

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet

tot 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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gelet op het arrest van de Hoge Raad van 8 december 2017 (ECLI:NL:HR:2017:3081) wenselijk is het discriminatoir onderscheid op te heffen tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen die een gezamenlijke huishouding voeren waarbij sprake is van zorgbehoefte en daartoe de Participatiewet en enige andere wetten te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE PARTICIPATIEWET

De **Participatiewet** wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 3, tweede lid, onder a, wordt "aanverwant in de eerste graad, een bloedverwant in de eerste graad" vervangen door "aanverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de eerste graad" en vervalt "of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte".

B

In artikel 4, eerste lid, onder a en b vervalt "of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte".

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET INKOMENSVOORZIENING OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE GEWEZEN ZELFSTANDIGEN

In de artikelen 3, tweede lid, onder b, en 4, eerste lid, onder a, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen vervalt "of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte".

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET INKOMENSVORZIENING OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE WERKLOZE WERKNEMERS

In de artikelen 3, tweede lid, onder b, en 4, eerste lid, onder a, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers vervalt "of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte".

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE WET INKOMENSVORZIENING OUDERE WERKLOZEN

In artikel 2, tweede lid, onder a, van de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen vervalt "of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte".

ARTIKEL V. OVERGANGSRECHT

De artikelen 3, tweede lid, onder a, en 4, eerste lid, onder a en b, van de Participatiewet, de artikelen 3, tweede lid, onder b, en 4, eerste lid, onder a, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen en de artikelen 3, tweede lid, onder b, en 4, eerste lid, onder a, van de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers, zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, blijven gedurende twaalf maanden na dat tijdstip van kracht ten aanzien van belanghebbenden die voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet een bijstands-, IOAW- of IOAZ-uitkering ontvangen en bij het vaststellen van deze uitkering rekening is gehouden met de omstandigheid dat de belanghebbende een gezamenlijke huishouding voert met een bloedverwant in de tweede graad en bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte.

ARTIKEL VI. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark

Memorie van toelichting

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel

Het recht op bijstand is – als vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid – opgenomen in de Participatiewet. Daarin is bepaald dat iedere in Nederland woonachtige Nederlander of daarmee gelijkgestelde vreemdeling, die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, recht op bijstand van overheidswege heeft. De hoogte van een bijstandsuitkering is onder andere afhankelijk van de vraag of de belanghebbende als alleenstaand of gehuwd wordt aangemerkt. In artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet is geregeld wie mede als gehuwd of als echtgenoot wordt aangemerkt, namelijk de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.¹ Op ongehuwde personen die samenwonen én een gezamenlijke huishouding voeren, is dus de bijstandsnorm van “gehuwden” van toepassing.² Het gevolg daarvan is dat bij het beoordelen van het recht op bijstand ook voor deze categorie (ongehuwd) belanghebbenden een gezamenlijke toets van het inkomen (de zogenoemde partnertoets) en het vermogen plaatsvindt. In artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet is voorts bepaald dat bepaalde categorieën van belanghebbenden worden uitgezonderd van de gelijkstelling met gehuwden. Het betreft belanghebbenden die een gezamenlijke huishouding voeren met: (i) een aanverwant in de eerste graad; (ii) een bloedverwant in de eerste graad; of (iii) een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte. De laatstgenoemde uitzondering heeft de Hoge Raad in het arrest van 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3081 - in navolging van de Centrale Raad van Beroep³ - als discriminatoir aangemerkt. Dit wetsvoorstel heeft als doel het in de Participatiewet gemaakte discriminatoire onderscheid op te heffen, door de gemaakte wettelijke uitzondering te schrappen (artikel I van het wetsvoorstel).⁴

In de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen⁵ (IOAZ), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)⁶, en de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen⁷ (IOW) is een gelijkkluidende bepaling opgenomen. In die wetten zal de uitzondering vanzelfsprekend eveneens worden geschrapt (artikelen II tot en met IV van het wetsvoorstel).

