

Vergaderjaar 1997–1998

25 641

Nadere wijziging van een aantal socialezekerheidswetten en enige andere wetten, houdende wijziging/intrekking van de Wet Werkloosheidsvoorziening, eenvormige definiëring van de term gezamenlijke huishouding en technische alsmede enige andere wijzigingen (Veegwet SZW 1997)

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 mei 1998

Bijgaand ontvangt u de nota **harmonisatie van leefvormbepalingen in de sociale verzekeringen**. Deze nota heb ik, bij de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 25 641 (Nadere wijziging van een aantal socialezekerheidswetten en enige andere wetten, houdende wijziging/ intrekking van de Wet Werkloosheidsvoorziening, eenvormige definiëring van de term gezamenlijke huishouding en technische alsmede enige andere wijzigingen (Veegwet SZW 1997)), toegezegd omdat met name een viertal criteria in de definitie van het begrip gezamenlijke huishouding, nog aanleiding gaf tot vragen. Met bijgaande nota wordt aan deze toezegging invulling gegeven.

De Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave

NOTA HARMONISATIE VAN LEEFVORMBEPALINGEN IN DE SOCIALE VERZEKERINGEN

Inleiding

Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel 25 641 (Veegwet SZW 1997), heb ik een nota toegezegd over de harmonisatie van leefvormbepalingen in de sociale verzekeringen¹. Met name de invoering van een aanvullende bepaling inzake de gezamenlijke huishouding, die is geformuleerd als een onweerlegbaar rechtsvermoeden, gaf nog aanleiding tot vragen. Met deze nota wordt aan deze toezegging invulling gegeven. In deze nota zal worden ingegaan op de inhoud van deze leefvormbepaling en de uitwerking daarvan in de sociale-verzekeringswetten. Ook zullen enkele aspecten uit de jurisprudentie belicht worden en zal worden aangegeven dat het in het kader van de handhaving en de fraudebestrijding noodzakelijk was ten aanzien van een aantal evidente situaties het onweerlegbaar rechtsvermoeden te introduceren. Zoals toegezegd beperkt de nota zich tot die socialezekerheidswetten waarop het individualiseringsbeginsel niet van toepassing is.

Oorspronkelijke leefvormbepaling

Volgens de tekst van de oorspronkelijke leefvormbepaling is van een gezamenlijke huishouding sprake indien twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning (huisvestingscriterium) en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding (zorgcriterium). Daarbij gaat het om louter objectieve criteria en niet om de subjectieve aard van de relatie.² Het eerste criterium waaraan moet zijn voldaan is dat van de gezamenlijke huisvesting.

De feitelijke vaststelling dat de betrokken personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben is voldoende om aan te nemen dat voldaan is aan het huisvestingscriterium.

Of aan het tweede criterium, het zorgcriterium, is voldaan moet blijken uit een bepaalde mate van financiële verstrengeling tussen betrokkenen, die verder gaat dan het delen van woonlasten. Te denken valt aan het gebruik van duurzame goederen, de betaling van de kosten van de huishouding en de betaling van overige uit het huishouden voortvloeiende kosten zoals verzekeringen. Indien van een dergelijke verstrengeling niet of slechts in geringe mate sprake is, kunnen ook andere feiten of omstandigheden bepalend zijn voor de vraag of sprake is van verzorging.³

Aanvullende leefvormbepaling

Na de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw), de IOAW, de IOAZ en de ANW is bij gelegenheid van de Veegwet SZW 1997, in de resterende socialeverzekeringswetten een aanvullende leefvormbepaling opgenomen naast de reeds bestaande leefvormbepaling.

De aanvullende leefvormbepaling voegt daaraan toe dat een gezamenlijke huishouding in ieder geval aanwezig wordt geacht, indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:

- a. zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van deze wet daarmee gelijk zijn gesteld;
- b. uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander;
- c. zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of
- d. zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met een

¹ Handelingen I 1997/98, blz. 14–657.

² Hoge Raad 27 september 1991, JABW 1991/265, NJ 1991 787, Hoge Raad 27 november 1992, JABW 1993/48.

