

Vergaderjaar 2019–2020

35 174

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 december 2019

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel in verband met het opheffen van het discriminatoire onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijk huishouden voeren waarbij sprake is van een zorgbehoefte. De leden hebben nog wel enkele vragen.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij stemmen in met de keuze van de regering om de door de Hoge Raad geconstateerde niet-gerechtvaardigde discriminatie als gevolg van de in de Participatiewet opgenomen uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte ten opzichte van anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van een zorgbehoefte, weg te nemen door deze uitzondering op te heffen. Het wegnemen van deze discriminatie door de vermelde uitzondering ook van toepassing te verklaren op anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van een zorgbehoefte, zou op gespannen voet staan met de vangnetfunctie van de bijstand, die tot uitdrukking komt in 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. Bovendien dreigt er in dat geval weer op andere terreinen strijd te ontstaan met het gelijkheidsbeginsel. De leden hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.*

*De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en begrijpen dat een uitspraak*

van de Hoge Raad¹ de regering noodzaakt om de wet aan te passen. Deze leden hebben nog enige vragen over het wetsvoorstel. De leden van de **SP**-fractie sluiten zich bij deze vragen aan.

De leden van de **D66**-fractie erkennen dat het karakter van de bijstandsregeling een vangnet is en dat de systematiek van de Participatiewet hierbij moet passen. Het voorliggende wetsvoorstel lijkt te gaan om een ogenschijnlijk kleine technische aanpassing van de Participatiewet. Toch leeft bij de leden van de **D66**-fractie de zorg dat dit wellicht in de uitvoering en handhaving grotere gevolgen heeft voor meer mensen dan in eerste instantie lijkt voorzien. Deze leden hebben daarom nog enkele vragen over de voorliggende wijziging van de Participatiewet.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en maken graag van de gelegenheid gebruik de regering enkele vragen voor te leggen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen aan de regering.

De leden van de **SGP**-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. De regering geeft in de behandeling aan dat met dit wetsvoorstel sprake is van een principiële vraag die gaat over de vangnetfunctie van de Participatiewet. Deze leden herkennen zich hierin, maar hebben een aantal vragen over de uitwerking.

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de vragen die de leden van de hierboven genoemde fracties hebben gesteld en de opvattingen die zij hebben over het wetsvoorstel voor 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». De regering dankt de leden van de fracties voor hun inbreng.

Hieronder gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De vragen en opmerkingen van de fracties zijn *cursief* weergegeven en genummerd. Daarna volgt telkens de reactie van de regering. Voor zover de vragen een grote onderlinge samenhang vertonen, worden deze vragen integraal en in samenhang beantwoord.

1. ALGEMEEN

*Dat bloedverwanten voor elkaar gaan zorgen en dus bij elkaar gaan wonen past erg in het beeld van de participatiesamenleving en dus in de Participatiewet, aldus de leden van de **PvdA**-fractie. Is de regering van mening dat het een goede zaak is dat bloed- en niet-bloedverwanten samen gaan wonen in het geval één van hen zorgbehoevend is en dat de overheid dit dient te stimuleren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe beoordeelt de regering het voorliggende wetsvoorstel in dit kader?*

(Vraag 1)

*De leden van de **SGP**-fractie stellen de vraag waarom de vangnetfunctie van de Participatiewet niet bij uitstek aan de orde dient te zijn bij een groep waarvan het, zeker na invoering van de Wlz, evident is dat sprake is van zware zorg en daarmee gepaard gaande hoge kosten. Kan de regering ook aangeven in hoeverre het al dan niet bezitten van een Wlz-indicatie*

¹ ECLI:NL:HR:2017:3081.

als zodanig een voldoende onderscheidend criterium zou kunnen zijn om een ruimere toekenning van bijstand te rechtvaardigen?

(Vraag 2)

Antwoord op vraag 1 en 2

De regering deelt de visie dat het een goede zaak is als mensen voor elkaar zorgen en als iemand gaat samenwonen met een al dan niet verwante persoon met zorgbehoefte de overheid dit dient te stimuleren. Zij acht echter – gelet dat het hier om financiële ondersteuning bij specifieke zorgbehoefte gaat – de verlening van algemene bijstand op grond van de Participatiewet niet het geschikte instrument hiervoor. De regering is van mening dat gewaarborgd dient te worden dat algemene bijstand, als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid, uitsluitend terecht komt bij de personen die dit daadwerkelijk nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. In het algemeen gesteld is het in dit kader dan ook niet relevant of het al dan niet bezitten van een Wlz-indicatie als zodanig een voldoende onderscheidend criterium zou kunnen zijn om een ruimere toekenning van de algemene bijstand te rechtvaardigen.

Voorts wijst de regering erop dat de huidige uitzonderingsbepaling niet alleen ziet op een situatie dat twee personen met bloedverwantschap in de tweede graad besluiten een gezamenlijke huishouding aan te gaan vanwege het feit dat er sprake is van een zware zorgbehoefte bij een van hen. Onder de uitzonderingsbepaling vallen namelijk óók situaties waar de samenwoning c.q. gezamenlijke huishouding reeds langere tijd aanwezig is en waarbij op een bepaald moment zorgbehoefte bij één van de partners ontstaat. Het bestaan van de huidige uitzondering heeft als gevolg dat personen die (al jaren) een gezamenlijke huishouding voeren, voor elkaar zorgdragen en daarom voor de toepassing van de bijstandsregelgeving gelijkgesteld zijn met gehuwden, bij het ontstaan van zorgbehoefte van één van hen, opeens als zelfstandige subjecten van bijstand met gescheiden middelentoets moeten worden aangemerkt. Dit klemt naar de mening van de regering te meer indien er voor zou worden gekozen de huidige uitzondering voor samenwonende bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte, te verbreden naar alle andere vormen van het voeren van een gezamenlijke huishouding. In verband met het doel van de Participatiewet (vangnet) acht de regering deze wet niet het geschikte wettelijke instrument om te voorzien in ondersteuning van mensen met een zware zorgbehoefte. Bij het verkrijgen van een zelfstandig, individueel recht op bijstand kan de situatie zich immers voordoen dat ondanks de aanwezigheid van gezamenlijke middelen die (ruim) boven de bijstandsnorm liggen, waardoor er in principe geen sprake is van bijstandsbehoefte, er met die middelen geen rekening wordt gehouden en één van de partners toch bijstand krijgt toegekend. Voor een nadere beschouwing op dit punt verwijst de regering naar de antwoorden bij de vragen 7 en 8.

*De regering benadrukt terecht het karakter van de bijstand als inkomensvoorziening in plaats van een ondersteuning van zorgkosten. In hoeverre is echter in de praktijk deze tweedeling van kosten scherp aan te houden, zo vragen deze leden (van de **SGP**-fractie).*

(Vraag 3)

Antwoord op vraag 3

In de Participatiewet is er een onderscheid aangebracht tussen algemene inkomensondersteuning en aanvullende inkomensondersteuning. Ten behoeve van de algemene inkomensondersteuning is als vangnet voorzien in een inkomenswaarborg door het verlenen van algemene

bijstand ten behoeve van het levensonderhoud. Het betreft hier het wettelijk sociaal minimum waarvan de hoogte onder meer afhankelijk is van de leeftijd van de belanghebbende, het type huishouden en de vraag of er door de belanghebbende kosten kunnen worden gedeeld. In dit verband is tevens geregeld dat het college, dan wel de SVB in individuele gevallen de algemene bijstand respectievelijk de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (Aio) en de daaraan verbonden verplichtingen afstemt op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende².

Daarnaast voorziet de Participatiewet in de mogelijkheid van het verlenen van aanvullende inkomensondersteuning, in de vorm van onder andere individuele bijzondere bijstand³. Het gaat dan om uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan die naar het oordeel van het college door de belanghebbende niet kunnen worden voldaan uit het reguliere inkomen c.q. de algemene bijstandsuitkering. Net zoals voor algemene bijstand geldt dat de verlening van bijzondere bijstand overigens niet aan de orde is voor zover een beroep kan worden gedaan op een voorliggende voorziening die, gezien haar aard en doel, wordt geacht voor de belanghebbende toereikend en passend te zijn⁴. In dit verband merkt de regering op dat de bestaande voorzieningen voor zorg en zorgkosten als voorliggende voorziening worden beschouwd.

2. PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS IN HET KORT

*De leden van de **SGP**-fractie zien dat de regering in herinnering brengt dat voor het uitzonderen van de relatie tussen ouders en kinderen uniek is dat sprake is van een afhankelijkheidsrelatie.⁵ Kan de regering die stelling nader toelichten in vergelijking met andere situaties van een gezamenlijke huishouding?*

(Vraag 4)

Antwoord op vraag 4

Het beroep op de bijstand door twee personen die een gezamenlijke huishouding voeren, betekent dat deze personen voor het recht op bijstand gelijkgesteld worden met gehuwden. Dit houdt in dat hun gezamenlijke inkomen en vermogen wordt vergeleken met zowel de toepasselijke vermogensgrens (thans € 12.240) als de algemene bijstandsnorm voor gehuwden, te weten 100% van het netto referentieminimumloon (thans ca. € 1.472 per maand⁶).

