

Vergaderjaar 2018–2019

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 5 juni 2019

Inhoudsopgave

I.	Algemeen	1
1.	Inleiding	2
1.1.	Aanleiding en doel	2
1.2.	Onderscheid gezamenlijke huishouding en kostendelerschap	6
2.	Parlementaire geschiedenis in het kort	7
2.1.	Gelijkstelling ongehuwd en gehuwd samenwonenden	7
2.2.	Amendement Noorman-Den Uyl /Bakker	8
3.	Uitspraken Centrale Raad van Beroep en Hoge Raad	9
3.1.	Discriminatieverbod	9
3.2.	Hoge Raad	9
4.	Inhoud wetsvoorstel en gevolgen daarvan voor uitvoering	10
4.1.	Participatiewet	10
4.2.	Aantal huishoudens	12
5.	Overige	12
5.1.	Doeltreffendheid en doelmatigheid	12
5.2.	Ontvangen reacties en adviezen	13
6.	Overgangsrecht	14

I. Algemeen

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel.

De leden van de **VVD-fractie** geven aan met interesse kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel om het discriminatoire onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte op te heffen. Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **CDA-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

Ook de leden van de **D66-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat het onderscheid tussen tweedegraads bloedverwanten en niet-bloedverwanten niet gerechtvaardigd is. Zij leggen de regering nog wel enkele vragen voor.

De leden van de **GroenLinks-fractie** geven aan met teleurstelling kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel. Wat deze leden betreft mogen er geen financiële drempels zijn om voor elkaar te zorgen, en is juist onderlinge zorgbehoevendheid reden om een uitzondering te maken op de bijstandsnorm van «gehuwden». Deze leden zijn dan ook van mening dat de regering de lijn van de Centrale Raad van Beroep zou moeten volgen. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **SP-fractie** melden dat zij met onvrede kennisgenomen hebben van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** geven aan met belangstelling kennisgenomen te hebben van het wetsvoorstel. Zij hebben daarover nog enkele vragen.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

De leden van de **VVD-fractie** geven aan de doelstelling van het wetsvoorstel te onderschrijven. Zij volgen de regering in de redenering dat het breder toepassen van de uitzondering niet strookt met de uitgangspunten van de Participatiewet, waarbij de bijstand het vangnet is van de sociale zekerheid.

Ook de leden van de **CDA-fractie** stemmen in met het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor bloedverwanten in de tweede graad, wanneer er bij één van hen sprake is van een zorgbehoefte, omdat deze uitzonderingspositie discriminatoir is tegenover andere ongehuwde samenwonenden met een zorgbehoefte partner. Dit klemt naar de mening van deze leden des te meer nu ook de Hoge Raad heeft aangegeven dat dit echt niet langer kan en de wet moet worden gewijzigd.

Wat de leden van de **GroenLinks-fractie** betreft, is zorgbehoevendheid geen «zorg dragen voor elkaar». Het gaat bij zorgbehoevendheid immers om eenzijdige afhankelijkheid. Daarom zijn deze leden van mening dat zorgbehoevendheid niet mee zou moeten tellen bij de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Deze leden vragen hoe de regering dit ziet.

In reactie hierop merkt de regering op dat «zorgdragen voor elkaar» en «zorgbehoefte» verschillende elementen zijn in de Participatiewet.

Het element «zorgdragen voor elkaar» speelt een rol bij de vraag of er een gezamenlijke huishouding aanwezig wordt geacht. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee ongehuwde personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijken zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Indien het college de aanwezigheid van

een gezamenlijke huishouding heeft vastgesteld, dan heeft dat voor de toepassing van de bijstandsregels tot gevolg dat de genoemde twee personen, die samen hun hoofdverblijf in één woning hebben, als «gehuwd» worden aangemerkt en dus te maken hebben met een gezamenlijke middelentoets.

Het element «zorgbehoevendheid/zorgbehoefte» speelt geen rol bij de vraag of er een gezamenlijke huishouding aanwezig wordt geacht. Het element «zorgbehoefte» speelt alléén een rol bij de vraag of samenwonende bloedverwanten in de tweede graad waarvan reeds is vastgesteld dat zij een gezamenlijke huishouding voeren, beroep kunnen doen op de uitzondering in de Participatiewet,¹ waardoor zij ondanks het voeren van die gezamenlijke huishouding, toch niet worden gelijkgesteld met gehuwden.

Ten aanzien van het criterium «zorgbehoefte» merkt de regering volledigheidshalve nog het volgende op. 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. De regering hecht er in dit verband aan te benadrukken dat met het begrip zorgbehoefte in dit wetsvoorstel dus niet de lichtere vormen van behoefte aan zorgverlening worden bedoeld, zoals bijvoorbeeld de behoefte aan «mantelzorg».