1.2 Onderscheid gezamenlijke huishouding en kostendelerschap

Het begrip gezamenlijke huishouding moet worden onderscheiden van het begrip kostendelende medebewoner.⁸ Dit is de situatie dat twee of meer personen samen één

¹ Artikel 3, derde lid, van de Participatiewet

² Artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet

³ CRvB 6 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4487

⁴ In artikel 4, eerste lid, onder a en b, van de Participatiewet worden eveneens wijzigingen doorgevoerd, aangezien daarin dezelfde uitzondering is opgenomen als in artikel 3, tweede lid, onder a.

⁵ Artikel 3, tweede lid, onder b en artikel 4, eerste lid, onder a, IOAZ

⁶ Artikel 3, tweede lid, onder b, en artikel 4, eerste lid, onder a, IOAW

⁷ Artikel 2, tweede lid, onder a, IOW

⁸ Artikel 19a e.v. van de Participatiewet

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. De toepasselijke bijstandsnorm (de kostendelersnorm) is per kostendeler lager naarmate er meer personen in de woning wonen.⁹

1.3 Leeswijzer

In deze memorie van toelichting wordt achtereenvolgens ingegaan op: de relevante parlementaire geschiedenis, de rechtspraak die aanleiding is geweest voor dit wetsvoorstel, de inhoud en de gevolgen van het wetsvoorstel, de doeltreffendheid en doelmatigheid, de financiële gevolgen, de uitvoering en het overgangsrecht.

2 PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS IN HET KORT

2.1 Gelijkstelling ongehuwd en gehuwd samenwonenden

Uit de parlementaire geschiedenis van de Algemene Bijstandswet (ABW) en zijn opeenvolgende wetten, blijkt dat in het parlement diverse malen is stilgestaan bij het vraagstuk van de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden bij het berekenen van bijstandsuitkeringen.

Per 1 januari 1987 werd bijstand aan niet-gehuwden die duurzaam een gezamenlijke huishouding voerden, in beginsel berekend volgens de gehuwdenorm, behalve als het ging om samenwonende bloedverwanten in de eerste of tweede graad. In deze situatie - die tot 1 januari 1996 voortduurde - hadden samenwonende bijstandsgerechtigde bloedverwanten in zowel de eerste als de tweede graad (broers en zussen) dus individueel aanspraak op bijstand. Op 1 januari 1996 werd de "nieuwe" Algemene Bijstandswet ingevoerd, en werd de uitzondering op het gehuwdenbegrip bij samenwoning beperkt tot eerstegraads bloedverwanten.¹⁰

Naar het oordeel van het toenmalige kabinet was er een toereikende rechtvaardiging om voor de bloedverwanten in de eerste graad een uitzondering te maken op de gelijkstelling met gehuwden. Het gaat hierbij om de relatie tussen ouders en kinderen, waarbij de samenwoning in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders. Hierbij is geen sprake van een vrijwillige keus om een nieuwe, voorheen nog 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. Voor de bloedverwanten in de tweede graad ontbreekt een dergelijke rechtvaardiging voor een afwijkende behandeling ten opzichte van niet-bloedverwanten. Dat geldt in versterkte mate voor een uitzondering die beperkt blijft tot situaties van zorgbehoefendheid. Onderlinge zorgbehoefendheid kan zich immers ook voordoen bij samenwonende niet-bloedverwanten, aldus het toenmalige kabinet.

2.2 Amendement Noorman-Den Uyl /Bakker

In het wetsvoorstel van de Wet werk en bijstand was – in lijn met de Algemene Bijstandswet – oorspronkelijk de uitzondering op het gehuwdenbegrip bij samenwoning ook beperkt tot eerstegraads bloedverwanten.

Bij de parlementaire behandeling van genoemd wetsvoorstel werd het amendement Noorman-Den Uyl /Bakker¹¹ voorgesteld, dat regelt dat bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren, bij de beoordeling van het recht op

⁹ Artikel 22a van de Participatiewet

¹⁰ Kamerstukken II 1993/94, 22545, C

¹¹ Kamerstukken II 2002/03, 28870, nr. 62.

bijstand óók worden uitgezonderd van de toepassing van de gehuwdennorm, indien er bij één van hen een zorgbehoefte bestaat. De toelichting bij het amendement luidt als volgt:

"De wet sluit het recht op bijstand uit voor een broer of zus die samenwoont met een broer of zus die een inkomen heeft. Dit amendement zorgt voor een uitzondering op deze bepaling indien er sprake is van zorgbehoefte bij één van de samenwonende bloedverwanten in de tweede graad."