Het gevolg van het voeren van een gezamenlijke huishouding is bij de beoordeling van het recht op bijstand, een «gelijkstelling met gehuwden» én een daarbij behorende gezamenlijke middelentoets. Van dit specifieke gevolg zijn bij elkaar wonende bloedverwanten in de eerste graad, die een gezamenlijke huishouding voeren, uitgezonderd. Dit betekent dat een ouder en een inwonend meerderjarig kind, bij de beoordeling van het recht op bijstand worden beschouwd als «zelfstandige subjecten van bijstand», met ieder een eigen vermogens- en inkomensstoets. Van een inwonend, al dan niet werkend meerderjarig kind dat met zijn ouder een gezamenlijke huishouding voert, kan op grond van de Participatiewet niet worden verlangd dat hij of zij óók zijn eventueel bijstandsbehoefte ouder onderhoudt. Zoals de regering reeds in de nota naar aanleiding van

² Artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. Voor de SVB geldt artikel 47, eerste lid, van de Participatiewet.

³ Artikel 35, eerste lid van de Participatiewet.

⁴ Artikel 15, eerste lid, van de Participatiewet.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 3, p.3.

⁶ De bijstandsnorm voor gehuwden die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt bedraagt ca. € 1.571 per maand.

het verslag heeft aangegeven acht zij deze wettelijke uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden voor eerstegraads bloed- en aanverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren gerechtvaardigd. De samenwoning vloeit immers voort uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. In die zin is géén sprake van een vrijwillige keuze om een nieuwe, voorheen niet bestaande gezamenlijke huishouding te gaan voeren, hetgeen ten grondslag ligt aan de huwelijkse samenlevingsvorm die het uitgangspunt vormt voor de gelijke behandeling van andere samenlevingsvormen.

In geval van een gezamenlijke huishouding tussen personen, niet zijnde elkaars eerste graads- bloed- of aanverwanten, kan er naar de mening van de regering in specifieke gevallen (bijvoorbeeld ingegeven door zorgbehoefte) weliswaar sprake zijn van een feitelijke afhankelijkheidsrelatie jegens elkaar, maar zo'n gegeven is niet relevant voor de beoordeling of er een gezamenlijke huishouding aanwezig is. In dit kader speelt een al dan niet bestaande afhankelijkheidsrelatie tussen beide partners daarom géén rol.

De leden van de SGP-fractie vragen vervolgens: Vindt de regering het bijvoorbeeld wel wenselijk en toelaatbaar dat gehuwden hun man of vrouw «uit huis plaatsen» vanwege financiële motieven? Zijn niet allerlei situaties denkbaar waarin de mate van afhankelijkheid feitelijk even sterk is als in de relatie tussen ouders en kinderen?

(Vraag 5)

Antwoord op vraag 5

Zoals in het antwoord op vraag 3 is aangegeven, voorziet de Participatiewet in een inkomenswaarborg ten behoeve van levensonderhoud ter hoogte van het toepasselijke wettelijk sociaal minimum. Dit geldt ook in geval twee personen een gezamenlijke huishouding voeren en waarvan er een zorgbehoefte is (geworden). Zij worden – behoudens de bestaande uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad – gelijkgesteld met gehuwden, en dus vindt er bij een beroep op bijstand een gezamenlijke middelentoets plaats.

Het in deze gevallen toepassen van een gezamenlijke middelentoets bij een beroep op bijstand, hoeft naar de mening van de regering er niet automatisch toe te leiden dat de betrokken belanghebbende ten gevolge daarvan wordt gedwongen om naar een Wlz-instelling te gaan

Een zorgbehoefte met een indicatie voor langdurige zorg kan de keuze maken om de benodigde zorg thuis of in een instelling te ontvangen. Het zorgkantoor beoordeelt of het verantwoord en doelmatig is zorg thuis te organiseren en wat hiervoor de meest passende financieringsvorm is, bijvoorbeeld via een «Volledig pakket thuis» of een persoonsgebonden budget (pgb). Bij behoefte aan aanvullende zorg wordt door het zorgkantoor beoordeeld of er van aanvullende regelingen gebruik kan worden gemaakt om in de persoonlijke zorgbehoefte te voorzien. De financiering van de zorg staat los van de eventuele bijstandsuitkering.

Voorts geldt dat het inkomen op bijstandsniveau het vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid is en dat blijft gewaarborgd. In de memorie van toelichting heeft de regering er in dit verband bovendien op gewezen dat het een expliciete verantwoordelijkheid van de colleges is, om in voorkomende schrijnende situaties waarin mogelijke financiële motieven voor het «uit huis plaatsen» een rol spelen, de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden. Individualisering en maatwerk behoren immers tot de grondbeginselen van de Participatiewet. Ook biedt de verlening van individuele bijzondere bijstand de colleges mogelijkheden voor aanvul-

lende inkomensondersteuning. Deze instrumenten verschillen van de huidige algemene uitzonderingsbepaling in de Participatiewet die door de HR als discriminatoir is aangemerkt en met dit wetsvoorstel wordt geschrapt. Het toepassen van individueel maatwerk, wordt in algemene zin namelijk niet als discriminatie beschouwd.

Zoals in antwoord 4 is aangegeven is het samenwonen van ouders met (meerderjarige) kinderen ontstaan uit een (vroegere) afhankelijkheidsrelatie. Kinderen hebben niet blijkt gegeven zorg te willen dragen voor hun ouders. Bij alle overige vormen van een gezamenlijke huishouding geldt dat de beide personen door het vormen van een gezamenlijke huishouding blijkt hebben gegeven zorg te willen dragen voor elkaar.

De leden van de SGP-fractie vragen voorts: *Wat is de status van het gegeven dat de onderhoudsplicht van ouders slechts duurt tot de leeftijd van 21 jaar?*

(Vraag 6)

Antwoord op vraag 6

De regering merkt op dat dit voor de Participatiewet niet relevant is. Zoals aangegeven bij de antwoorden op de vragen 4 en 5 is het cruciaal dat kinderen vanuit een juridische afhankelijkheidsrelatie in een gezamenlijke huishouding met hun ouders zijn terecht gekomen. Het einde van de onderhoudsplicht brengt in dit gegeven geen wijziging aan.

3. UITSPRAKEN CENTRALE RAAD VAN BEROEP EN HOGE RAAD

De leden van de VVD-fractie steunen de keuze van de regering om het discriminerend onderscheid op te heffen door de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad in zijn geheel te schrappen. Hiermee houdt de regering het basisuitgangspunt van de Participatiewet overeind als vangnetregeling voor mensen die niet op een andere wijze in hun inkomen kunnen voorzien. Deze leden vragen de regering om nog eens expliciet aan te geven wat de consequenties zijn voor de Participatiewet wanneer het standpunt van de Centrale Raad van Beroep⁷ zou zijn overgenomen, namelijk om de uitzondering die geldt voor samenwonende bloedverwanten in de tweede graad ook toe te passen in de situatie van andere ongehuwd samenwonenden. Deelt de regering de conclusie van de leden van de VVD-fractie dat wanneer het standpunt van de Centrale Raad van Beroep wordt overgenomen, ter voorkoming van een nieuw discriminatoir onderscheid, ook voor gehuwden in het geval van een zorgrelatie de partnertoets moet komen te vervallen?

(Vraag 7)

Hebben de leden van de GroenLinks-fractie goed begrepen dat de aanpassing naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad in juridische zin twee kanten op kan plaatsvinden: je kunt ervoor kiezen de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad te schrappen, óf je kunt er voor kiezen die uitzondering juist breder toe te passen? Hebben deze leden goed begrepen dat de Centrale Raad van Beroep deze laatste richting op wijst?

De regering kiest voor het alternatief om de uitzondering te schrappen. Als motief hiervoor wordt verwezen naar het vangnetkarakter van de Participatiewet. Het is de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk waarom de bredere toepassing door de regering in strijd geacht wordt met dit vangnetkarakter van de Participatiewet, waar dat kennelijk niet

⁷ CRvB 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4487.

geldt voor de regeling in zijn huidige vorm. De uitbreiding zou immers slechts een beperkte groep personen betreffen.

(Vraag 8)

Antwoord op vraag 7 en 8

De Centrale Raad van Beroep (CRvB) heeft in haar uitspraak van 6 december 2016 de huidige wettelijke uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden ingeval bloedverwanten in de tweede graad een gezamenlijke huishouding voeren en één van hen zorgbehoefstig is, beoordeeld als discriminatoir ten opzichte van niet-bloedverwanten die in een zelfde situatie verkeren. De CRvB heeft vervolgens geoordeeld dat de discriminatie ongedaan moest worden gemaakt door de uitzondering, die alléén geldt voor bloedverwanten in de tweede graad, óók toe te passen in de situatie van de belanghebbenden (geen bloedverwanten) die de zaak hadden aangespannen. De in het geschil betrokken gemeente heeft tegen deze uitspraak op grond van artikel 80 eerste lid van de Participatiewet beroep in cassatie bij de Hoge Raad der Nederlanden (HR) ingesteld.

Hierover heeft de HR in cassatie in haar arrest het volgende overwogen:

2.3.8. [...]

Deze discriminatie kan ook worden opgeheven door het schrappen van de genoemde uitzondering. De keuze die de Centrale Raad van Beroep heeft gemaakt laat zich niet duidelijk 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 (NB: om de uitzondering breder toe te passen) is daarentegen **duidelijk in strijd met het in 2.3.6 vermelde 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.** Daarvan uitgaande, en gelet op de te dezen geboden terughoudendheid van de rechter, is de **keuze** tussen de genoemde alternatieven in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen **in beginsel voorbehouden aan de wetgever.** Voor ingrijpen van de rechter kan wel aanleiding bestaan indien de wetgever na kennisneming van dit arrest nalaat zelf een regeling te treffen die de discriminatie opheft.*

De HR is dus van oordeel dat een uitbreiding van de uitzondering zorgbehoefte duidelijk in strijd is met het uitgangspunt van de Participatiewet, maar gelet op de staatsrechtelijke verhoudingen laat zij de keuze voor een oplossing in beginsel aan de wetgever. De discriminatie moet in elk geval opgeheven worden. De HR heeft met haar arrest de uitspraak van de CRvB vernietigd.