De leden van de **SP-fractie** vragen de regering te onderbouwen waarom besloten is de uitzondering voor zorgbehoevende mensen met een tweedegraads verwantschap te schrappen in plaats van de uitzondering uit te breiden naar alle mensen in de bijstand die zorgbehoevend zijn. De leden van de SP-fractie vinden dit een foute keuze. Voor zorgbehoevende mensen in de bijstand wordt immers niets opgelost. Deze leden vragen de regering alle stukken naar de Kamer sturen die zijn opgesteld om de uitzonderingsbepaling te handhaven en uit te breiden naar niet-bloedverwanten (in lijn met de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep). Graag zien zij daarbij de concept-wetswijziging en memorie van toelichting die hiertoe zijn opgesteld plus de onderliggende berekeningen en aannames over hoeveel mensen dit zou betreffen en wat dit zou kosten. Wat is de afweging geweest om niet voor deze variant te kiezen? Was dit een financiële overweging? Wat zijn de financiële consequenties van het handhaven en uitbreiden van de uitzonderingsbepaling naar zorgbehoevende niet-bloedverwanten, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Zoals de regering hiervoor reeds heeft opgemerkt, is «zorgbehoevendheid» géén toetsingselement bij de beoordeling van de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding, maar alléén reden voor een uitzondering bij samenwonende bloedverwanten in de tweede graad op de gevolgen daarvan, namelijk «het als gehuwd worden aangemerkt». Bij het beoordelen van deze uitzondering bestaat er naar de mening van de regering, géén rechtvaardiging voor een afwijkende behandeling van bloedverwanten in de tweede graad ten opzichte van niet-bloedverwanten. Daar waar de wettelijke uitzondering (uitsluitend) voor bloedverwanten in de tweede graad is getroffen, draagt deze

¹ Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de Participatiewet.

uitzondering dan ook een ongewenst discriminatoir karakter. De regering vindt het wenselijk de wettelijke uitzondering te schrappen, in plaats van deze – in lijn met de uitleg van de Centrale Raad van Beroep – te handhaven én breder toe te passen (namelijk ook op niet-bloedverwanten). Het breder toepassen van de uitzondering strookt namelijk niet met de uitgangspunten van de Participatiewet. Uitgangspunt van die wet is namelijk dat bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening wordt gehouden met de middelen van de partner. Bijstand is immers een vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid. Dat het schrappen van de uitzondering aansluit bij de uitgangspunten en systematiek van de Participatiewet, wordt onderschreven door zowel de Hoge Raad als de Raad van State.

Ten aanzien van het verzoek van de leden van de SP-fractie om alle stukken naar de Kamer te sturen die zijn opgesteld om de uitzonderingsbepaling te handhaven en uit te breiden naar niet-bloedverwanten, merkt de regering het volgende op.

Op 24 januari 2017 heeft de toenmalige Staatssecretaris van SZW een tweetal sets Kamervragen over dit onderwerp van het lid Karabulut (SP) en het lid Voortman (GL)² beantwoord. In de beantwoording van deze Kamervragen is aangegeven welke gevolgen de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) d.d. 6 december 2016 voor de uitvoering van de Participatiewet door de colleges had, namelijk dat de colleges gehouden waren om in voorkomende individuele gevallen rekening te houden met de genoemde CRvB uitspraak en voorts dat de Participatiewet aanpassing behoeft. Kort daarna, op 20 februari 2017,³ heeft de toenmalige Staatssecretaris van SZW de beantwoording van de genoemde tweetal sets Kamervragen gecorrigeerd, omdat uit nieuwe informatie was gebleken dat de betrokken gemeente tegen de uitspraak van de CRvB beroep in cassatie⁴ had ingesteld bij de Hoge Raad. In verband met het cassatieberoep bij de Hoge Raad is de genoemde uitspraak van de CRvB opgeschort totdat de Hoge Raad hierop een beslissing had genomen. Een en ander betekende dat de colleges – in tegenstelling tot de eerder gegeven antwoorden op genoemde Kamervragen – gehouden bleven uitvoering te geven aan de huidige wettelijke regeling en alléén tweedegraads bloedverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren én voldoen aan het criterium van «zorgbehoefte» uit te zonderen van de gehuwden norm. Volgens de eerdere beantwoording van de Kamervragen zou de uitzondering namelijk óók op alle andere ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijk huishouding voeren én voldoen aan het criterium van «zorgbehoefte» van toepassing zijn.

Na de uitspraak van de CRvB zijn er geen voorbereidingen getroffen voor een wetsvoorstel tot aanpassing van de Participatiewet, zolang er geen uitspraak van de Hoge Raad was; de hoogste rechter in deze zaak. Het thans voorliggende wetsvoorstel is eerst inhoudelijk voorbereid nadat de Hoge Raad arrest⁵ heeft gewezen. De uitspraak van het hoogste rechtscollege was immers bepalend voor de verdere uitwerking en vormgeving van het wetsvoorstel. De financiële consequenties van het uitbreiden van de uitzonderingsbepaling naar ook zorgbehoevende niet-bloedverwanten, zijn daarbij niet onderzocht, want die optie was na de uitspraak van de Hoge Raad niet aan de orde bij de voorbereiding van het huidige wetsvoorstel.

² Aanhangsel Handelingen II 2016/17, nrs. 1025 en 1026

³ Kamerstuk 34 352, nr. 55

⁴ Op grond van artikel 80 van de Participatiewet.