³ Centrale Raad van Beroep, 6 januari 1998, AOW 96/8682 rm 8683, n.g.

gezamenlijke huishouding bedoeld in de reeds bestaande leefvormbepaling.

De wetgever geeft door middel van deze vier criteria aan in welke gevallen het uitvoeringsorgaan zonder verder nader onderzoek naar de feitelijke leefsituatie kan concluderen dat er sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding.

Aanleiding voor de aanvullende leefvormbepaling

De aanleiding voor de aanvullende leefvormbepaling was gelegen in het feit dat de leefvormfraude met name bij de oude Algemene Bijstandswet (ABW) een belangrijke vorm van misbruik was, die met de reeds bestaande leefvormbepaling onvoldoende kon worden bestreden. Ook in evidente situaties kon de rechter op grond van de toen geldende bepaling niet zondermeer concluderen dat er sprake was van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Een onderzoek naar de feitelijke leefsituatie en de zorgrelatie tussen betrokkenen bleef ook in die situaties nodig. Als voorbeeld moge dienen een uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 18 juni 1991¹. In die kwestie was er sprake van huisvesting in dezelfde woning van twee betrokkenen die al eerder met elkaar een gezamenlijke huishouding hadden gevoerd. Desondanks nam de rechter nu niet zondermeer aan dat er sprake was van een gezamenlijke huishouding omdat er niet was gebleken of betrokkenen beiden een bijdrage leverden in de kosten van de huishouding danwel op andere wijze in elkaars verzorging voorzagen. Deze lijn werd voortgezet in een uitspraak van dezelfde afdeling van 26 juli 1991², waarin de afdeling overwoog dat er bij herstel van samenwoning van gewezen partners niet zonder nader onderzoek kan worden aangenomen dat wederom een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd. Ook de Centrale Raad van Beroep was blijkens een uitspraak van 14 november 1995 van mening dat bij de beantwoording van de vraag of er sprake is van een duurzame gezamenlijke huishouding bijzondere betekenis toekomt aan het gegeven dat het om ex-echtgenoten gaat, maar dat de waarneembare feiten en omstandigheden de conclusie moesten rechtvaardigen dat werd voldaan aan de criteria genoemd in artikel 5a, tweede lid, ABW³. Deze situatie was ongewenst. Met het oog op de handhaving en de fraudebestrijding is er dan ook voor gekozen ten aanzien van evidente situaties een aanvullende leefvormbepaling te introduceren.

Bij de introductie van het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de Algemene bijstandswet heeft het kabinet aangegeven dat zij de bezwaren onderkent die kleven aan het opnemen van een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Aan de legitimiteit van de bijstandsuitkering zou immers afbreuk worden gedaan als de wetgeving ertoe kan leiden dat personen ten onrechte worden geacht een gezamenlijke huishouding te voeren. Mocht het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de praktijk tot onredelijke situaties leiden dan kunnen deze door het zogeheten individualiseringsbeginsel worden rechtgezet. Het vierde lid van artikel 13 Abw biedt de discretionaire bevoegdheid aan de gemeenten om af te wijken van het beginsel van gezinsbijstand indien dit gelet op de omstandigheden noodzakelijk is.

Rapportage interdepartementale werkgroep harmonisatie leefvormbepalingen

In het op 30 maart 1993 verschenen kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten (de commissie Kortmann) over leefvormen⁴ heeft het kabinet aangegeven dat vanuit het oogpunt van eenvoud en doorzichtigheid van regelgeving de op dat moment in wetgeving voorkomende leefvormbepalingen zoveel

¹ Raad van State, 18 juni 1991, JABW 1991/236.

² Raad van State, 26 juli 1991, JABW 1991/242.

³ Centrale Raad van Beroep, 14 november 1995, JABW 1996/30.

⁴ Kamerstukken II, 1992/93, 22 700, nr. 3.

mogelijk geharmoniseerd dienden te worden. Een interdepartementale werkgroep werd ingesteld om de mogelijkheden voor harmonisatie verder te onderzoeken.