Op basis van het arrest van de HR is er in beginsel een tweetal oplossingen ten einde het door de rechter geconstateerde discriminerend onderscheid op te heffen.

1. Het schrappen van de uitzondering in geval van tweede graadbloedverwanten.

Dit wordt met het voorliggend wetsvoorstel geregeld.

2. Het uitbreiden van de uitzondering zorgbehoefte naar overige gezamenlijke huishoudingen.

De HR maakt bij het vermelden van de situatie van een gezamenlijke huishouding geen nader onderscheid tussen degenen die een gezamenlijke huishouding (als gehuwden of anderszins) voeren. Dit houdt in dat ervan moet worden uitgegaan dat bij een eventuele

uitbreiding om de discriminatie op te heffen, die uitbreiding hoe dan ook betrekking zou moeten hebben op *een ieder die een gezamenlijke huishouding voert met iemand met een zorgbehoefte*. De HR wijst erop dat de wetgever eerder bij de invoering van deze regeling (dus vóórdat de uitzondering was opgenomen) ervan is uitgegaan dat alle samenwonende personen die een gezamenlijke huishouding voeren en van wie er één een zorgbehoefte heeft, gelijke gevallen zijn, ongeacht of sprake is van bloedverwantschap in de tweede graad. De HR heeft echter ook aangegeven dat de uitbreiding van de CRvB duidelijk in strijd is met het in het arrest onder 2.3.6 vermelde 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. Een mogelijke uitbreiding van de uitzondering naar alle gezamenlijke huishoudingen houdt volgens de regering in dat óók gehuwde personen (Burgerlijk Wetboek) en geregistreerde partners voor de toepassing van de Participatiewet bij een beroep op bijstand niet langer te maken krijgen met een gezamenlijke middelentoets, indien één van beide partners zorgbehoefte wordt. Het beperken van de uitzondering zorgbehoefte tot alléén personen die een gezamenlijke huishouding voeren voor zover deze volgens het Burgerlijk Wetboek niet als gehuwden c.q. geregistreerde partners worden aangemerkt, zou dan namelijk binnen de Participatiewet een nieuw ongerechtvaardigd onderscheid betekenen jegens ongehuwde c.q. niet geregistreerde partners die een gezamenlijke huishouding voeren en te maken krijgen met zorgbehoefte. Een keuze voor een wettelijke uitbreiding van de uitzondering bij zorgbehoefte naar alle overige gezamenlijke huishoudingen, en het daarmee loslaten van de gezamenlijke middelentoets bij een beroep op bijstand, zal dus in moeten houden dat óók gehuwden en geregistreerde partners die een gezamenlijke huishouding voeren hierbij worden betrokken.

De regering is – mede gelet op het bovenstaande – van mening dat een uitbreiding van de onderhavige uitzondering in de Participatiewet – gelet op de impact die deze uitbreiding heeft op het vangnetkarakter en de systematiek van de Participatiewet – niet aan de orde kan zijn. Hiermee zou zoals ook aangegeven bij het antwoord op de vragen 1 en 2 een groep recht krijgen op bijstand op grond van de Participatiewet die – ondanks de aanwezigheid van gezamenlijke middelen die (ruim) boven de bijstandsnorm liggen waardoor er in principe geen sprake is van bijstandsbehoefte – er met die middelen geen rekening wordt gehouden en één van de partners toch bijstand krijgt toegekend. Zoals de regering reeds in het antwoord op vraag 1 en 2 heeft gememoreerd, kan hierbij gedacht worden aan (al dan niet gehuwde) personen die reeds jaren een gezamenlijke huishouding voeren, voor elkaar zorgdragen en daarom voor de toepassing van de bijstandsregelgeving gelijkgesteld zijn met gehuwden. Bij het ontstaan van zorgbehoefte van één van hen, worden zij opeens als zelfstandige subjecten van bijstand met gescheiden middelentoets aangemerkt. Als in zo'n geval slechts één van de partners een inkomen of in aanmerking te nemen vermogen heeft, kan de andere partner die geen eigen inkomen/vermogen heeft met een beroep op een eventuele «*uitzondering zorgbehoefte*» daaraan een zelfstandig recht op algemene bijstand ontleen. Dit geldt ook indien er – zoals elders in deze memorie van antwoord is aangegeven – daarnaast een beroep op een zorg uit de Wlz wordt gedaan.

De regering acht het schrappen van de uitzondering dan ook de enige reële juridische optie om – zonder strijdigheid met de doelstelling van de Participatiewet – de discriminatie ongedaan te maken. Daar waar zich in voorkomende situaties onverhoopt schrijnende gevallen voordoen, omdat

er bijvoorbeeld voor de belanghebbenden geen of slechts in beperkte mate eigen middelen (inkomsten en/of vermogen) beschikbaar zijn, wijst de regering op de thans reeds bestaande bevoegd- en verantwoordelijkheid van de colleges om individueel maatwerk te leveren⁸.

Als deze leden (fractie GroenLinks) het juist zien dat beide alternatieven – dus zowel het schrappen van de uitzondering voor bloedverwanten, als juist het bredere van toepassing verklaren ervan – in juridische zin mogelijk zijn – en zo spreekt ook de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid erover in het debat in de Tweede Kamer⁹ – dan is de keuze voor één van beide alternatieven dus een kwestie van het maken van een beleidskeuze. Kan de regering aangeven waarom zij bij het maken van die keuze haar interpretatie van het vangnetkarakter van de Participatiewet zwaarder laat wegen dan de facilitering van onderlinge zorgverlening en het leveren van een bijdrage aan het langer thuis laten wonen van mensen die aangewezen zijn op langdurige zorg? Dit zijn immers ook belangrijke uitgangspunten van beleid, die ten grondslag liggen aan tal van wetten in de zorg en het sociale domein. Hoe is de hiërarchie tussen deze verschillende beleidsuitgangspunten bepaald, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie.

(Vraag 9)

Antwoord op vraag 9

In antwoord 1, 2, 7 en 8 heeft de regering uiteengezet dat zij de verlening van algemene bijstand, die bedoeld is als algemene inkomenswaarborg voor levensonderhoud, niet het geschikte instrument acht om te voorzien in ondersteuning van specifieke zorgbehoeften. De regering is namelijk van mening dat gewaarborgd dient te worden dat algemene bijstand, als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid, terecht komt bij de personen die dit daadwerkelijk nodig hebben om in hun levensonderhoud te voorzien. Vanuit de doelstelling van de Participatiewet bezien, acht de regering dit een terecht en consequent beleidsuitgangspunt. Tevens heeft de regering in genoemde antwoorden uiteengezet dat een uitbreiding van de thans in de Participatiewet geldende uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden naar alle overige vormen van een gezamenlijke huishouding – gelet op de impact die deze uitbreiding heeft op het vangnetkarakter en de systematiek van de Participatiewet – niet aan de orde kan zijn. Het is in juridische zin daarom niet mogelijk de uitzondering uit te breiden zonder het vangnetkarakter fundamenteel geweld aan te doen. In dit verband wijst de regering er nogmaals op dat een uitbreiding van de uitzonderingsbepaling zorgbehoefte niet alleen zou zien op een situatie dat twee personen besluiten een gezamenlijke huishouding aan te gaan vanwege het feit dat er sprake is van een zware zorgbehoefte bij een van hen. Zo'n uitzonderingsbepaling zou dan namelijk óók betrekking moeten hebben op situaties waar de gezamenlijke huishouding van twee – al dan niet gehuwde – personen, reeds langere tijd aanwezig is, en waarbij op een bepaald moment zorgbehoefte bij één van hen ontstaat. Ook deze personen zullen dan ingeval dat een beroep op bijstand wordt gedaan opeens als zelfstandige subjecten van bijstand met gescheiden middelentoets moeten worden aangemerkt.

Tijdens de behandeling van deze wetswijziging in de Tweede Kamer stelde de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het volgende: «Zouden wij de andere kant op gaan en deze bepaling voor een ieder openstellen, dan tasten we het karakter van een vangnet bepaling aan.»¹⁰

⁸ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel paragraaf 4.1.

⁹ Handelingen II 2018/19, nr. 104, item 10, p.10.

¹⁰ Handelingen II 2018/19, nr. 104, item 10, p.11.

*De leden van de **D66**-fractie vragen de regering of zij inzicht heeft in hoeveel meer mensen van deze uitzondering gebruik zouden kunnen maken (mensen die samenwonen met iemand die niet hun partner is, die een zorgbehoefte heeft en een bijstandsuitkering heeft). Verder willen deze leden weten of het besluit om het discriminatoire onderscheid op te heffen ook financiële overwegingen kent.*

(Vraag 10)

Antwoord op vraag 10

In antwoord op de vragen 7 en 8 heeft de regering uiteengezet waarom een uitbreiding van de uitzondering naar alle andere vormen van een gezamenlijke huishouding, volgens haar geen optie is. Het is namelijk niet mogelijk de uitzondering tot alléén ongehuwd samenwonenden uit te breiden. Om een nieuw ongerechtvaardigd onderscheid te voorkomen, zou een uitbreiding van de uitzondering ertoe moeten leiden dat ook gehuwden en geregistreerde partners zich op de uitzondering moeten kunnen beroepen. Gelet op de impact die deze uitbreiding zou hebben op het vangnetkarakter en de systematiek van de Participatiewet, kan dit naar de mening van de regering niet aan de orde zijn.

