

Bij Kabinetsmissive van 19 december 2018, no.2018002373, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel wijzigt de Participatiewet en enkele andere wetten. Bloedverwanten in de tweede graad die samenwonen met het oog op een zorgbehoefte worden op dit moment als alleenstaand aangemerkt, terwijl andere samenwonenden die ook samenwonen met het oog op een zorgbehoefte als gezin worden aangemerkt. Dit discriminatoire onderscheid wordt met het voorstel opgeheven.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de gevolgen van het wetsvoorstel en het gekozen overgangsrecht. In verband daarmee is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk is.

1. Gevolgen van het wetsvoorstel

Het recht op bijstand is in de Participatiewet opgenomen. Dat recht en de hoogte van de uitkering is afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen alleenstaanden en gehuwden. Op gehuwden en diegenen die daarmee zijn gelijk gesteld is een gezamenlijke inkomens- en vermogenstoets van toepassing, op alleenstaanden niet.

Bloedverwanten in de tweede graad – broers en zussen, grootouders en kleinkinderen – die een gezamenlijke huishouding voeren en waarbij er sprake is van een zorgbehoefte, worden thans aangemerkt als alleenstaanden. Andere belanghebbenden die evenzo een gezamenlijke huishouding voeren en waarbij ook sprake is van een zorgbehoefte, worden evenwel aangemerkt als gehuwden. Daardoor wordt een lager recht op uitkering uitgekeerd of is er zelfs helemaal geen recht op uitkering. De Hoge Raad heeft dit onderscheid als discriminatoir aangemerkt.¹

Het voorstel beoogt dit onderscheid op te heffen door ook bloedverwanten in de tweede graad in voornoemde situatie aan te merken als gehuwden.

Volgens de memorie van toelichting is hiervoor gekozen vanwege het karakter van de bijstandsregelgeving, namelijk het bieden van een vangnet. Dat brengt met zich dat bij de beoordeling van het recht op uitkering in situaties van een gezamenlijk huishouden rekening wordt gehouden met de middelen van de partner.²

Zoals in de memorie van toelichting wordt beschreven is de huidige regeling voor samenwonende bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte ingegeven door de wens in de bijstandsverlening rekening te houden met de situatie waarin de

¹ Arrest van 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3081.

² Memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

samenlevingsvorm verband houdt met de zorgbehoefte van een van de samenwonende bloedverwanten in de tweede graad.³

De Afdeling onderkent dat de in het voorstel gekozen benadering in de systematiek van de Participatiewet past. Zij merkt echter op dat de onderliggende problematiek van personen die vanwege een zorgbehoefte samenwonen, en die hun uitkering zien verminderen of verdwijnen, hiermee niet weg is. Zo kan het voorstel het effect hebben dat belanghebbenden afzien van het voeren van een gezamenlijke huishouding, indien dat tot nadelige gevolgen voor de bijstandsuitkering kan leiden. Omdat de te verlenen zorg ook dan nog steeds verleend zal moeten worden, zullen andere wegen bewandeld moeten worden. Mogelijk is dan opname in een Wlz-instelling aan de orde. Daardoor kan het voorstel (budgettair) contraproductief uitwerken. Het voorgaande roept dan ook de vraag op of anderszins voorzieningen voor deze problematiek overwogen zijn en kunnen worden gerealiseerd.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader op het vorenstaande in te gaan.

2. Overgangsrecht

De voorgestelde regeling zal er toe leiden dat bepaalde tweedegraads bloedverwanten, omdat zij niet meer als alleenstaanden worden aangemerkt, een lager of geen recht op bijstand toekomt. Met het oog op de rechtszekerheid is een overgangsregeling opgenomen, op grond waarvan voor de door de regeling getroffen groep van bloedverwanten nog gedurende twaalf maanden het oude regime blijft gelden en zij derhalve zolang nog als alleenstaand worden aangemerkt.

Volgens het voorstel moet het gaan om belanghebbenden die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel reeds daadwerkelijk een uitkering ontvangen.⁴ De Afdeling wijst erop dat in beginsel de aanspraak van de belanghebbende ten tijde van inwerkingtreding van het voorstel centraal hoort te staan bij de vormgeving van het overgangsrecht. Met de voorgestelde overgangsregeling wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende groepen belanghebbenden.

1. In de eerste plaats betreft het belanghebbenden waarvan het recht reeds is vastgesteld en voor inwerkingtreding van de wetswijziging tot uitkering heeft geleid.
2. In de tweede plaats betreft het belanghebbenden waarvan het recht voor inwerkingtreding van de wetswijziging is vastgesteld, maar nog niet tot uitkering is gekomen.
3. In de derde plaats betreft het belanghebbenden die een nog niet vastgesteld recht op uitkering hebben op het tijdstip van inwerkingtreding, maar op wier verzoek om uitkering pas na de inwerkingtreding van de wetswijziging positief is beslist.

Het handelen van het bestuursorgaan is daarmee van bepalende invloed op de vraag of overgangsrecht van toepassing is. De juridische positie van betrokkenen verschilt niet, terwijl slechts degenen die reeds vóór de inwerkingtreding van de wetswijziging een uitkering ontvangen, onder de overgangsregeling zullen vallen. De Afdeling ziet voorts nog geen rechtvaardiging voor deze ongelijke behandeling.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.

⁴ Artikel V van het wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de overgangsregeling aan te passen door de drie hiervoor genoemde gevallen daar afzonderlijk onder te brengen. Datzelfde geldt voor de beslissing op bezwaarschriften ten aanzien van besluiten die in de drie genoemde gevallen zijn genomen.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.18.0392/III

- Nu afgeweken wordt van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn voor wetgeving, dit toelichten in de memorie van toelichting (Aanwijzing 4.17, zesde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).