⁵ HR 08-12-2017, ECLI:NL:HR:2017:3081

Voorts stellen de leden van de **SP-fractie** het volgende. De aanleiding voor de wetgeving is een rechtszaak van een vrouw met een bijstandsuitkering die na een reeks herseninfarcten in een rolstoel belandde. Zij had iemand aangenomen om haar te helpen op basis van het persoonsgebonden budget (pgb) en woonde bij deze persoon in huis. De gemeente beschouwde hen echter als samenwonend en trok wegens het pgb-inkomen van de zorgverlener de uitkering van de vrouw in. De leden van de SP-fractie vragen of de regering het een wenselijke situatie vindt dat de uitkering van deze vrouw is stopgezet en dat zij geen inkomen meer ontvangt. Wat is er met het intrekken van de uitkering van deze vrouw verbeterd voor de maatschappij en voor deze zorgbehoevende vrouw? Welk handelingsperspectief wordt deze vrouw geboden? Deze leden willen graag weten of de vrouw waar de uitspraak van de Hoge Raad over gaat nu nog zelfstandig woont. Indien dit niet het geval is, vindt de regering dit een verbeterde situatie?

Naar aanleiding hiervan wijst de regering erop dat zij niet inhoudelijk kan ingaan op de individuele omstandigheden van de door de leden van de SP-fractie genoemde belanghebbende. Bovendien treedt de regering niet in de besluitvorming van het betreffende college in de onderliggende individuele casus naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad.

De leden van de **SP-fractie** wijzen ook op de kritiek van de Raad van State in het volgende citaat: «Zij merkt echter op dat de onderliggende problematiek van personen die vanwege een zorgbehoefte samenwonen, en die hun uitkering zien verminderen of verdwijnen, hiermee niet weg is. Zo kan het voorstel het effect hebben dat belanghebbenden afzien van het voeren van een gezamenlijke huishouding, indien dat tot nadelige gevolgen voor de bijstandsuitkering kan leiden. Omdat de te verlenen zorg ook dan nog steeds verleend zal moeten worden, zullen andere wegen bewandeld moeten worden. Mogelijk is dan opname in een Wet langdurige zorg (Wlz)-instelling aan de orde. Daardoor kan het voorstel (budgettair) contraproductief uitwerken. Het voorgaande roept dan ook de vraag op of anderszins voorzieningen voor deze problematiek overwogen zijn en kunnen worden gerealiseerd.» De leden van de SP-fractie vragen wat de regering doet om de onderliggende problematiek op te lossen. Hoe voorkomt de regering dat mensen noodgedwongen naar een Wlz-instelling gaan? Is de regering bereid beleid op te stellen voor mensen in de bijstand met een zorgbehoefte?

De regering wijst erop dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat het discriminatoir is om bloedverwanten in de tweede graad (zoals bijvoorbeeld een broer en zus) die met elkaar een gezamenlijke huishouding voeren en waar één van hen zorgbehoefte heeft, uit te zonderen van de gehuwdennorm. Het schrappen van de uitzondering heeft tot gevolg dat voor deze hele specifieke en in omvang beperkte groep, nu ook een toets van de gezamenlijke in aanmerking te nemen middelen zal gaan plaatsvinden (de middelentoets). De middelentoets geldt onder het huidige recht al voor alle andere niet-bloedverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren met zorgbehoefte.

De Raad van State onderschrijft dat het schrappen van de uitzondering past in de systematiek van de Participatiewet. Wel merkt zij op dat het wetsvoorstel (budgettair) contraproductief zou kunnen uitwerken, omdat het wetsvoorstel (dat dus uitsluitend de hierboven genoemde specifieke en in omvang beperkte groep raakt) tot gevolg zou kunnen hebben dat opname in een Wet langdurige zorg (Wlz)-instelling nodig is.

Het toepassen van de middelentoets bij bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren met zorgbehoefte, betekent echter niet automatisch dat de betrokken belanghebbende ten

gevolge daarvan wordt gedwongen om naar een Wlz-instelling te gaan. Immers: het inkomen op bijstandsniveau als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid is en blijft hiermee gewaarborgd, zoals nu ook het geval is bij niet-bloedverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren met zorgbehoefte. In de memorie van toelichting heeft de regering er in dit verband op gewezen dat het een expliciete bevoegd- en verantwoordelijkheid van de colleges is, om in voorkomende schrijnende situaties, derhalve ook bij de situaties waar de Raad van State op wijst, de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden (artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet). Zo'n schrijnende situatie kan bijvoorbeeld zijn dat de samenwonende bloedverwanten in de tweede graad (maar ook samenwonende niet-bloedverwanten) bijvoorbeeld vanwege de middelentoets toch maar afzien van het voeren van een gezamenlijke huishouding en dat daardoor opname in een Wlz-instelling aan de orde kan zijn. Gelet op het bovenstaande ziet de regering geen aanleiding om specifiek voor bijstandsgerechtigden met zorgbehoefte nader beleid op te stellen.

1.2. Onderscheid gezamenlijke huishouding en kostendelerschap

De leden van de **D66-fractie** geven aan dat zij in de memorie van toelichting lezen dat bloedverwanten in de tweede graad niet automatisch worden aangemerkt als gezamenlijke huishouding, maar eerder als kostendelers worden beschouwd. Deze leden vragen zich af wat deze constatering betekent in het licht van het voorstel van de regering, en of er nader inzicht verschaft kan worden tussen het aandeel bloedverwanten in de tweede graad die als kostendelers worden erkend tegenover het aandeel niet-bloedverwanten dat wordt gezien als kostendeler ten opzichte van «gehuwd» voor de Participatiewet. Zij vragen de regering de criteria om in aanmerking te komen als kostendeler uiteen te zetten?