Er zijn geen gegevens beschikbaar over de vermogens- en inkomenspositie van mensen met een Wlz-indicatie op individueel niveau (anders dan huishoudens niveau). CBS heeft gegevens gepubliceerd uit 2014 over de samenloop van huishoudtypes en zorgindicatie¹¹. Op basis van deze gegevens is een grove inschatting gemaakt. In totaal zouden circa 6.000 mensen door de uitbreiding aanspraak kunnen maken op een (aanvullende) uitkering omdat zij in zo'n situatie niet langer te maken krijgen met een gezamenlijke middelentoets (partnertoets). De keuze voor afschaffing van de uitzondering zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel, kent geen financiële overwegingen.

*Dit wetsvoorstel is het gevolg van het arrest van de Hoge Raad van 8 december 2017 dat aangeeft dat de huidige uitzonderingsbepaling in de Participatiewet voor bloedverwanten in tweede graad wanneer er bij een van hen sprake is van zorgbehoefte, discriminatoir is ten opzichte van niet-bloedverwanten die zich in eenzelfde huishoudenssituatie bevinden. Deze uitzonderingsbepaling is strijdig met het discriminatieverbod. Welke alternatieve opties heeft de regering overwogen om aan deze uitspraak van de Hoge Raad invulling te geven en welke argumenten pro en contra golden daarbij, zo vragen de leden van de **ChristenUnie**-fractie.*

(Vraag 11)

Antwoord op vraag 11

In antwoord op de vragen 7 en 8 heeft de regering de twee mogelijke opties benoemd die in beeld waren om invulling te geven aan de uitspraak van de HR. De regering heeft geconcludeerd dat de in antwoord op de vragen 7 en 8 genoemde optie 2, namelijk een uitbreiding van de onderhavige uitzondering in de Participatiewet naar alle situaties waarin twee personen een gezamenlijke huishouding voeren en te maken krijgen met zorgbehoefte bij één van hen, niet aan de orde kan zijn. De reden hiervan is dat genoemde uitbreiding grote impact heeft op het vangnetkarakter en de systematiek van de Participatiewet. De regering acht het schrappen van de uitzondering dan ook de enige reële juridische optie om de discriminatie ongedaan te maken. Financiële overwegingen hebben daarbij geen rol gespeeld.

¹¹ bron: <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/08/samenloop-awbz-en-uitkeringen-binnen-huishoudens-2014>.

*De uitspraak van de Hoge Raad concentreerde zich op de vergelijking tussen bloedverwanten in de tweede graad en situaties waarin de verwantschap minder sterk is. De leden van de **SGP**-fractie hebben de indruk dat in de jurisprudentie nog geen duidelijke uitspraken gedaan zijn over de status van de afhankelijkheidsrelatie in andere vergelijkingen, bijvoorbeeld die tussen eerste en tweede graad en gehuwden. Deze leden vernemen het graag indien dat anders is. Eveneens vragen deze leden in hoeverre het risico bestaat dat de rechter in andere situaties opnieuw tot een negatief oordeel komt over de voorgestelde wetgeving, bijvoorbeeld omdat de status van de afhankelijkheidsrelatie onvoldoende onderscheidend is om de exclusieve positie van bloedverwanten in de eerste graad op te funderen.*

(Vraag 12)

Antwoord op vraag 12

De enige andere relevante bepaling in de Participatiewet waarbij bloed- of aanverwanten in de eerste graad of tweede graad zijn opgenomen is artikel 19a. Daarin is onder andere bepaald dat binnen die relaties geen sprake kan zijn van een zakelijke relatie zodat in het kader van verhuur en huur de kostendelersnorm geldt. In jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is dit onderschreven (ECLI:NL:CRVB:2016:3877). Tot op heden is niet gebleken dat een exclusieve positie van bloedverwanten in de eerste graad juridisch onhoudbaar is.

4. INHOUD WETSVORSTEL EN GEVOLGEN DAARVAN VOOR UITVOERING

*Het is de leden van de **VVD**-fractie niet ontgaan dat als argument voor het niet toepassen van de partnertoets bij (ongehuwd) samenwonende met een zorgbehoevende partner, wordt aangevoerd dat dit wellicht zal leiden tot meer opnames in het verpleeghuis¹². Deze leden willen verkennen of deze zorgen terecht zijn.*

In de memorie van toelichting (paragraaf 2.3) lezen deze leden 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 geestelijk aard duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, of is aangewezen op constant toezicht teneinde gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen.¹³

*De leden van de **VVD**-fractie interpreteren de genoemde zorgbehoefte als een situatie die vaak buiten de redelijke draagkracht van de mantelzorg valt en waarvoor een aanspraak op aanvullende arrangementen binnen de Wlz kan worden gedaan, zoals het pakket langdurige zorg thuis. Deelt de regering deze interpretatie?*

(Vraag 13)

Ook achten deze leden het voorstelbaar dat wanneer iemand thuis zware 24-uurszorg nodig heeft, hiervoor extra kosten worden gemaakt waarvoor de algemene bijstandsuitkering of een inkomen op hetzelfde niveau onvoldoende is. Hiervoor is een beroep op de bijzondere bijstand mogelijk. Belangrijk is echter wel dat mensen die de zorg hebben voor een zorgbehoevende naaste het ondersteuningsaanbod van de WMO en de

¹² Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 3, p.6.

¹³ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 3, p.4.

bijzondere bijstand alsmede het zorgaanbod middels de Wlz voldoende weten te benutten. Graag vernemen deze leden welke acties de regering zoal onderneemt om ervoor te zorgen dat ongeacht het inkomen, mensen die hiervoor kiezen zolang mogelijk thuis kunnen blijven wonen met de zorg en ondersteuning van hun naasten en, waar nodig, met inzet van professionele hulp. Is de regering bereid om in samenwerking met het VNG en de zorgkantoren voor de, naar wij vernomen hebben, beperkte groep die nadeel ondervindt van deze wetswijziging, een passend kader op te stellen voor een gecoördineerde aanpak om betrokkenen in de gelegenheid te stellen de zorg voor hun naasten te kunnen voortzetten?
(Vraag 14)

Antwoord op vraag 13 en 14

Zoals in het antwoord op vraag 5 is aangegeven, kan een zorgbehoefte met een indicatie voor langdurige zorg de keuze maken om de benodigde zorg thuis of in een instelling te ontvangen. Dat staat los van het eventuele recht op bijstand van de belanghebbende. Het zorgkantoor beoordeelt of het verantwoord en doelmatig is zorg thuis te organiseren en wat hiervoor de meest passende financieringsvorm is, bijvoorbeeld via een «Volledig pakket thuis» of een persoonsgebonden budget (pgb). Bij behoefte aan aanvullende zorg wordt door het zorgkantoor beoordeeld of er van aanvullende regelingen gebruik kan worden gemaakt om in de persoonlijke zorgbehoefte te voorzien. Personen met een Wlz indicatie kunnen (onder andere) bij het zorgkantoor terecht voor advies over het organiseren van passende zorg.

Naar de mening van de regering worden mensen met zorgbehoefte die ervoor kiezen zolang mogelijk thuis te blijven wonen, met de instrumenten die de Wlz en Wmo bieden, in beginsel hiertoe in de gelegenheid gesteld. De regering zal in het overleg met de gemeenten over het aanpakken van mogelijke schrijnende situaties (zie antwoord op vraag 19) bezien of en zo ja in hoeverre ook het Ministerie van VWS c.q. de zorgkantoren in dit overleg moeten worden betrokken.

*Het is de leden van de **GroenLinks**-fractie niet goed duidelijk wanneer na het voorgestelde opheffen van de uitzonderingsbepaling samenwonende bloedverwanten in de tweede graad, waarvan één zorgbehoefte is, gezien moeten worden als mensen die een gezamenlijke huishouding voeren en wanneer deze als kostendelers beschouwd worden. De memorie van toelichting¹⁴ geeft immers aan dat dit onderscheid blijft bestaan. Kan de regering aangeven hoe dit onderscheid dan wordt gemaakt en hoe de communicatie hierover verloopt?*

(Vraag 15)

Antwoord op vraag 15

Een persoon die een beroep op bijstand doet, is gehouden het college te informeren over de feiten en omstandigheden waarvan hij redelijkerwijs kan vermoeden dat die van invloed kunnen zijn op zijn of haar recht op bijstand. Ook indien het een persoon betreft die met een bloedverwant in de tweede graad een woning deelt, zal door het college moeten worden beoordeeld of er sprake is van een gezamenlijke huishouding (met als gevolg een gezamenlijke middelentoets), of van het kunnen delen van kosten in dezelfde woning (met ieder een eigen middelentoets). In de memorie van toelichting is in dit verband aangegeven dat bij bloedverwanten in de tweede graad die samen in een woning wonen, dus niet per definitie een gezamenlijke huishouding behoeft te worden aangenomen. Er moet immers door het college worden beoordeeld of de bij elkaar

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 3, p.6.

wonende bloedverwanten in de tweede graad blijken geen zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Deze beoordeling door het college kan ook leiden tot de conclusie dat er sprake is van kostendelerschap. Dit is de 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». In dat laatste geval is dus géén sprake van een gezamenlijke huishouding en worden de kostendelers voor de toepassing van de bijstandsregels beschouwd als zelfstandige subjecten van bijstand, met ieder een eigen middelentoets. Bij kostendelerschap speelt de huidige uitzondering zorgbehoefte geen rol. Het college legt haar besluit over het recht en de hoogte van de bijstand neer in een beschikking.

