren waarom niet beide routes (algemene en bijzondere bijstand) worden opengesteld, zodat gemeenten maximaal maatwerk kunnen toepassen. Zij vragen ook of de regering met voorbeelden wil toelichten in hoeverre algemene bijstand (zak- en kleedgeldnorm) en bijzondere bijstand tegemoetkomen aan de kosten van de ziektekostenpremie, de vaste lasten die verbonden zijn aan het aanhouden van woonruimte, en relevante persoonlijke uitgaven.

In paragraaf 1.2 is de regering ingaan op de keuze om aan de onderhavige doelgroepen het recht op bijzondere bijstand en niet algemene bijstand open te stellen. De regering is van mening dat met de bijzondere bijstand gemeenten maximaal maatwerk kunnen verlenen. Ook wordt met bijzondere bijstand de lijn doorgetrokken van de Wet socialezekerheidsrechten gedetineerden. Tot slot past deze vorm van bijstandsverlening binnen het systeem van de WWB en wordt precedentwerking naar andere groepen voorkomen die niet aan de verplichtingen die verbonden zijn aan het verkrijgen en het behouden van een uitkering kunnen voldoen. Voorbeelden van de uitgaven betreft de regering hieronder bij de beantwoording van vragen over de uitvoerbaarheid.

Voorts vragen de leden van de fracties van PvdA en SP waarom een deel van het uitvoeringspanel de beperking tot bijzondere bijstand niet goed uitvoerbaar acht. Ook vragen de leden van de PvdA-fractie waaruit de bewerkelijkheid van de voorgestelde regeling bestaat (voor de uitvoerders van de regeling) en waarom bij een keuze voor algemene bijstand de bewerkelijkheid even groot zou zijn. De leden van de VVD-fractie vragen eveneens in te gaan op de bewerkelijkheid van de bijzondere bijstand. De leden van de PvdA-fractie vragen dit punt toe te lichten met een voorbeeld. Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie op welke wijze deze bijstandsverlening in de praktijk zal worden uitgevoerd. Is bijzondere bijstand bijvoorbeeld minder omslachtig dan algemene bijstand? Deze leden vragen of de regering dit met een voorbeeld kan illustreren. Bij de verstrekking van de bijzondere bijstand dient te worden beoordeeld of er uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan aanwezig zijn die niet uit de bijstandsnorm, het daarmee in hoogte vergelijkbare inkomen, het vermogen of de langdurigheidstoelage kunnen worden voldaan. Dit betreft een individuele beoordeling van de bijzondere omstandigheden, de aanwezigheid en de noodzakelijkheid van kosten en of deze daadwerkelijk zijn gemaakt. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor de persoonlijke uitgaven bezien dient te worden welke kosten aanwezig zijn, of deze noodzakelijk zijn en voortvloeien uit bijzondere omstandigheden en of de kosten daadwerkelijk worden gemaakt. Dit kan voor onderhavige doelgroepen naar de mening van een deel van het Uitvoeringspanel bewerkelijk zijn en niet goed uitvoerbaar. Een ander deel van het Uitvoeringspanel oordeelde evenwel dat de onderhavige oplossing via de bijzondere bijstand reëel en uitvoerbaar is.

Voorts wijst de regering er op dat in het kader van de individuele bijzondere bijstandsverlening het goed mogelijk is maatwerkondersteuning te verlenen waarbij gebruik wordt gemaakt van groepskenmerken en daarbij de uitvoeringskosten voor gemeenten beperkt te houden¹. Bij de verlening van bijzondere bijstand maken gemeenten gebruik van beleidsregels. In beleidsregels legt een gemeente vast welke uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten tot welk bedrag voor bijzondere bijstandsverlening in aanmerking komen. De beleidsregels kunnen

¹ Kamerstukken II 30 800 XV, 2006/07, nr. 7, p. 1-3.