Naar aanleiding van deze vraag van de D66-fractie, hecht de regering eraan om het verschil in de Participatiewet tussen de begrippen gezamenlijke huishouding en kostendeler toe te lichten. Het begrip «gezamenlijke huishouding» moet namelijk strikt worden onderscheiden van het begrip «kostendelende medebewoner».

Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Het betreft hier een feitelijke beoordeling van de omstandigheden, waar het college pas aan toekomt indien het «hoofdverblijf» in voldoende mate aannemelijk wordt geacht. Deze personen worden als «gehuwden» aangemerkt. In dat geval worden de gezamenlijke middelen (inkomen en vermogen) getoetst bij de beoordeling van het recht op bijstand en ontvangen zij gezamenlijk de «gehuwdennorm».

Bij de kostendelende medebewoners is er sprake van een situatie dat twee of meer personen samen één woning bewonen en er op grond van de Participatiewet uitsluitend sprake is van het «kunnen delen van kosten». Er is dan dus geen sprake van een gezamenlijke huishouding. De kostendelers worden beschouwd als zelfstandige subjecten van de bijstand, met ieder een eigen middelentoets. Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor bijstandsgerechtigden die onder de kostendelersnorm vallen.

In reactie op de vraag van de D66-fractie of inzicht kan worden verschaft ten aanzien van het aandeel bloedverwanten in de tweede graad die als kostendelers worden erkend tegenover het aandeel niet-bloedverwanten dat wordt gezien als kostendeler ten opzichte van «gehuwd» voor de Participatiewet, merkt de regering op dat het hier zeer specifieke informatie betreft, waar de regering niet over beschikt.

De leden van de **SP-fractie** melden dat zij het een slechte zaak vinden dat mensen die zorgbehoevend zijn én aangewezen zijn op een bijstandsuitkering het moeilijk wordt gemaakt, temeer omdat dit er steeds meer zijn. Zij willen weten of de regering erkent dat de situatie verslechtert voor deze mensen met de voorliggende wet en dat ook mensen die zorgbehoevend zijn en aangewezen zijn op een bijstandsuitkering worden getroffen door de kostendelersnorm.

In reactie hierop hecht de regering er allereerst aan om nogmaals te benadrukken dat in dit wetsvoorstel uitsluitend wordt bedoeld op de zorgbehoefte zoals volgens de jurisprudentie is vastgesteld, en dus niet op lichtere vormen van zorgbehoefte, zoals bijvoorbeeld de behoefte aan «mantelzorg». Bovendien gaat dit wetsvoorstel uitdrukkelijk niet over zorgbehoefte in geval van een kostendelerssituatie, maar ziet het uitsluitend op het schrappen van de uitzondering op de gehuwdennorm bij bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren en bij één van hen sprake is van zorgbehoefte.

De leden van de **SP-fractie** vragen voorts of de regering kan aangeven hoeveel mensen met een zorgbehoefte gekort worden door de kostendelersnorm. Ook vragen zij of de regering exact kan aangeven welke mogelijkheden de gemeenten hebben om in schrijnende situaties de bijstand af te stemmen op de persoonlijke situatie. Ook willen zij weten hoeveel personen als schrijnend geval een tegemoetkoming of een uitzondering op de kostendelersnorm krijgen, en hoe deze regelingen voor schrijnende gevallen door gemeenten zijn vormgegeven. In dit verband wordt ook gevraagd of, indien een gemeente besluit een schrijnend geval tegemoet te komen, de gemeente deze extra kosten dan zelf moet financieren of dat er dan een andere regeling is, en welk bedrag hier jaarlijks mee gemoeid is? In dit verband wordt ook gevraagd of het voor een gemeente voordeliger om een zorgbehoevend persoon niet te compenseren voor een eventuele schrijnende situatie?

Zoals eerder door de regering is aangegeven, speelt het criterium «zorgbehoefte» alléén een rol bij de vraag of samenwonende bloedverwanten in de tweede graad waarvan reeds is vastgesteld dat zij een gezamenlijke huishouding voeren, een beroep kunnen doen op de uitzondering in de Participatiewet, waardoor zij ondanks het voeren van die gezamenlijke huishouding, toch niet worden gelijkgesteld met gehuwden. Het voorliggende voorstel tot wijziging van de Participatiewet ziet uitdrukkelijk niet op (en heeft dus geen gevolgen voor) de wettelijke regeling inzake de kostendelersnorm.

De regering merkt ten aanzien van de financiering van de algemene bijstand het volgende op. Het Rijk stelt jaarlijks een macrobudget vast dat volgens een vaste verdeelsystematiek onder de gemeenten wordt verdeeld. Dat budget is ongeoormerkt: een gemeente mag een overschot vrij besteden, maar moet een tekort in beginsel ook zelf opvangen.

2. Parlementaire geschiedenis in het kort

2.1. Gelijikstelling ongehuwd en gehuwd samenwonenden

De leden van de **GroenLinks-fractie** geven aan dat het kabinet in 1996 oordeelde dat een uitzondering voor bloedverwanten in de eerste graad gerechtvaardigd was, omdat «samenwoning in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders». Zij vragen of de regering het met hen eens is dat er bij zorgbehoevendheid ook sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, waarbij er niet altijd sprake is van een «vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen

nog niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren» (zeker gezien het strikte criterium «zorgbehoefte» volgens de jurisprudentie)? Rechtvaardigt dit niet juist de verbreding van de uitzondering naar samenwonende niet-bloedverwanten met onderlinge zorgbehoevendheid, zo vragen deze leden zich af.

