

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. 5****VERSLAG**

Vastgesteld 25 april 2019

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, belast met het voorbereidend onderzoek van voorliggend wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de in het verslag opgenomen vragen en opmerkingen afdoende door de regering worden beantwoord acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

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

I. Algemeen

De leden van de **VVD-fractie** hebben met interesse kennisgenomen 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. Zij hebben daarover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de **D66-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot het opheffen van het discriminatoire onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt van de regering dat het onderscheid tussen tweedegraads bloedverwanten en niet-bloedverwanten niet gerechtvaardigd is. Zij willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de **GroenLinks-fractie** hebben met teleurstelling kennisgenomen 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** hebben met onvrede kennisgenomen van de 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. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

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

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en doel

De leden van de **VVD-fractie** onderschrijven de doelstelling van het wetsvoorstel. 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.

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 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.

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?

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?

De leden van de SP-fractie wijzen ook op de kritiek van de Raad van State: «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?

1.2. Onderscheid gezamenlijke huishouding en kostendelerschap

De leden van de **D66-fractie** lezen dat bloedverwanten in de tweede graad niet automatisch worden aangemerkt als gezamenlijke huishouding, maar eerder als kostendelers worden beschouwd. Deze leden vragen wat deze constatering betekent in het licht van het voorstel van de regering. Zij vragen de regering 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. Kan de regering de criteria om in aanmerking te komen als kostendeler uiteen zetten?

De leden van de **SP-fractie** vinden het een slechte zaak dat mensen die zorgbehoevend zijn en aangewezen zijn op een bijstandsuitkering het moeilijk wordt gemaakt. Te meer omdat dit er steeds meer zijn. Erkent de regering dat de situatie verslechtert voor deze mensen met de voorliggende wet? Ook worden mensen die zorgbehoevend zijn en aangewezen zijn op een bijstandsuitkering getroffen door de kostendelersnorm. De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoeveel mensen met een zorgbehoefte gekort worden door de kostendelersnorm. De regering geeft aan dat gemeenten de expliciete bevoegdheid hebben om in schrijnende situaties de bijstand af te stemmen op de persoonlijke situatie. Kan de regering exact aangeven welke mogelijkheden gemeenten hiertoe hebben? Hoeveel personen krijgen als schrijnend geval een tegemoetkoming of een uitzondering op de kostendelersnorm? Hoe zijn deze regelingen voor schrijnende gevallen door gemeenten vormgegeven? Indien een gemeente besluit een schrijnend geval tegemoet te komen, moet de gemeente deze extra kosten dan zelf financieren of is er een andere regeling? Kan de regering aangeven welk bedrag hier jaarlijks mee gemoeid is? Is het voor een gemeente voordeliger om een zorgbehoevend persoon niet te compenseren voor een eventuele schrijnende situatie?

2. Parlementaire geschiedenis in het kort

2.1. Gelijktelling ongehuwd en gehuwd samenwonenden

Het kabinet oordeelde in 1996 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». Is de regering met de leden van de **GroenLinks-fractie** van mening 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?

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

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. Wat was destijds de overweging om dit niet te doen?

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?

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 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. Deelt de regering de mening 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?

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. Welke bevoegdheden heeft de gemeente op basis van dit artikel? Kan het zo zijn dat gemeente via dit artikel de huidige situatie in stand kunnen houden? Wanneer gemeenten in de genoemde schrijnende situaties gebruik kunnen maken van het genoemde artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet, wat zal er dan feitelijk veranderen aan de bestaande situatie?

De leden van de **D66-fractie** zijn content te vernemen dat er met artikel 18, lid 1 in de Participatiewet de mogelijkheid bestaat voor colleges 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 leden de **D66-fractie** vragen 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?

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

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). Deelt de regering de verwachting dat het bij de gevallen die geraakt worden door deze wetswijziging per definitie zal gaan om schrijnende situaties?

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** vinden het opmerkelijk 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.

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 (soortgelijke gevallen als de in de memorie van toelichting genoemde zaak).

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. Gaat de regering monitoren of dit een verhoogde Wlz-vraag tot gevolg heeft? Is het voor een gemeente voordeliger als een persoon in een Wlz-instelling verblijft dan als hij zelfstandig woont met een bijstandsuitkering? 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. Is er ooit een zorgbehoevend persoon op deze manier tegemoet gekomen door een gemeente? Graag zien zij voorbeelden en aantallen tegemoet. Is de vrouw van de rechtszaak op deze manier tegemoet gekomen? Zo nee, vindt de regering dat de gemeente haar wel tegemoet zou moeten komen? De regering wijst gemeenten immers expliciet op deze mogelijkheid. Kan de regering aangeven in welke situatie iets schrijnend is?

5.2. Ontvangen reacties en adviezen

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

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.

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 Raad van State over de overgangsregeling heeft overgenomen.

Gemeenten en SVB geven aan dat het een complex en tijdrovend proces zal zijn om de betreffende dossiers uit hun administratie te filteren. De leden van de **GroenLinks-fractie** 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?

De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering of een overgangstermijn van twaalf maanden afdoende zal zijn, mede vanwege de signalen van gemeenten en SVB dat het een complex en tijdrovend proces zal zijn om de betreffende dossiers uit hun administratie te filteren. 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 voorzitter van de commissie,
Rog

De adjunct-griffier van de commissie,
Kraaijenoord