betrekking hebben op kosten die rechtstreeks voortvloeien uit het feit dat de belanghebbende tot een bepaalde – op een minimuminkomen aangewezen – specifieke groep personen of huishoudens behoort. De groep personen die gedwongen worden opgenomen of verpleegd op grond van de Wet bopz of artikel 37 Sr dan wel artikel 37b, eerste lid, Sr na ontslag van alle rechtsvervolging, kan in dit verband binnen de verlening van de bijzondere bijstand als specifieke groep worden aangemerkt. De kosten waar deze groep te maken kunnen krijgen betreffen de premie ziektekostenverzekering en de persoonlijke uitgaven als bijvoorbeeld overige verzekeringskosten, lichamelijke verzorging, ontspanning, eventuele extra communicatiekosten, en versnaperingen. Indien wordt vastgesteld dat men behoort tot een bepaalde groep dan staat vast dat ook bepaalde kosten worden gemaakt. Daarbij dient wel te worden vastgesteld dat de kosten daadwerkelijk worden gemaakt door bijvoorbeeld steekproefsgewijze controle of controle boven een bepaald bedrag. De bewerkelijkheid van de bijzondere bijstandsverlening aan onderhavige groep kan zo naar de mening van de regering worden beperkt.

Op welke wijze deze bijzondere bijstandsverlening in de praktijk zal worden uitgevoerd betreft een verantwoordelijkheid van gemeenten waarin de regering niet treedt. De bijzondere bijstand is financieel en beleidsmatig gedecentraliseerd. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het te voeren beleid en de beslissingen die zij in het individuele geval nemen.

Op de vraag waarom bij een keuze voor algemene bijstand de bewerkelijkheid even groot zou zijn antwoordt de regering dat bij de verstrekking van de algemene bijstand eveneens beoordeeld dient te worden of naast de algemene noodzakelijke kosten van het bestaan er ook uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan aanwezig zijn die niet uit de bijstandsnorm, het daarmee in hoogte vergelijkbare inkomen, het vermogen of de langdurigheidstoeslag kunnen worden voldaan. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij kosten van de doorbetaling van de vaste lasten verbonden aan de woning. Bij de beoordeling op een mogelijk recht op bijzondere bijstand, naast de algemene bijstand, dienen dan eveneens de individuele omstandigheden van de belanghebbende te worden onderzocht en beoordeeld. De keuze voor algemene bijstand in combinatie met bijzondere bijstand maakt de bewerkelijkheid van de bijzondere bijstand in dat geval niet minder dan in het geval van alleen bijzondere bijstandsverlening voor alle aanwezige noodzakelijke kosten. Hier doelde het deel van het uitvoeringspanel op dat bijzondere bijstand als structurele oplossing reëel en uitvoerbaar vindt.

De leden van de SP-fractie vragen naar het oordeel van de regering over de opvatting van een deel van het uitvoeringspanel gemeenten dat «bijzondere bijstandsverlening zich in een groot aantal gevallen zal beperken tot de zorgpremie en woonlasten». Deze leden vragen of de regering bereid is het wetsvoorstel zo vorm te geven dat gemeenten de bijzondere bijstandsverlening niet zullen beperken tot de zorgpremie en woonlasten, maar ook belangrijke persoonlijke uitgaven erbij betrekken.

Op welke wijze de bijzondere bijstandsverlening aan personen die gedwongen worden opgenomen of verpleegd op grond van de Wet bopz of artikel 37 Sr dan wel artikel 37b, eerste lid, Sr na ontslag van alle rechtsvervolging, zal worden uitgevoerd merkt de regering op dat dit een verantwoordelijkheid van gemeenten betreft waarin de regering niet treedt. Zoals eerder aangegeven is de bijzondere bijstand financieel en beleidsmatig gedecentraliseerd. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het te voeren beleid en de beslissingen die zij in het individuele geval nemen. Het is een uitdrukkelijke gemeentelijke verantwoorde-

lijkheid om de bijzondere bijstand adequaat af te stemmen op de individuele situatie waar het betreft de ziektekostenpremie, huisvestingskosten én de persoonlijke uitgaven. De belanghebbende heeft een recht op bijzondere bijstand, indien hij voldoet aan de in de wet gestelde voorwaarden. De regering heeft het advies van het Uitvoeringspanel dan ook zo gelezen dat de bijzondere bijstandsverlening in hoofdzaak gericht zal zijn op de bekostiging van de ziektekostenpremie en de woonkosten, maar dat bijzondere bijstandsverlening voor persoonlijke uitgaven afhankelijk van de individuele omstandigheden eveneens aan de orde kan zijn.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. Aboutaleb