De regering acht een uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden voor eerstegraads bloed- en aanverwanten gerechtvaardigd, aangezien de samenwoning voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. In die zin is dus geen sprake van een vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren, hetgeen ten grondslag ligt aan de huwelijks samenlevingsvorm die het uitgangspunt vormt voor de gelijke behandeling van andere samenlevingsvormen. Bovendien geldt tussen kind en ouders een civielrechtelijke onderhoudsplicht (artikel 1:392 van het Burgerlijk Wetboek).

Bij personen met een zorgbehoefte (zowel bloedverwanten in de tweede graad als niet-bloedverwanten), zal in veel gevallen ook sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie jegens iemand (ingegeven door de zorgbehoefte), maar die groep is niet vergelijkbaar met eerstegraads bloed- en aanverwanten. Zij hebben namelijk geen verleden van afhankelijkheid zoals een kind ten opzichte van de ouders heeft en voor hen geldt geen civielrechtelijke onderhoudsplicht. De redenen die een uitzondering voor eerstegraads bloed- en aanverwanten op de gelijkstelling met gehuwden rechtvaardigen, gaan voor deze groep dus niet op.

De leden van de **SP-fractie** vragen voorts in hoeverre grootouders die hun kleinkind opvoeden onder de eerstegraads uitzondering vallen, en of de regering bereid is deze groep ook uit te zonderen indien zij niet nu al onder de eerstegraads uitzondering vallen?

In reactie hierop merkt de regering het volgende op. Grootouders en hun kleinkinderen zijn bloedverwanten in de tweede graad. De regering ziet geen reden om deze groep uit te zonderen, aangezien de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad nu juist hebben geoordeeld dat het discriminatoir is om bloedverwanten in de tweede graad anders te behandelen dan niet-bloedverwanten.

2.2. Amendement Noorman-Den Uyl /Bakker

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering waarom er bij de invoering van de Participatiewet niet al voor is gekozen een uitzondering te maken voor een bredere groep, en wat destijds de overweging daarbij was.

In dit verband wijst de regering erop dat het amendement Noorman-Den Uyl/Bakker uitsluitend tot doel had in de Wet Werk en Bijstand (de voorganger van de Participatiewet) een uitzondering te regelen op de gelijkstelling met gehuwden voor bloedverwanten in de tweede graad (samenwonende broers en zussen) als één van hen zorg behoeft. Het amendement beoogde uitdrukkelijk geen algemene uitzondering te regelen op de gelijkstelling met gehuwden voor alle samenwonenden (dus ook niet-bloedverwanten) met zorgbehoefte.

3. Uitspraken Centrale Raad van Beroep en Hoge Raad

3.1. Discriminatieverbod

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering hoe zij oordeelt over de specifieke casus die leidde tot de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en Hoge Raad. Vindt de regering het ook onwenselijk dat twee mensen nu gezamenlijk afhankelijk zijn van één persoonsgebonden budget, dat eigenlijk bedoeld is voor zorg?

De regering is van mening dat gewaarborgd dient te worden dat bijstand (het vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid) uitsluitend terecht komt bij de personen die dit daadwerkelijk nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Om die reden bevat de Participatiewet een middelentoets. Bij deze middelentoets worden de inkomsten uit arbeid in aanmerking genomen, ongeacht de aard van de arbeid. Indien het gezamenlijk inkomen boven de wettelijke algemene bijstandsnorm komt, dan bestaat er geen recht op (aanvullende) algemene bijstand.

3.2. Hoge Raad

De leden van de **GroenLinks-fractie** lezen dat de Hoge Raad oordeelt dat de keuze van de Centrale Raad voor Beroep in strijd is met het uitgangspunt van de Participatiewet om bij de beoordeling of er recht is op een bijstandsuitkering rekening te houden met de middelen van de partner. Naast deze zaak zijn er nog vele voorbeelden te noemen waarbij dit uitgangspunt leidt tot perverse prikkels of zelfs dramatisch uitpakt voor betrokkenen. Deze leden vragen of de regering bereid is om dit uitgangspunt te herzien.

De regering onderschrijft het uitgangspunt van de Participatiewet dat bij de beoordeling of er recht is op een bijstandsuitkering, rekening wordt gehouden met de middelen van de partner indien sprake is van een gezamenlijke huishouding. Bijstand is immers een sociaal vangnet. In het geval van schrijnende situaties biedt artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet de colleges de mogelijkheid om de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende en daarmee individueel maatwerk te bieden.

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen een appreciatie van de regering van de zaak die voorlag bij de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad en die de aanleiding vormde voor dit wetsvoorstel. Zij vragen of de regering de mening deelt, dat het te prijzen valt als iemand zorgt voor zijn al dan niet verwante huisgenoot met zorgbehoefte? Waarom heeft de regering er dan voor gekozen om de onderhavige uitzondering te schrappen en niet de uitzondering juist te verbreden naar niet-verwante huisgenoten?

De regering deelt weliswaar de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat het te prijzen valt als iemand zorgt voor zijn al dan niet verwante huisgenoot met zorgbehoefte, maar merkt hierbij op dat dit niet tot gevolg heeft dat de regering afziet van het schrappen van de discriminatoir geachte uitzonderingsbepaling. De regering wijst er bovendien op dat met een «huisgenoot» in het kader van dit wetsvoorstel uitsluitend wordt bedoeld op huisgenoten zijnde bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte die een gezamenlijke huishouding voeren, en uitdrukkelijk niet op huisgenoten (bloedverwant dan wel niet-(bloed)verwant) die de kosten delen, en waarbij dus sprake is van kostendelerschap.