De regering wil het bovenstaande verduidelijken met een aantal voorbeelden:

Een persoon die samen met zijn bloedverwant in de tweede graad een woning bewoont, doet een beroep op de algemene bijstand. Hij heeft géén (eigen) inkomen en géén in aanmerking te nemen vermogen. De vraag is dan allereerst of hij met zijn bloedverwant in de tweede graad een gezamenlijke huishouding voert, dan wel dat hij als kostendeler wordt beschouwd.

Indien er sprake is van een gezamenlijke huishouding, dan wordt zijn bloedverwant in de tweede graad bij de beoordeling van het recht op bijstand betrokken.

1. Indien deze bloedverwant een eigen inkomen heeft dat hoger is dan de bijstandsnorm voor gehuwden en/of een vermogen heeft dat de vrijlatingsgrens overschrijdt, dan is er géén recht op aanvullende bijstand. Immers het (gezamenlijke) inkomen is hoger dan de bijstandsnorm voor gehuwden, te weten 100% van het netto referentieminimumloon (bijstandsnorm gehuwden ca. € 1.472 per maand¹⁵). De vrijlatingsgrens van het vermogen bedraagt € 12.240. Dit geldt ook indien het inkomen/vermogen van beide bij elkaar opgeteld hoger is dan genoemde normen.
2. Indien deze bloedverwant (ook) geen eigen, dan wel een laag inkomen/weinig vermogen heeft, dan bestaat er mogelijk wel recht op (aanvullende) bijstand, namelijk tot 100% van het referentie minimumloon (de bijstandsnorm voor gehuwden). Beide inkomens bij elkaar opgeteld zijn dan namelijk lager dan de bijstandsnorm voor gehuwden. Bovendien is er geen in aanmerking te nemen vermogen. Indien er géén sprake is van een gezamenlijk huishouding, maar alléén van het kunnen delen van kosten (kostendelerschap), dan wordt de inkomens- en vermogenspositie van bloedverwant in de tweede graad niet bij de beoordeling van het recht op bijstand van de aanvrager betrokken.
3. De persoon die de bijstand heeft aangevraagd wordt als kostendeler aangemerkt en heeft een zelfstandig recht op bijstand. En omdat hij met een andere persoon een woning deelt, is zijn bijstandsnorm maximaal 50% van het referentieminimumloon (ca € 736 per maand). De hoogte van het inkomen en vermogen van de genoemde bloedverwant is niet relevant, mogelijk heeft hij een zelfstandig recht op bijstand (zie 4).
4. Indien de bloedverwant waarmee de aanvrager een woning deelt (ook) geen eigen, dan wel een laag inkomen heeft, dan bestaat er mogelijk voor de bloedverwant in dit voorbeeld wél een zelfstandig recht op (aanvullende) bijstand. Hij moet hiertoe dan een eigen aanvraag om

¹⁵ De bijstandsnorm voor gehuwden die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, bedraagt ca. € 1.571 per maand).

bijstand indienen. Zijn bijstandsnorm is dan – omdat hij met een andere persoon een woning deelt – maximaal 50% van het referentiemimumloon.

(NB Financieel gezien is in dit voorbeeld 4 de hoogte van de totale bijstand voor de genoemde samenwonende bloedverwanten (ieder apart 50%) gelijk aan de hoogte van de bijstand in voorbeeld 1 (samen 100%)).

Welke gevolgen heeft het ontstaan van een zorgbehoefte bij een van de bloedverwanten in de voorbeelden 1 tot en met 4? Dit wordt aangegeven in respectievelijk onderstaande voorbeelden 1a tot en met 4a.

1a. Volgens de thans geldende uitzondering heeft het ontstaan van zorgbehoefte tot gevolg dat de uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden van toepassing wordt. Beide samenwonende bloedverwanten hebben ieder – afhankelijk van de hoogte van hun eigen inkomen en/of vermogen – dan een zelfstandig recht op aanvullende bijstand ter hoogte van maximaal 50% van het referentie minimumloon.

2a. Idem als 1a.

3a. In voorbeeld 3 zijn de bloedverwanten kostendelers; de vraag of er al dan niet sprake is van zorgbehoefte speelt hier géén rol. Immers beide bloedverwanten hebben reeds een zelfstandig recht op aanvullende bijstand ter hoogte van maximaal 50% van het referentie minimumloon.

4a. Idem als 3a. Ook in voorbeeld 4 zijn de bloedverwanten immers kostendelers.

Uit bovenstaande voorbeelden (huidige regelgeving) volgt dat indien de twee bij elkaar wonende bloedverwanten in de tweede graad, ieder een eigen/zelfstandig inkomen hebben van tenminste 50% van het referentie minimumloon (bijvoorbeeld een arbeidsloon, een 50% AOW-uitkering of uitkering werknemersverzekering) er om die reden in alle 4 voorbeelden géén recht op aanvullende bijstand bestaat. Dit geldt ook indien er in deze situatie bij een van bloedverwanten in de tweede graad een zorgbehoefte bestaat/ontstaat. Het schrappen van de uitzondering zorgbehoefte zoals in het voorliggende wetsvoorstel aan de orde is, heeft dan ook in de situatie van samenwonende bloedverwanten in de tweede graad, met ieder een eigen inkomen van tenminste 50% van het referentieminimumloon, géén gevolgen.

Het wetsvoorstel maakt een einde aan de situatie zoals aangegeven in voorbeeld 1a. De uitzondering zorgbehoefte wordt met het wetsvoorstel namelijk geschrapt, en de genoemde bloedverwanten die een gezamenlijke huishouding voeren worden – ondanks het bestaan van een zorgbehoefte – voor het recht op algemene bijstand (weer) gelijkgesteld met gehuwden zoals in voorbeeld 1 aangegeven.

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het «aantal gevallen dat mogelijk door dit wetsvoorstel worden geraakt, zeer klein is.»¹⁶ Kan de regering aangeven om welke getallen het gaat en in welke gemeenten deze personen zich bevinden?

(Vraag 16)

Antwoord op vraag 16

Er zijn geen gegevens van het totaal aantal gevallen dat in de algemene bijstand mogelijk door dit wetsvoorstel geraakt wordt. De regering beschikt namelijk niet over de gegevens van alle gemeenten. Er zijn wel gegevens over het aantal gevallen in de aanvullende Inkomensvoorziening ouderen (AIO). De AIO valt ook onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel; deze regeling wordt niet door de gemeenten, maar door de

¹⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 3, p.7.

SVB uitgevoerd. Een uitvraag bij de SVB over het aantal gevallen dat mogelijk door het wetsvoorstel wordt geraakt, geeft aan dat naar verwachting 40–80 gevallen waarin er sprake is van AIO als aanvulling op de (niet-volledige) AOW, nu gebruik maakt van de uitzondering zorgbehoefte (gescheiden middelentoets). Naar de voorlopige inschatting van de SVB betreft circa driekwart van deze huishoudens een grootouder-kleinkind-relatie, in de overige huishoudens gaat het om een broer-zusrelatie. Dit geeft de verwachting dat het in de andere regelingen, de Participatiewet (algemene bijstand), loaw, loaz waar dit wetsvoorstel ook betrekking op heeft, om slechts een kleine groep gaat; deze regelingen gelden immers alleen voor mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt.

*Welke ruimte biedt dit wetsvoorstel aan colleges van B&W om gebruik te maken van artikel 18 van de Participatiewet, zo vragen de leden van de **D66-fractie**. En wat betekent dit als de invoering van deze wet en gebruik van artikel 18 tot financiële tekorten leidt op de desbetreffende gemeentebegroting? Heeft de regering data over hoe vaak deze hardheidsclausule sinds de invoering van de Participatiewet door gemeenten is ingeroepen?*

Op welke wijze kunnen belanghebbenden kennis nemen van de mogelijkheden die er kunnen bestaan op grond van artikel 18 van de Participatiewet? Verwacht de regering dat deze route tot extra administratieve lasten kan leiden voor de belanghebbenden en voor de gemeentelijke organisatie en de SVB? (Vraag 17)

Antwoord op vraag 17

De regering wijst erop dat individualisering en maatwerk tot de algemene grondbeginselen van de Participatiewet behoren en dat dit wetsvoorstel – bij het ontstaan van eventuele schrijnende situaties – daar geen wijziging in aanbrengt. Indien het hier de verlening van algemene bijstand¹⁷ betreft, valt dit binnen de gebundelde uitkering (BUIG), die onder andere bedoeld is voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet. In dit kader is het van belang dat met het schrappen van de uitzonderingsbepaling die in dit wetsvoorstel is opgenomen – gelet op de beperkte omvang van de groep – geen besparing op de uitkeringslasten is ingeboekt. Dit stelt gemeenten in staat om, indien nodig, de uitkering middels individueel maatwerk aan te vullen. Indien het de verlening van bijzondere bijstand¹⁸ betreft vallen de kosten binnen het ongeoormerkte budget dat de gemeenten via het gemeentefonds ter beschikking staat.

De regering beschikt niet over data hoe vaak de colleges sinds de invoering van de Participatiewet toepassing hebben gegeven aan artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet.