Het amendement is door de (toenmalige) Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitdrukkelijk ontraden, omdat met het amendement sprake zou zijn van discriminatie jegens andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte partner. Het amendement is niettemin door de Tweede Kamer aangenomen¹² en maakte per 1 januari 2004 onderdeel uit van de Wet werk en bijstand en is als zodanig ongewijzigd – zonder specifieke toelichting – per 1 januari 2015 in de huidige Participatiewet opgenomen.

Door het opnemen van het amendement worden bloedverwanten in de tweede graad, die met elkaar een gezamenlijke huishouding voeren, en indien bij één van hen een zorgbehoefte bestaat, dus niet als gehuwden aangemerkt. Dit betekent dat het inkomen en vermogen van de ene tweedegraads bloedverwant niet meetelt bij het beoordelen van het recht op bijstand van de andere tweedegraads bloedverwant. Er vindt in dit soort situaties dus géén partnertoets plaats.

2.3 Criterium zorgbehoefte volgens jurisprudentie

Ten aanzien van het criterium "zorgbehoefte" wordt volledigheidshalve nog het volgende opgemerkt. 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.

3. UITSPRAKEN CENTRALE RAAD VAN BEROEP EN HOGE RAAD

3.1 Discriminatieverbod

Zowel de Centrale Raad van Beroep als (recentelijk) de Hoge Raad hebben zich uitgelaten over het discriminatoire karakter van de in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet gemaakte uitzondering.

De feiten in de aan deze rechtscolleges voorliggende zaak waren als volgt. De belanghebbende woont samen met een niet-verwante huisgenoot. Ten gevolge van een reeks herseninfarcten is zij rolstoel afhankelijk geworden. De huisgenoot verzorgt haar op basis van een zorgovereenkomst, waarvoor hij betaald wordt uit een aan de belanghebbende toegekend persoonsgebonden budget (PGB). De bijstanduitkering van de belanghebbende is door de betrokken gemeente ingetrokken, met als reden dat de belanghebbende een gezamenlijke huishouding voert met haar huisgenoot/verzorgers en diens inkomen (betaald uit het PGB) hoger is dan de bijstandsnorm voor gehuwden. De belanghebbende is het niet eens met de intrekking van de bijstandsuitkering en stelt in dat kader dat in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet sprake is van een verboden onderscheid, omdat – kort gezegd – niet valt in te zien dat de situatie van samenwonenden bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte (die dus niet worden gelijkgesteld met gehuwden) wezenlijk verschilt van andere ongehuwd

¹² Handelingen II 2002/03, 28870, 87, p. 5091.

samenwonenden met zorgbehoefte (die dus wel worden gelijkgesteld met gehuwden). Het gemaakte onderscheid is volgens haar aldus in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR).

Dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, alsmede het bestaan van een zorgbehoefte stond overigens niet ter discussie.

3.2 Centrale Raad van Beroep

In haar uitspraak van 6 december 2016¹³ oordeelde de Centrale Raad van Beroep:

“dat artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Pw, voor zover de uitzondering wegens het bestaan van een zorgbehoefte is beperkt tot bloedverwanten in de tweede graad, wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR buiten toepassing dient te worden gelaten”.

De door de Centrale Raad van Beroep geconstateerde discriminatie moest volgens deze raad ongedaan worden gemaakt door de uitzondering die geldt voor samenwonenden bloedverwanten in de tweede graad óók toe te passen in de situatie van andere ongehuwd samenwonenden. Met andere woorden: volgens de Centrale Raad van Beroep dient deze categorie van belanghebbenden - ondanks het bestaan van een gezamenlijke huishouding - eveneens te worden uitgezonderd van de gelijkstelling met gehuwden. Tegen deze uitspraak is door de betrokken gemeente op grond van artikel 80 van de Participatiewet beroep in cassatie ingesteld. In verband met dit cassatieberoep is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep opgeschort.