Het breder toepassen van de uitzondering «zorgbehoefte» naar ook niet verwante huisgenoten die een gezamenlijke huishouding voeren, strookt naar de mening van de regering niet met de geest van de Participatiewet. Uitgangspunt van die wet is namelijk dat bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening wordt gehouden met de middelen van de partner, zoals ook geldt bij «gehuwde paren». Bijstand is immers een vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid.

De regering meent ook dat het besluit tot het schrappen van de uitzondering in lijn is met de uitspraak van de Hoge Raad. In dat kader overweegt de Hoge Raad namelijk dat de keuze die de Centrale Raad van Beroep heeft gemaakt (het breder toepassen van de uitzondering) zich niet duidelijk laat afleiden uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen of de wetsgeschiedenis. De keuze van de Centrale Raad van Beroep is naar het oordeel van de Hoge Raad daarentegen duidelijk in strijd met het uitgangspunt van de Participatiewet, 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. De enige uitzondering voor bloed- en aanverwanten in de eerste graad kan gerechtvaardigd worden door de afhankelijke relatie tussen ouder en kind en de civielrechtelijke zorgplicht.

Ook de Afdeling advisering van de Raad van State onderkent in haar advies dat de in het wetsvoorstel gekozen benadering (het schrappen in plaats van breder toepassen van de uitzondering) in de systematiek van de Participatiewet past.

4. Inhoud wetsvoorstel en gevolgen daarvan voor uitvoering

4.1. Participatiewet

De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering naar de genoemde schrijnende situaties. Zij lezen in de toelichting dat gemeenten bij schrijnende situaties op basis van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet, de bijstand kunnen afstemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden. In dit verband vragen zij de regering welke bevoegdheden de gemeente op basis van dit artikel heeft, en of het zo kan zijn dat gemeente via dit artikel de huidige situatie in stand kan houden, en wat er dan feitelijk zal veranderen aan de bestaande situatie?

De bevoegd- en verantwoordelijkheid van het college op basis van artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet biedt de colleges expliciet de mogelijkheid tot afstemming van de bijstand op de feitelijke behoefte in het individuele geval. Individualisering en maatwerk behoren immers tot de grondbeginselen van de Participatiewet. Dit instrument verschilt van de huidige algemene uitzonderingsbepaling in de Participatiewet die door de Hoge Raad als discriminatoir is aangemerkt en met dit wetsvoorstel wordt geschrapt. Het toepassen van individueel maatwerk, wordt in algemene zin namelijk niet als discriminatie beschouwd.

De leden van de **D66-fractie** geven aan content te zijn met de mogelijkheid die er met artikel 18, lid 1 in de Participatiewet voor colleges bestaat, om in schrijnende gevallen na het schrappen van de discriminatoire regelgeving de bijstand af te stemmen naar omstandigheden. Deze leden vragen echter wel op welke schaal dit momenteel plaatsvindt bij de groep niet-bloedverwanten. Zij vragen daarnaast in hoeverre colleges op de hoogte zijn van deze mogelijkheid uit artikel 18, lid 1 en zij vragen de

regering om uiteen te zetten op welke wijze zij een bijdrage leveren aan de bekendheid hierover.

De regering beschikt niet over informatie of, en zo ja, in welke mate momenteel afstemming van bijstand in schrijnende gevallen bij de groep niet-bloedverwanten plaatsvindt. In het «Gemeentenieuws van SZW» is bij herhaling de mogelijkheid tot afstemming van de bijstand onder de aandacht van de colleges gebracht. Ook bij de invoering van dit wetsvoorstel zal de Staatssecretaris van SZW via het «Gemeentenieuws van SZW» de mogelijkheid om bij schrijnende situaties de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden, uitdrukkelijk onder de aandacht van de colleges brengen.

De leden de **D66-fractie** vragen voorts in hoeverre de regering voorziet dat tweedegraads bloedverwanten bij het schrappen van de uitzonderingspositie onder artikel 3 lid 2 in plaats van zorg aan huis naar zorg in een Wlz-instelling zullen overstappen. Deelt de regering de mening van de D66-fractie dat zorg aan huis indien mogelijk de voorkeur verdient, zo vragen zij.

De regering is van mening dat het schrappen van de uitzonderingspositie voor bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte, niet automatisch tot gevolg heeft dat de betrokken belanghebbende om deze reden wordt gedwongen om naar een Wlz-instelling te gaan. Immers: het inkomen op bijstandsniveau als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid is en blijft ook met het schrappen van de genoemde uitzonderingsbepaling gewaarborgd. In dit verband is er geen verschil met niet-bloedverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren en waarvan er één zorgbehoefte heeft. De vraag of zorg aan huis in dit verband de voorkeur verdient, is naar de mening van de regering primair afhankelijk van de individuele omstandigheden van de belanghebbenden.

De leden van de **GroenLinks-fractie** merken op dat de regering in de memorie van toelichting benadrukt dat colleges de bevoegdheid hebben om bij schrijnende situaties maatwerk te bieden. Zij vragen de regering om aan te geven of de situatie eerder genoemd in de memorie van toelichting als schrijnend te definiëren valt, en zo ja, of de regering dan vindt dat de betreffende gemeente hier moet ingrijpen? Zo nee, waarom vindt de regering dit geen schrijnende situatie, zo vragen deze leden zich af.