Ten aanzien van de wijze waarop belanghebbenden kennis kunnen nemen van de mogelijkheden die er kunnen bestaan op grond van artikel 18 van de Participatiewet, wijst de regering erop dat het hier een uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de colleges betreft. Zoals in antwoord 19 wordt aangegeven zal de regering met de colleges in gesprek gaan en bij hen uitdrukkelijk aandacht vragen voor het – als gevolg van dit wetsvoorstel – mogelijk ontstaan van schrijnende situaties en deze waar mogelijk op te lossen met individueel maatwerk.

¹⁷ Artikel 18, eerste lid, Participatiewet.

¹⁸ Artikel 35 van de Participatiewet.

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven verwacht de regering dat voor wat betreft de regeldruk deze door het schrappen van de discriminatoir geachte wettelijke uitzondering voor tweede graads bloedverwanten met zorgbehoefte, zowel voor uitkeringsgerechtigden als de uitvoering, minder wordt. In hoeverre de colleges en de SVB als gevolg van dit wetsvoorstel te maken krijgen met extra administratieve lasten voor het oplossen van schrijnende situaties is (nog) niet te zeggen. Een en ander zal onderdeel uitmaken van de uitvoering van de motie Peters/Jasper van Dijk. Zie hiervoor het antwoord op vraag 19.

Vervolg vraag van de D66-fractie: *De regering geeft aan dat dat mensen bezwaar en beroep kunnen aantekenen tegen een afwijkend besluit van het college van B&W rondom de hardheidsclausule.¹⁹ De groep over wie deze wetswijziging gaat, bevindt zich in een bijstandssituatie en heeft een langdurige zorgindicatie. Als artikel 18 niet toepasbaar wordt geacht, zijn er naast de bezwaar- en beroepsprocedure nog andere mogelijkheden voor de cliënt om dit aan te kaarten?*

(Vraag 18)

Antwoord op vraag 18

Bezwaar bij het bestuursorgaan en eventueel beroep bij de rechter zijn in het kader van de Participatiewet dé rechtsmiddelen die de belanghebbende kan inzetten tegen gemeentelijke besluiten.

De leden van de PvdA-fractie achten het zeer onwenselijk dat mensen besluiten niet (meer) bij elkaar samen te gaan wonen als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel. Is de regering dit met hen eens? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe is de regering voornemens dit te voorkomen?

(vraag 19)

Antwoord op vraag 19

Ook de regering acht het onwenselijk als mensen zouden besluiten om niet (meer) bij elkaar samen te gaan of blijven wonen als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel. Maar tegelijkertijd wijst de regering erop dat met dit wetsvoorstel het vangnet van de bijstand en daarmee het recht op een inkomen op het niveau van het sociaal minimum, gegarandeerd blijft. Indien in individuele situaties onverhoopt schrijnende situaties ontstaan, heeft het college de mogelijkheid om individueel maatwerk te verlenen. Het betreft immers in voorkomende gevallen uiteenlopende onderling sterk van elkaar verschillende situaties. Individueel maatwerk door colleges is naar de mening van de regering dan ook het enige geschikte instrument om de situatie te beoordelen en eventueel extra inkomensondersteuning te verlenen. In dit kader wijst de regering op de door de Tweede Kamer aangenomen motie Peters/Jasper van Dijk²⁰. Deze motie ziet op de in artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet opgenomen mogelijkheid voor colleges van B&W om bij eventuele schrijnende situaties de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van individuele belanghebbenden. Ter uitvoering van deze motie zal de regering met de colleges in gesprek gaan en bij hen uitdrukkelijk aandacht vragen voor het – als gevolg van dit wetsvoorstel – mogelijk ontstaan van schrijnende situaties en deze waar mogelijk op te lossen met individueel maatwerk. Voorts geldt dat ook voor het ontvangen van zorg maatwerk mogelijk is. Een zorgbehoefte met een indicatie voor langdurige zorg kan de keuze maken om de benodigde zorg thuis of in een instelling te ontvangen. Het

¹⁹ Handelingen II 2018/19, nr. 104, item 10, p.12.

²⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 10.

zorgkantoor beoordeelt of het verantwoord en doelmatig is zorg thuis te organiseren en wat hiervoor de meest passende financieringsvorm is, bijvoorbeeld via een «Volledig pakket thuis» of een persoonsgebonden budget (pgb). Bij behoefte aan aanvullende zorg wordt door het zorgkantoor beoordeeld of er van aanvullende regelingen gebruik kan worden gemaakt om in de persoonlijke zorgbehoefte te voorzien. De financiering van de zorg staat los van het recht op een eventuele bijstandsuitkering van de belanghebbende.

*De Centrale Raad van Beroep heeft eerder aangegeven dat een uitbreiding van de huidige wet (dus ook voor niet-bloedverwanten) wenselijk is om het discriminatoir onderscheid op te heffen. Verschillende instanties, zoals de Landelijke Cliëntenraad, geven hier ook de voorkeur aan. Waarom kiest de regering dan niet voor een uitbreiding van de huidige wet, aangezien de mogelijke gevolgen van het schrappen van de wet in strijd zijn met de achterliggende gedachte van de Participatiewet, zo vragen de aan het woord zijnde leden van **de PvdA fractie**.*

(Vraag 20)

Antwoord op vraag 20

De regering acht juist het verder uitbreiden van de thans geldende uitzondering in de Participatiewet – gelet op de impact die deze uitbreiding heeft op het vangnetkarakter en de systematiek van de Participatiewet – niet in overeenstemming met de doelstelling van de Participatiewet. De regering verwijst hiervoor naar het antwoord op de vragen 7, 8 en 9).

In de memorie van toelichting lezen de leden van de PvdA-fractie het volgende:

*«De regering hecht eraan in dit verband te benadrukken dat het een expliciete bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de colleges is, om bij eventuele schrijnende situaties, dus ook situaties die als gevolg van het schrappen van de discriminatoire uitzondering kunnen voorkomen, de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van de belanghebbenden (artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet).»²¹ Naast de extra controles en handhaving die het schrappen van de uitzondering voor gemeentes met zich meebrengt, komt daar dus nog eens bovenop dat colleges de verantwoordelijkheid dragen om te kijken naar schrijnende situaties. Hoe zorgt de regering ervoor dat gemeenten in staat zijn om deze extra taken uit te voeren? Welke hulp mogen zij hierin van de regering verwachten? **(Vraag 21)***

Antwoord op vraag 21

De regering wijst erop dat individualisering en maatwerk tot de algemene grondbeginselen van de Participatiewet behoren zoals neergelegd in artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet. In die zin betreft het kijken naar en beoordelen van voorkomende schrijnende situaties dus géén extra taak voor de colleges. In dit kader is het van belang dat met het schrappen van de uitzonderingsbepaling die in dit wetsvoorstel is opgenomen – gelet op de beperkte omvang van de groep – geen besparing op de uitkeringslasten is ingeboekt. In antwoord op vraag 19 heeft de regering aangegeven dat zij – ter uitvoering van de motie Peters/Jasper van Dijk – met de colleges in gesprek gaat en bij hen uitdrukkelijk aandacht zal vragen voor het – als gevolg van dit wetsvoorstel – mogelijk ontstaan van schrijnende situaties en deze waar mogelijk op te lossen met individueel maatwerk.

²¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 3, p.6.

*De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen dat de proportionaliteit van dit wetsvoorstel lastig te beoordelen is. De memorie van toelichting slaagt er niet in om de omvang van de groep vast te stellen waarop het voorstel betrekking heeft. Kan de regering, zo vragen deze leden, op basis van analyse van meervoudige databronnen niet beter in kaart brengen hoe groot de groep bloedverwanten in tweede graad is die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte en die aanspraak maken op bijstand? Hoe verhoudt deze omvang zich tot de vergelijkingsgroep van niet-bloedverwanten? Een dergelijk meer precies inzicht komt de kwaliteit de beoordeling van het wetsvoorstel en het debat erover ten goede.*

(Vraag 22)

Antwoord op vraag 22

Zoals in het antwoord op vraag 16 is aangegeven beschikt de regering niet over deze informatie. Ook met een analyse waarbij verschillende databronnen aan elkaar worden gekoppeld blijft het moeilijk om bruikbare informatie te genereren. De uitzondering is namelijk alleen van toepassing bij personen die een gezamenlijke huishouding voeren. Het is aan gemeenten om vast te stellen of er een gezamenlijke huishouding aanwezig is. Dit is niet op grond van een kwantitatieve analyse te bepalen, de genoemde databronnen bevatten geen informatie of er al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding. Gegevens van de SVB bevestigen echter wel de verwachting dat het om een heel kleine groep gaat. Een inschatting van de gevolgen van een bredere uitzondering geeft aan dat dit tot een substantiële uitbreiding van de huidige doelgroep (zie het antwoord op vraag 10) zou leiden, een precieze verhouding is echter niet te geven.