3.3 Hoge Raad

In zijn arrest van 8 december 2017¹⁴ oordeelde de Hoge Raad dat de Centrale Raad van Beroep terecht heeft geoordeeld dat het verschil in behandeling tussen samenwonende bloedverwanten in de tweede graad met een zorgbehoefte bij één van hen enerzijds en andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte bij één van hen anderzijds, in strijd is met het verbod van discriminatie.

De Hoge Raad oordeelde voorts dat de Centrale Raad van Beroep ten onrechte heeft geoordeeld dat de uitzondering die geldt voor bloedverwanten in de tweede graad óók dient te worden toegepast in de situatie van andere ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren.

Deze discriminatie kan volgens de Hoge Raad namelijk ook worden opgeheven door het schrappen van de genoemde uitzondering. De Hoge Raad overweegt voorts dat de keuze die de Centrale Raad van Beroep heeft gemaakt zich niet duidelijk laat afleiden uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen of de wetsgeschiedenis. De keuze van de Centrale Raad van Beroep is naar het oordeel van de Hoge Raad daarentegen duidelijk in strijd met het uitgangspunt van de Participatiewet, om bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening te houden met de middelen van de partner, ongeacht de graad van verwantschap. Daarvan uitgaande, en gelet op de te dezen geboden terughoudendheid van de rechter, is volgens de Hoge Raad de keuze tussen de genoemde alternatieven om de discriminerende uitzondering op te heffen, in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen in beginsel voorbehouden aan de wetgever.

4. INHOUD WETSVOORSTEL EN GEVOLGEN DAARVAN VOOR UITVOERING

4.1 Participatiewet

¹³ ECLI:NL:CRVB:2016:4487

¹⁴ ECLI:NL:HR:2017:3081

De regering heeft naar aanleiding van de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep en de Hoge Raad besloten het discriminatoire onderscheid op te heffen, door de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte te schrappen. Het standpunt van de regering is dat geen rechtvaardiging bestaat voor een afwijkende behandeling van bloedverwanten in de tweede graad ten opzichte van niet-bloedverwanten. Het is vanwege het discriminatoire karakter dus ongewenst een wettelijke uitzondering te treffen voor (uitsluitend) bloedverwanten in de tweede graad. De (toenmalige) Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft destijds het amendement - dat de wettelijke uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte regelde - om die reden ook uitdrukkelijk ontraden. Tegen deze achtergrond is het dan ook wenselijk de wettelijke uitzondering te schrappen in plaats van deze - in lijn met de uitleg van de Centrale Raad van Beroep - te handhaven én breder toe te passen (namelijk ook op niet-bloedverwanten). Het breder toepassen van de uitzondering strookt ook niet met de uitgangspunten van de Participatiewet. Uitgangspunt van die wet is namelijk dat bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening wordt gehouden met de middelen van de partner. Bijstand is immers een vangnet van de Nederlandse sociale zekerheid.

Het schrappen van de in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet gemaakte uitzondering voor samenwonenden bloedverwanten in de tweede graad met een zorgbehoefte, heeft tot gevolg dat ook voor die categorie belanghebbenden een toets van de gezamenlijke in aanmerking te nemen middelen zal gaan plaatsvinden. Onder in aanmerking te nemen middelen wordt verstaan: het gezamenlijke vermogen en de gezamenlijke inkomsten waarover men beschikt of redelijkerwijs kan beschikken.¹⁵ Het vrij te laten financieel vermogen bij een gezamenlijke huishouding tussen twee personen bedraagt € 12.040 (2018). Is het gezamenlijke vermogen hoger dan dit bedrag, dan dient het meerdere eerst te worden aangewend voor het voorzien in de noodzakelijke bestaanskosten alvorens een recht op bijstand ontstaat. Naast de vermogenstoets vindt er ook een toets op de gezamenlijke inkomsten plaats (de partnertoets). Indien de gezamenlijke inkomsten van de belanghebbenden samen, gelijk zijn aan dan wel de bijstandsnorm voor een gehuwde (2 x 50% bijstandsnorm is € 1.417,32 per maand) overtreffen, dan is er geen recht op (aanvullende) algemene bijstand. Zijn de gezamenlijke inkomsten lager dan de gehuwdenorm, dan bestaat wel aanspraak op (aanvullende) algemene bijstand.