Ook de leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat de regering nadrukkelijk wijst op de bevoegdheid van colleges om bij schrijnende situaties de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden (artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet). Zij vragen de regering of zij de verwachting deelt dat het bij de gevallen die geraakt worden door deze wetswijziging per definitie zal gaan om schrijnende situaties?

De regering is van mening dat, zo er al gevallen in de uitvoeringspraktijk voorkomen die in meer of mindere mate worden geraakt door deze wetswijziging, het niet per definitie behoeft te gaan om schrijnende situaties. Immers het vangnet van de bijstand en daarmee het recht op een inkomen op het niveau van het sociaal minimum, blijft gegarandeerd. Bovendien betreft het in voorkomende gevallen uiteenlopende onderling sterk van elkaar verschillende situaties en is individueel maatwerk door colleges het enige geschikte instrument om de situatie te beoordelen en eventueel aanvullende inkomensondersteuning te verlenen. Het is niet

aan de regering om in de besluitvorming van colleges over individuele gevallen te treden.

4.2. Aantal huishoudens

De leden van de **CDA-fractie** lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel slechts voor een zeer beperkt aantal voorkomende situaties gevolgen zal hebben. Kan de regering bij benadering aangeven om hoeveel situaties en/of personen het zal gaan?

De leden van de **D66-fractie** geven aan het opmerkelijk te vinden dat er geen inzicht kan worden verschaft in de omvang van de groep die momenteel als tweedegraads bloedverwanten onder de uitzonderingsregeling in artikel 3 lid 2 vallen. Deze leden roepen de regering op om in samenspraak met partijen uit de uitvoeringspraktijk hierover alsnog nadere kwantitatieve inzichten te verschaffen, evenals de eventuele financiële consequenties die hiermee gepaard gaan.

Ook de leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering of zij een beeld heeft van het aantal samenwonende niet-bloedverwanten, waarbij wel sprake is van een gezamenlijke huishouding en zorgbehoefte (soortgelijke gevallen als de in de memorie van toelichting genoemde zaak).

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, beschikt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet over feitelijke informatie met betrekking tot het aantal gevallen waarbij samenwonende tweedegraadsbloedverwanten, specifiek vanwege de zorgbehoefte van één van hen, voor de toepassing van het recht op een bijstands-, IOAW- of IOAZ-uitkering, worden uitgezonderd van de gehuwdennorm. Navraag bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft geen nadere informatie opgeleverd. Ook is navraag gedaan of de gemeentelijke uitvoeringspraktijk hier zicht op heeft. Van de zijde van zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als Divosa (vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein) is aangegeven dat, zo het al in de uitvoeringspraktijk voorkomt, het aantal gevallen zeer klein is. De regering zal bij de invoering van het wetsvoorstel de colleges uitgebreid via het «Gemeentenuws van SZW» over het wetsvoorstel en de mogelijke gevolgen voor de uitvoeringspraktijk informeren. In dit verband wijst de regering er tot slot op dat het aantal niet-bloedverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren en waarvan er één zorgbehoefte heeft, niet wordt geregistreerd door gemeenten, aangezien voor deze groep geen specifieke bepalingen in de Participatiewet zijn opgenomen.

5. Overige

5.1. Doeltreffendheid en doelmatigheid

De leden van de **SP-fractie** vragen of de kwestie van een (mogelijk) verhoogde Wlz-vraag besproken is met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en of de regering gaat monitoren of dit een verhoogde Wlz-vraag tot gevolg heeft?

In de voorbereiding van het wetsvoorstel is gesproken met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. In reactie op de vraag van inzake de mogelijk verhoogde Wlz-vraag en de wens tot het monitoren daarvan, het volgende. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven is, zo de problematiek «uitzondering zorgbehoefte» bij bijstandsgerechtigden in de tweede graad die een gezamenlijk huishouding voeren al in de uitvoe-

ringspraktijk voorkomt, het aantal gevallen dat mogelijk door dit wetsvoorstel wordt geraakt, en daarmee een mogelijke verhoogde Wlz-vraag, zeer klein.

De leden van de **SP-fractie** vragen voorts of het voor een gemeente voordeliger is als een persoon in een Wlz-instelling verblijft dan als hij zelfstandig woont met een bijstandsuitkering? Zij wijzen er op dat in de memorie van toelichting staat dat gemeenten in schrijnende situaties een zorgbehoevend persoon die volgens de gemeente een gezamenlijke huishouding voert met een ander persoon (zoals de vrouw in de rechtszaak) en daardoor geen of slechts weinig uitkering krijgt, tegemoet kunnen komen met een aangepaste uitkering die is afgestemd op de persoonlijke situatie. Zij vragen zich af of er ooit een zorgbehoevend persoon op deze manier tegemoet is gekomen door een gemeente, en zien graag voorbeelden en aantallen daarvan tegemoet. Is de vrouw van de rechtszaak op deze manier tegemoet gekomen vragen zij aan de regering. Zo nee, vindt de regering dat de gemeente haar wel tegemoet zou moeten komen, immers de regering wijst gemeenten immers expliciet op deze mogelijkheid. Kan de regering aangeven in welke situatie iets schrijnend is, zo vragen deze leden.

Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag al door de regering is gememoreerd, kan de regering niet inhoudelijk ingaan op de individuele omstandigheden van de door de leden van de SP-fractie genoemde belanghebbende. Bovendien treedt de regering niet in de besluitvorming van het betreffende college in de onderliggende individuele casus naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad. In dit verband wijst de regering er nogmaals op dat het een uitdrukkelijke bevoegd- en verantwoordelijkheid van de colleges is om in het geval van schrijnende situaties toepassing te geven aan artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Op grond hiervan kunnen zij de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen afstemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende en daarmee individueel maatwerk bieden. Juist omdat het hier uiteenlopende, onderling sterk van elkaar verschillende situaties kunnen betreffen, is individueel maatwerk door colleges het enige geschikte instrument. De regering acht het namelijk onmogelijk en bovendien onwenselijk om elke denkbare specifieke situatie van een wettelijke regeling te voorzien.

5.2. Ontvangen reacties en adviezen

De leden van de **VVD-fractie** merken op dat de regering naar aanleiding van de opmerkingen vanuit gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft besloten om de overgangperiode met zes maanden te verlengen. Deze leden vragen welke consequentie het niet tijdig afronden van de beoordelingen van dossiers heeft voor gemeenten en SVB.

De regering vertrouwt erop dat de overgangperiode van 12 maanden de SVB en de colleges voldoende gelegenheid biedt om de dossiers tijdig af te ronden. Na de overgangperiode moeten alle uitkeringen zijn vastgesteld conform de nieuwe wetgeving. Indien dat niet het geval is, dan wordt geen juiste uitvoering gegeven aan de wet. Indien daarvan sprake is, kan dit een signaal zijn voor interbestuurlijk toezicht.

De leden van de **GroenLinks-fractie** vragen de regering een afschrift van de schriftelijke reacties van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) en de SVB naar de Kamer te sturen.

De regering heeft het Uitvoeringspanel Gemeenten, waar de VNG en de SVB onderdeel van uitmaken, het conceptwetsvoorstel toegestuurd en om een toets op de uitvoering gevraagd. Naar aanleiding hiervan heeft een aantal panelleden individueel per email gereageerd. De reacties komen erop neer dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is, maar omdat de gevallen waar het wetsvoorstel op ziet slechts sporadisch in de uitvoeringspraktijk voorkomen en daarom «moeilijk zijn op te sporen», uitvoeringstechnisch niet een overgangstermijn van 6 maanden, maar van 12 maanden noodzakelijk wordt geacht. Deze langere termijn heeft de regering als zodanig alsnog in het wetsvoorstel opgenomen. Eventueel betrokken bijstandsgerechtigden hebben daardoor dus een vrij lange periode om te anticiperen op de nieuwe wetgeving. De regering achtte het in dit verband niet opportuun om de inhoud van de betreffende individuele e-mails expliciet in het wetsvoorstel weer te geven en heeft daarom volstaan met een samenvattende conclusie van het Uitvoeringspanel Gemeenten.

6. Overgangsrecht

De leden van de **CDA-fractie** verzoeken de regering om in samenwerking met gemeenten, de betreffende belanghebbenden goed voor te lichten, zodat zij niet door deze maatregel worden overvallen. Deze leden gaan er daarbij vanuit dat de colleges van de gemeenten hun expliciete bevoegdheid en verantwoordelijkheid goed zullen gebruiken om in voorkomende schrijnende gevallen, de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden, zodat de gevolgen van deze wetswijziging zo gering mogelijk zijn. Deze leden zijn positief over het feit dat de regering het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de overgangsregeling heeft overgenomen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** merken op dat gemeenten en SVB aangeven dat het een complex en tijdrovend proces zal zijn om de betreffende dossiers uit hun administratie te filteren. Deze leden vragen of zij daarbij ook een inschatting hebben gegeven van de termijn waarop zij dit kunnen doen. Kan de regering garanderen dat er voldoende tijd zit tussen het moment waarop mensen worden geïnformeerd over de wijziging en het moment waarop de wijziging daadwerkelijk in gaat?

In dit verband vragen ook de leden van de **ChristenUnie-fractie** zich af of een overgangstermijn van twaalf maanden afdoende zal zijn. Deze leden vragen de regering hoe zij kan bevorderen dat belanghebbenden zorgvuldig geïnformeerd worden over de voorgestelde wetswijziging, mede vanwege het gegeven dat de betreffende groep niet goed in beeld is.

De regering merkt op dat bij het vaststellen van het overgangsrecht en de duur daarvan uitdrukkelijk rekening is gehouden met het feit dat zowel de SVB als de colleges hebben aangegeven dat het niet eenvoudig zal zijn om de betrokken belanghebbenden in beeld te krijgen. De oorspronkelijke overgangstermijn van 6 maanden is om die reden verruimd naar 12 maanden. Door het hanteren van deze ruime overgangstermijn, vertrouwt de regering erop dat er voor de betrokken belanghebbenden voldoende tijd zal zitten tussen het moment waarop zij worden geïnformeerd over de gevolgen van de wetswijziging en het aflopen van de overgangstermijn. Voorts merkt de regering op dat bij de invoering van het wetsvoorstel de colleges hierover uitgebreid zullen worden geïnformeerd via het «Gemeentenuws van SZW».

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