*Kan de regering omvattender argumenteren wat de directe gevolgen zijn voor de groep bloedverwanten in tweede graad die door het wetsvoorstel niet langer een uitzonderingspositie innemen? Hoe worden deze gevolgen gecommuniceerd naar deze doelgroep? Is de regering het eens dat we hier te maken hebben met een kwetsbare groep mensen waarvoor bijstandskorting dreigt door het dreigende zwaard van de inkomens- en vermogenstoets? De macro-kostenbesparing door het wetsvoorstel is miniem, gezien de omvang van de getroffen groep. Creëren we zo niet een nieuwe pechgroep van maatschappelijk kwetsbaren? De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering hoe zij de afweging heeft gemaakt tussen het arrest van de Hoge Raad en de ingrijpendheid voor betrokkenen. Zal het beroep op verpleegtehuizen – zo vreest ook de Raad van State – door de groep die de dupe wordt niet toenemen? Indien dit laatste plausibel is, wat zijn we dan per saldo opgeschoten?*

(Vraag 23)

Antwoord op vraag 23

In het antwoord op vraag 15 heeft de regering aan de hand van een aantal voorbeelden verduidelijkt dat niet in alle situaties waarin sprake is van samenwonende bloedverwanten in de tweede graad én zorgbehoefte bij één van hen, deze personen daadwerkelijk te maken krijgen met een verlaging c.q. beëindiging van het recht op (aanvullende) bijstand. Immers indien de twee bij elkaar wonende bloedverwanten in de tweede graad, ieder een eigen/zelfstandig inkomen hebben van tenminste 50% van het referentie minimum (bijvoorbeeld een arbeidsloon, een 50% AOW-uitkering of uitkering werknemersverzekering), dan wel er kan worden beschikt over een in aanmerking te nemen vermogen, bestaat er ongeacht de vraag of er zorgbehoefte bij een van hen bestaat c.q.

ontstaat, sowieso géén recht op (aanvullende) bijstand omdat het inkomen per persoon hoger is dan de toepasselijke bijstandsnorm c.q. het vermogen hoger is dan de geldende vrijlating. Dit geldt ook indien beide bloedverwanten géén eigen/zelfstandig inkomen hebben en recht hebben op een bijstandsuitkering. Bij een gelijkstelling met gehuwden (omdat er geen zorgbehoefte is) hebben zij in zo'n situatie samen recht op 100% van het referentieminimumloon (gehuwdennorm). Indien de uitzondering wordt toegepast wegens zorgbehoefte bij een van hen, heeft – omdat ze samen een woning delen – ieder recht op de 50% bijstandsnorm; ergo dat is samen ook 100%. In dat geval betekent het schrappen van de uitzondering dus ook géén verlaging/beëindiging van het recht op bijstand; zowel vóór als na de invoering van het wetsvoorstel houden ze recht op bijstand tot 100% (2 x 50%).

Waar een eventuele verlaging/beëindiging van het recht op bijstand wél aan de orde kan zijn, is de situatie waarin slechts één van de samenwonende bloedverwanten in de tweede graad een eigen inkomen heeft van bijvoorbeeld 100% van het referentieminimum loon of hoger, en de andere bloedverwant minder dan 50% van het referentieminimumloon, dan wel géén eigen inkomen heeft. Indien deze personen een gezamenlijke huishouding voeren worden ze gelijkgesteld met gehuwden en wordt bij de beoordeling van het recht op bijstand een gezamenlijke middelentoets toegepast. Omdat het gezamenlijke eigen inkomen hoger is dan 100% van het referentieminimumloon bestaat er geen recht op aanvullende bijstand. De regering verwijst hiervoor naar de gevolgen van het schrappen van de uitzonderingsbepaling voor het voorbeeld 1a in het antwoord op vraag 15.

Bij het ontstaan van zorgbehoefte vindt volgens de huidige regelgeving in zo'n situatie géén gelijkstelling met gehuwden plaats en vindt de beoordeling van het recht op bijstand per persoon plaats. Omdat in genoemde situatie het eigen inkomen van een van de bloedverwanten lager is dan de 50% norm bestaat er voor die persoon recht op aanvullende bijstand; omdat het eigen inkomen van de andere persoon hoger is dan de 50% norm, bestaat er voor die persoon géén recht op aanvullende bijstand. Het schrappen van de uitzondering zorgbehoefte heeft in deze situatie dus tot gevolg dat er een gezamenlijke middelentoets plaats gaat vinden, en omdat het inkomen van één van de bloedverwanten hoger is dan de 100% norm, bestaat er voor de andere bloedverwant géén recht meer op bijstand.

De regeling wijst er op dat in de laatstgenoemde situatie, namelijk dat de bijstand van één van de bloedverwanten wordt beëindigd, er geen sprake hoeft te zijn van het ontstaan van een «nieuwe pechgroep» van maatschappelijk kwetsbaren. Immers het vangnet van de bijstand biedt óók hier een inkomensgarantie van ten minste het toepasselijke sociaal minimum. Zoals de regering in antwoord 5 heeft gememoreerd, hoeft dit er niet automatisch toe te leiden dat de betrokken belanghebbende ten gevolge van het toepassen van een gezamenlijke middelentoets wordt gedwongen om naar een Wlz-instelling te gaan.

*Uit de stukken blijkt dat de wetswijziging geen betrekking heeft op huishoudenssituaties waarin sprake is van mantelzorg. Kan de regering verduidelijken waar nu precies de grens ligt tussen mantelzorg en de zorgbehoefte waarover dit wetsvoorstel spreekt? Voor de beoordeling van dit wetsvoorstel is dit onderscheid essentieel, zo stellen de leden van de **ChristenUnie-fractie**. Maatwerk is in ogen van deze leden noodzakelijk voor een eerlijke uitvoering van dit wetsvoorstel. De Participatiewet maakt dit ook mogelijk. Kan de regering uiteenzetten hoe dit principe van maatwerk leidend zal zijn in de uitvoeringspraktijk? Hoe gaat het gehoor*

geven aan de motie-Peters/Jasper van Dijk²² die hier op toeziet en wat zijn de verwachtingen daarbij? (Vraag 24)

Antwoord op vraag 24

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

Mantelzorg betreft een lichtere vorm van zorgbehoefte. Het betreft de zorg en ondersteuning die partners, kinderen, familie, vrienden en andere bekenden aan een naaste verlenen.

De officiële definitie zoals die in de Wmo gebruikt wordt, is:

«Mantelzorg is zorg en ondersteuning die mensen vrijwillig en onbetaald verlenen aan mensen met fysieke, verstandelijke of (sociaal)psychische beperkingen in hun familie, huishouden of anderszins sociale netwerk. Het gaat om hulp die de gebruikelijke hulp die in redelijkheid mag worden verwacht van partners, ouders, kinderen of andere huisgenoten overstijgt».

De bestaande uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad en daarmee het voorliggende wetsvoorstel zien uitdrukkelijk niet op situaties waarin mantelzorg wordt verleend.

Ten aanzien van de uitvoering van de motie Peters/Jasper van Dijk verwijst de regering naar haar antwoord op vraag 28.

Voor de leden van de SGP-fractie is het hoe dan ook van belang dat, ongeacht op basis van welke regelingen, de kwetsbare groep met een Wlz-indicatie voldoende wordt ondersteund. Kan de regering concreet inzichtelijk maken op basis van welke berekeningen in de systematiek van de indicatiestelling op grond van de Wlz bij het verlenen van een persoonsgebonden budget wordt gewaarborgd dat de verstrekte vergoeding toereikend is? In hoeverre is het argument dat de (algemene) bijstand geen voorziening voor zorgkosten betreft nog te verdedigen wanneer blijkt dat deze groep vanwege tekortschietende ondersteuning alsnog een beroep op maatwerk vanuit de bijzondere bijstand moet doen? (Vraag 25)

Antwoord op vraag 25

Een zorgbehoefte met een Wlz-indicatie kan ervoor kiezen de benodigde zorg in te kopen via een pgb. Het zorgkantoor beoordeelt of het verantwoord en doelmatig is zorg thuis te organiseren middels een pgb. Wanneer een pgb aanvraag wordt goedgekeurd beoordeelt het zorgkantoor wat de hoogte van het budget wordt. Dit wordt vastgesteld aan de hand van de indicatie en de persoonlijke situatie van de zorgvrager. Wanneer een budget ontoereikend wordt geacht kan een zorgvrager in aanmerking komen voor aanvullend budget. Hiervoor wordt maatwerk toegepast. De financiering van de zorg staat los van een eventuele (aanvullende) bijstandsuitkering.

De aan het woord zijnde leden (SGP-fractie) hebben ernstige bedenkingen bij de route waarvoor gekozen is, namelijk om de bloedverwanten in de

²² Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 10.

tweede graad gelijk te schakelen met gehuwden en met allerlei andere samenlevingsvormen. Is de regering het met deze leden eens dat de verhouding broer-broer, of zus-zus, of broer-zus, van een andere orde is dan een willekeurige relatie van bijvoorbeeld vrienden-vriendinnen? Is het reëel om te veronderstellen dat deze unieke verhouding, met een morele context, duurzaam is als zo diep wordt ingegrepen in de positie van degene die op morele gronden zorg verleent? Komen we niet, juist in de familiale sfeer, terecht in een financieel afwegingsmoment, dat geen recht doet aan de morele gevoelens van familieleden die zorg op zich nemen? Kan de regering aangeven om welke aantallen het gaat waarop het voorliggende wetsvoorstel betrekking heeft, zowel ten aanzien van de verhoudingen binnen broers en/of zussen, als ook van hen die als vrienden en/of vriendinnen zorg op zich nemen? Of is de regering bereid om kwantitatief onderzoek te doen naar deze aantallen?

(Vraag 26)

Antwoord op vraag 26

De regering is met de leden van de SGP-fractie van mening dat de verhouding broer-broer, zus-zus of broer-zus, gelet op het familiale karakter daarvan, van een andere orde is dan een willekeurige relatie van bijvoorbeeld vrienden-vriendinnen. Naar de mening van de regering gaat het bij dit wetsvoorstel echter niet zozeer om de familiale verhouding tussen samenwonende bloedverwanten in de tweede graad, maar primair om de vraag of het huidig onderscheid dat de Participatiewet maakt tussen ongehuwd samenwonenden die bloedverwanten in de tweede graad zijn, en andere ongehuwd samenwonenden met zorgbehoefte, in strijd is met het verbod van discriminatie, in de zin van artikel 26 IVBPR en artikel 14 EVRM.