4.2 IOAW, IOAZ en IOW

In de IOAW, IOAZ en IOW vindt met dit wetsvoorstel een dienovereenkomstige aanpassing plaats.

Bij de beoordeling van het recht op een IOAW- en IOAZ-uitkering, speelt de hoogte van het eventuele vermogen van de belanghebbende en zijn partner geen rol. Bij de IOAW en IOAZ vindt in voorkomende gevallen wél een gezamenlijke inkomensstoets (partnertoets) plaats.

Dit wetsvoorstel heeft tot gevolg dat bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren én waarvan bij één van de bloedverwanten sprake is van zorgbehoefte, voor de toepassing van de IOAW en IOAZ als gehuwden/echtgenoten worden aangemerkt. Het inkomen van de partner van de belanghebbende wordt in mindering gebracht op de IOAW- respectievelijk IOAZ-uitkering.

Voor wat betreft de IOW is slechts sprake van een wetstechnische aanpassing, aangezien de daarin opgenomen uitzonderingsregeling voor tweedegraads

¹⁵ Artikel 31 van de Participatiewet

bloedverwanten geen enkele functie heeft. De IOW houdt namelijk geen rekening met de gezinssamenstelling (gehuwd of ongehuwd).

4.3 Aantal huishoudens

Het aantal huishoudens met een bijstands-, IOAW - en IOAZ-uitkering dat nu onder de wettelijke uitzondering valt, is naar verwachting zeer klein. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat bij bloedverwanten in de tweede graad die samen in een woning wonen, niet per definitie een gezamenlijke huishouding wordt aangenomen, maar deze samenwonende bloedverwanten eerder als kostendelers worden beschouwd. Het wetsvoorstel heeft echter geen gevolgen in het geval van een kostendelerssituatie tussen samenwonenden bloedverwanten in de tweede graad en één van hen zorgbehoefstig is. Personen die als kostendeler worden aangemerkt, worden namelijk niet gelijkgesteld met gehuwden, maar zijn zelfstandige subjecten van bijstand. Bovendien gelden bij de beoordeling of er sprake is van zorgbehoefte, de in de jurisprudentie ontwikkelde stringente voorwaarden.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beschikt niet over feitelijke informatie of, en zo ja in welke mate, samenwonende tweedegraadsbloedverwanten, specifiek vanwege de zorgbehoefte van één van hen, voor de toepassing van het recht op een bijstands-, IOAW - of IOAZ-uitkering, niet als gehuwden worden aangemerkt. Daarom is bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Divosa (vereniging van gemeentelijke directeuren in het sociaal domein) navraag gedaan of de gemeentelijke uitvoeringspraktijk hier zicht op heeft. De gemeenten zijn namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van deze uitkeringen. Ook van deze zijde is aangegeven dat, zo het al in de uitvoeringspraktijk voorkomt, het aantal gevallen zeer klein is.

5. OVERIGE

5.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Het voorliggende wetsvoorstel ziet uitsluitend op het wegnemen van de door de Hoge Raad discriminatoir geachte wettelijke uitzondering voor tweedegraads bloedverwanten met zorgbehoefte.

5.2 Financiële gevolgen

De budgettaire gevolgen voor de bijstand, IOAW en IOAZ als gevolg van het verwijderen van de uitzondering voor tweedegraadsbloedverwanten met een zorgbehoefte in de desbetreffende regelingen zijn verwaarloosbaar ingeschat. Naar verwachting zal het aantal huishoudens – dat onder deze wettelijke uitzondering valt – zéér klein zijn. Het aantal huishoudens waar sprake is van een tweedegraadsrelatie en een situatie van zorgbehoefte zal door toedoen van het verwijderen van deze wettelijke uitzondering worden aangemerkt als 'gehuwd'. Het gevolg daarvan is dat bij het beoordelen van het recht op een uitkering, voor deze categorie ook een gezamenlijke toets van het inkomen (de zogenoemde partnertoets) en het vermogen, in het geval van een bijstandsuitkering, plaatsvindt. Budgettair gezien zou dit een besparing op de uitkeringslasten geven, doordat naar verwachting minder personen recht zullen hebben op deze uitkeringen of een lagere uitkering zullen krijgen vanwege de partnertoets. Gezien de beperkte grootte van deze groep wordt dit effect verwaarloosbaar geacht.