Op 14 augustus 1996 heeft het kabinet vervolgens op basis van de uitkomsten van dat interdepartementaal onderzoek, zijn standpunt met betrekking tot dit onderwerp naar buiten gebracht¹.

In het rapport van de interdepartementale werkgroep naar aanleiding van het bovengenoemde interdepartementaal onderzoek is naar voren gebracht dat in de uitvoeringspraktijk een groot aantal criteria ontwikkeld is met behulp waarvan men kan vaststellen of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Een aantal van deze criteria (corresponderend met de hiervoor aangeduide onderdelen a, b en c van de aanvullende leefvormbepaling) is van zodanige aard dat indien daaraan wordt voldaan er in elk geval moet worden aangenomen dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding.

De werkgroep adviseerde om deze criteria onderdeel te doen uitmaken van een geharmoniseerd leefvormbegrip. Indien de in die criteria omschreven situaties zich voordoen kunnen de uitvoeringsorganen zich hierop beroepen zonder dat dit verder onderzoek behoeft. Gezien het specifieke karakter van de sociale zekerheid was de werkgroep van mening dat de leefvormbepaling in de sociale zekerheid aanvulling behoefde en ook de leefvormregistratie van betrokkenen in een andere regeling waarbij zij worden aangemerkt als gezamenlijke huishouding, als onweerlegbaar rechtsvermoeden geldt.

Het kabinet heeft ingestemd met de voorstellen van deze werkgroep om, ten behoeve van de consistentie, het gebruik van eenduidige leefvormbepalingen te bevorderen en aangegeven dat de Aanwijzingen voor de regelgeving op dit punt zullen worden aangepast. In de Aanwijzingen voor de regelgeving is deze nieuwe aanwijzing 72a ingevoegd, waarin wordt voorgeschreven hoe moet worden aangegeven wat onder het voeren van een gezamenlijke huishouding moet worden verstaan.²

Ten aanzien van de criteria a en b kan worden opgemerkt dat door het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning in combinatie met een van beide criteria, betrokkenen blijken te geven van een bijzondere verbondenheid waarbij sprake is van een zodanige mate van dragen van zorg ten opzichte van elkaar dat aangenomen mag worden dat er sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding.

Het criterium beschreven onder c ziet op een situatie waarbij betrokkenen aangeven samen te leven en zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding.

Overeenkomstig het advies van de werkgroep is het criterium onder d opgenomen. Deze toevoeging is noodzakelijk om te voorkomen dat personen zich, afhankelijk van te behalen voordelen, ten behoeve van de ene socialezekerheidswet wel en de andere niet als een gezamenlijke huishouding laten registreren. Ook hier is sprake van een situatie waarin betrokkenen zelf hebben aangegeven een gezamenlijke huishouding te voeren.

Onweerlegbaar rechtsvermoeden

De aanvullende leefvormbepaling is, conform het voorstel van de interdepartementale werkgroep harmonisatie leefvormbepalingen, vormgegeven als onweerlegbaar rechtsvermoeden.

Hieronder wordt verstaan de gevolgtrekking die de wetgever verbindt aan bepaalde feiten en wel dusdanig dat zij daardoor geen bewijs meer behoeven.³

Deze vier criteria hadden wetgevingstechnisch gezien op verschillende wijzen kunnen worden vormgegeven, waarbij de rechtsgevolgen echter hetzelfde geweest zouden zijn.

In de socialeverzekeringswetten (en ook in andere wetten) wordt met een

¹ Kamerstukken II 1995/96, 22 700, nr. 21.

² Staatscourant, 6 maart 1998, nr. 45.

³ Volgens Algra, N.E., Gokkel, H.R.W., Verwijzend en verklarend juridisch woordenboek, Alphen aan den Rijn 1997.

zekere regelmaat gebruik gemaakt van gelijkstellingsbepalingen of definitiebepalingen. Met elk van deze wetstechnische vormgevingen zou het beoogde doel, een heldere afbakening en eenduidige rechtsgevolgen, bereikt kunnen worden.