Ook raakt het de vraag of in het geval dat er wél sprake is van gelijke gevallen, er – specifiek omdat het hier een familiale relatie met mogelijke daarbij behorende morele gevoelens betreft – een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het verschil in behandeling aanwezig is.

In deze lijn heeft het in het rechtsgeschil betrokken college in min of meerdere mate ook het cassatiemiddel verwoord. De HR heeft in haar arrest daarover geoordeeld en uitgesproken dat niet valt in te zien waarom er bij bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren vanwege de zorgbehoefte van één van hen, in grotere mate sprake zou zijn van een klemmend maatschappelijk probleem dan bij niet-verwanten in overigens dezelfde situatie. Voorts geeft de HR aan dat zij zowel in als buiten de wetsgeschiedenis geen rechtvaardigingsgrond voor het hier omstreden verschil in behandeling heeft kunnen vinden.

In antwoord op vraag 22 heeft de regering aangegeven dat ook met een analyse waarbij verschillende databronnen aan elkaar worden gekoppeld, het moeilijk blijft om bruikbare informatie over aantallen en verhoudingen tussen doelgroepen te genereren. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de eventuele uitzondering bij zorgbehoefte alléén van toepassing is bij personen die een gezamenlijke huishouding voeren. Het is in dit kader expliciet aan de gemeenten dan wel de SVB om vast te stellen of hier daadwerkelijk sprake van is. Dit is niet op grond van een kwantitatieve analyse te bepalen, de genoemde databronnen bevatten geen informatie of er al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding.

5. OVERIGE

*De leden van de **D66**-fractie vernemen graag hoe de voorgenomen maatregel zich verhoudt tot de internationale verplichtingen van Nederland op grond van het VN-verdrag inzake de rechten van personen*

met een handicap²³, in het bijzonder het recht om zelfstandig te kunnen wonen (artikel 19) en het recht op een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming (artikel 28).

(Vraag 27)

Antwoord op vraag 27

Op grond van artikel 19 erkennen de staten het gelijke recht van alle personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle te genieten en volledig deel uit te maken van, en te participeren in de maatschappij. De staten moeten onder meer waarborgen dat personen met een handicap op voet van gelijkheid met anderen hun verblijfplaats kunnen kiezen, alsmede waar en met wie zij leven, en niet verplicht zijn te leven in een bepaalde leefregeling en dat personen met een handicap toegang hebben tot ondersteunende diensten, waaronder persoonlijke assistentie, noodzakelijk om het wonen en de opname in de maatschappij te ondersteunen en isolatie of uitsluiting uit de maatschappij te voorkomen.

Het schrappen van de uitzondering voor de middelentoets in de Participatiewet voor bloedverwanten in de tweede graad staat niet op gespannen voet met deze bepaling. De maatregel kan voor een persoon met een handicap financiële gevolgen hebben, maar dat betekent niet per se dat deze niet meer de keuze heeft om zelfstandig te wonen en met wie hij wil. Deze persoon met een handicap kan op een andere manier in zijn keuze worden gefaciliteerd, bijvoorbeeld door het bieden van toegang tot ondersteunende diensten die het zelfstandig wonen mogelijk maken. Met een Wlz-indicatie kan de cliënt er voor kiezen om thuis te blijven wonen en de zorg te organiseren.

Op grond van artikel 28 erkennen de staten het recht van personen met een handicap op een behoorlijke levensstandaard voor henzelf en voor hun gezinnen (waaronder voedsel, kleding, huisvesting en goede levensomstandigheden) en moeten ze passende maatregelen nemen om dit recht zonder discriminatie op grond van handicap te beschermen en te bevorderen.

Met de maatregel wordt een wegens discriminatie ongerechtvaardigde uitzondering teruggedraaid. Het discriminatoire aspect van de uitzondering is echter niet verbonden aan de persoon met een handicap, maar aan degene met wie hij zijn huishouden voert (broer/zus).

Niettemin kan de maatregel ook gevolgen hebben voor de levensstandaard van de persoon met een handicap, als deze wordt gekort op zijn uitkering of het recht erop verliest. Met het schrappen van de uitzondering wordt de huishouding waarvan de persoon met een handicap deel uitmaakt echter niet in een ongunstiger positie gebracht dan andere gezamenlijke huishoudingen (waarvan geen persoon met een handicap deel uitmaakt) én wordt met toepassing van de middelentoets op elke gezamenlijke huishouding «een behoorlijke levensstandaard» gegarandeerd. Deze beide aspecten zorgen er voor dat het terugdraaien van de genoemde uitzondering niet in strijd is met artikel 28 van het VN-verdrag.

6. OVERGANGSRECHT

De leden van de CDA-fractie vinden dat er grote zorgvuldigheid moet worden betracht bij het ten uitvoer brengen van dit wetsvoorstel. Zij hebben dan ook met instemming kennisgenomen van de bij

²³ Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169).

amendement²⁴ aangebrachte verlenging van de eenjarige overgangstermijn naar een tweejarige alsmede van de motie-Peters/Jasper van Dijk. Deze motie ziet op de in artikel 18, eerste lid, van de Participatiewet opgenomen mogelijkheid voor colleges van B&W om bij eventuele schrijnende situaties (bijvoorbeeld gevallen van mensen die in financiële moeilijkheden dreigen te komen en daardoor alsnog naar een verzorgingshuis moeten gaan, dus ook situaties die als gevolg van het schrappen van de onderhavige discriminatoire uitzondering kunnen voorkomen), de bijstand af te stemmen op de mogelijkheden, omstandigheden en middelen van individuele belanghebbenden. In de hiervoor vermelde motie-Peters/Jasper van Dijk wordt de regering opgeroepen om met gemeenten af te spreken:

- om in de komende twee jaar de mensen die voor deze «hardheidsclausule» in aanmerking komen wel in beeld te krijgen;
- ze dan ook echt te spreken;
- te onderzoeken waar er sprake is van financiële problemen;
- deze waar mogelijk op te lossen met maatwerk; en,
- de Kamer op de hoogte te houden van deze afspraken en de voortgang.

Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de regering hoe zij precies uitvoering aan deze motie gaat geven, het kader dat zij in dat verband gaat toepassen en binnen welke termijn zij hierover het parlement uitgebreid zal informeren.

(Vraag 28)

Antwoord op vraag 28

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de regering naar het antwoord op vraag 19. De regering verwacht het parlement in de tweede helft van 2020 hieromtrent te kunnen informeren.

De leden van de D66-fractie vragen een nadere toelichting van de regering hoe de overgangstermijn in praktijk uitgevoerd zal worden. Welke stappen moeten gemeenten zetten om de relevante huishoudens in kaart te brengen? Wat gebeurt er met mensen die in die periode niet gevonden worden, maar later blijken te hoge uitkering gekregen te hebben? Krijgen deze mensen dan nog een navordering? (Vraag 29)

Antwoord op vraag 29

Vanaf het moment dat de wetswijziging in werking treedt, geldt dat nieuwe gevallen direct onder de nieuwe regel komen te vallen. Voor bestaande gevallen geldt dat zij gedurende 24 maanden²⁵ na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, beroep kunnen blijven doen op de thans voor hen in de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ geregelde uitzondering. Deze overgangstermijn stelt de belanghebbenden aldus in staat zich voor te bereiden op een mogelijke verlaging of beëindiging van hun uitkering.

Bepalend voor de vraag of een belanghebbende onder het overgangsrecht valt, is het moment waarop hij zijn aanvraag van een uitkering heeft ingediend. Aanvragen die uiterlijk op de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden ingediend, zullen worden beoordeeld op basis van het oude recht. Ook is geregeld dat het oude recht van toepassing is op een bezwaar- of beroepschrift, ingesteld tegen een beslissing op een aanvraag die uiterlijk de dag voor inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is ingediend.

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 8 (amendement-Raemakers c.s.).

²⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35 174, nr. 8 (amendement-Raemakers c.s.).

Belanghebbenden zullen door het college dan wel de SVB worden geïnformeerd over de hernieuwde beoordeling van hun uitkering. Aangezien de colleges en het SVB hebben aangegeven dat het een tijdrovend en complex proces is om de betreffende dossiers uit de administratie te filteren, is het mogelijk dat belanghebbenden pas (enkele maanden) na de inwerkingtreding van de wet een beschikking ontvangen waarin zij worden geïnformeerd over de gevolgen van de wetswijziging voor (de hoogte van) hun uitkering. De datum van de beschikking heeft geen invloed op de ingangsdatum van de overgangperiode van 24 maanden. Deze periode gaat in op het moment van inwerkingtreding van de wet.

Door het hanteren van deze ruime overgangperiode, 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 overgangperiode. Indien het college dan wel de SVB er onverhoopt niet in slaagt om de belanghebbenden die te maken krijgen met de gevolgen van dit wetsvoorstel te beoordelen, is het ter beoordeling aan de colleges dan wel de SVB hoe wordt omgegaan met een eventueel teveel verstrekte uitkering²⁶.

Ten slotte merkt de regering op dat bij de invoering van het voorliggende wetsvoorstel de colleges hierover uitgebreid zullen worden geïnformeerd via het «Gemeentenieuws van SZW».

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

²⁶ Artikel 58, tweede lid, van de Participatiewet.