5.3 Regeldruk en gegevensverwerking

Voor wat betreft de regeldruk geldt dat deze door het schrappen van de discriminatoir geachte wettelijke uitzondering voor tweedegraads bloedverwanten met zorgbehoefte, zowel voor uitkeringsgerechtigden als de uitvoering, minder wordt. Dit wetsvoorstel brengt geen verandering teweeg in de (wijze van) verwerking van de persoonsgegevens van uitkeringsgerechtigden. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) is van mening dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor wat betreft de regeldruk verwaarloosbaar zijn.

5.4 Ontvangen reacties en adviezen

Het conceptwetsvoorstel is op 21 juni 2018 voor schriftelijke uitvraag voorgelegd aan de VNG, het Uitvoeringspanel gemeenten (UP) en de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Betrokkenen hebben in algemene zin aangegeven dat het wetsvoorstel verwaarloosbare budgettaire consequenties heeft voor gemeenten; de wetswijziging ziet namelijk op een zeer beperkte groep. De gemeenten en SVB hebben voorts aangegeven dat het een complex en tijdrovend proces zal zijn om de betreffende dossiers uit hun administratie te filteren, zodat een hernieuwde beoordeling van de uitkeringen kan plaatsvinden. Om die reden is besloten de in het conceptwetsvoorstel opgenomen overgangperiode van 6 maanden te verlengen naar 12 maanden. Hierdoor hebben gemeenten en de SVB de gelegenheid om dit complexe en tijdrovende proces binnen de daarvoor gestelde termijn af te ronden.

6. OVERGANGSRECHT

In het "Gemeentenuws van SZW" d.d. 11 april 2018 heeft de Staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid de gemeenten gemeld dat zij - in afwachting van de wetswijziging - en conform de eerdere inhoudelijke informatie in de verzamelbrief SZW van 31 maart 2017 gehouden blijven uitvoering te geven aan de bestaande wettelijke regeling en dus alléén tweedegraads bloedverwanten, die een gezamenlijke huishouding voeren én voldoen aan het criterium van 'zorgbehoefte', kunnen uitzonderen van de gehuwdenorm.

Vanaf het moment dat de wetswijziging in werking treedt, geldt dat nieuwe gevallen direct onder de nieuwe regel komen te vallen. Voor bestaande gevallen zal overgangsrecht worden getroffen (artikel V van het wetsvoorstel).

Voor bestaande gevallen wordt geregeld dat zij gedurende 12 maanden na de inwerkingtreding van deze wet, 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. Die situatie kan zich voordoen, aangezien het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat de vermogens- en/of inkomensbestanddelen van de bloedverwant in de tweede graad waarmee de belanghebbende een gezamenlijke huishouding voert, zullen meetellen bij het vaststellen van het recht op een uitkering. De belanghebbenden zullen door de gemeente of SVB worden geïnformeerd over de hernieuwde beoordeling van hun uitkering. Aangezien 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 12 maanden. Deze periode gaat in op het moment van inwerkingtreding van de wet.

Het overgangsrecht is in lijn met de normen die het EVRM voorschrijft. Krachtens jurisprudentie van het Europese Hof van de rechten voor de mens dienen uit de wet voortvloeiende socialezekerheidsrechten te worden beschouwd als eigendomsrechten waarop het Eerste protocol bij het EVRM van toepassing is. Dit betekent dat het inbreuk maken op opeisbare uitkeringsrechten (reeds toegekende uitkeringen) alleen is toegestaan indien aan een aantal voorwaarden is voldaan, zoals regeling bij wet, aanwezigheid legitieme doelstelling van algemeen belang en proportionaliteit van de maatregel. De Centrale Raad van Beroep ziet in deze voorwaarden geen belemmering voor de wetgever om ook voor reeds toegekende uitkeringen tot beperking van uit de wet voortvloeiende uitkeringen over te gaan, mits voorzien is in een redelijke overgangperiode. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een dergelijke redelijke overgangperiode door de betreffende uitkeringen zo nodig aan te passen na een overgangstermijn van in totaal 12 maanden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

T. van Ark