Indien de aanvullende leefvormbepaling was vormgegeven als een weerlegbaar rechtsvermoeden zou dat feitelijk tot gevolg hebben gehad dat er een omkering van de bewijslast had plaatsgevonden. Niet de gemeente, het Lisv of de Sociale Verzekeringsbank (SVB) zou dan moeten aantonen dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding maar de betrokkenen zouden moeten aantonen dat er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. In het verleden is al gebleken dat het zeer moeilijk is om aan de hand van beschikbare formele gegevens aan te tonen dát er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Evenzeer zal het voor betrokkenen bijzonder moeilijk zijn om te bewijzen dat er géén sprake is van een gezamenlijke huishouding. Er zijn vervolgens twee situaties denkbaar:

1. Betrokkenen zullen vrijwel nooit in staat zijn te bewijzen dat er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Immers van betrokkenen kan moeilijk gevraagd worden het niet-bestaan van iets aan te tonen. In dit geval werkt een weerlegbaar rechtsvermoeden feitelijk uit als onweerlegbaar rechtsvermoeden.
2. Betrokkenen kunnen volstaan met aan te tonen dat er op papier geen sprake is van een financiële verstrengeling of dat er sprake is van een op commerciële wijze vormgegeven relatie. Dit heeft tot gevolg dat de bewijslast dat sprake is van een hechtere (financiële) verstrengeling vervolgens weer bij het uitvoeringsorgaan zou komen te liggen. Dit zou betekenen dat alsnog het volledige leefvormonderzoek zou moeten worden gedaan. In dit geval zou de fraudeproblematiek onvoldoende kunnen worden opgelost.

De werking van de leefvormbepalingen in de socialeverzekeringswetten.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen socialeverzekeringswetten waarvoor het al dan niet voeren van een gezamenlijke huishouding van direct belang is voor het al dan niet ontstaan van het recht op of voor de hoogte van de basisuitkering en wetten waarvoor een gezamenlijke huishouding slechts van belang is voor de vraag of voor een nabestaande aanspraak kan bestaan op een overlijdensuitkering indien de uitkeringsgerechtigde is overleden. Hieronder zal verder worden ingegaan op de wetten waarvoor het al dan niet voeren van een gezamenlijke huishouding van direct belang is voor het recht op uitkering c.q. toeslag.

Algemene Ouderdomswet (AOW)

Voor de hoogte van een uitkering op grond van de AOW is het relevant te weten of betrokkene een gezamenlijke huishouding voert. Is dit het geval dan bestaat aanspraak op een zogenaamde 50% uitkering eventueel vermeerderd met een toeslag van eveneens 50%. Na overlijden van de uitkeringsgerechtigde ontstaat recht op een overlijdensuitkering voor de achterblijvende partner.

Is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding of een huwelijk dan bestaat aanspraak op een zogenaamde 70% uitkering. Bij de toepassing van de AOW zijn twee situaties denkbaar waarin het voor betrokkenen voordeliger is zich, ondanks het bestaan van een gezamenlijke huishouding, als alleenstaande voor te doen. De eerste situatie betreft een AOW-gerechtigde met een jongere partner met een inkomen uit of in verband met arbeid. Door zich als alleenstaande voor te doen zal deze AOW-gerechtigde een uitkering ter hoogte van 70% in plaats van 50% van

het minimumloon ontvangen. Daar staat echter tegenover dat bij overlijden van deze AOW-gerechtigde geen aanspraak bestaat op een overlijdensuitkering. De tweede situatie betreft het samenwonen van twee AOW-gerechtigden. Door zich als alleenstaanden voor te doen kan twee maal 70% in plaats van twee maal 50% van het minimumloon worden ontvangen. Ook in dat geval zal er bij overlijden geen overlijdensuitkering worden ontvangen.

Algemene nabestaandenwet (ANW)

Voor de toepassing van de ANW is de vraag of men een gezamenlijke huishouding voert op twee momenten van belang. Ten eerste op het moment dat aanspraak op een nabestaanden-uitkering gaat ontstaan. Aanspraak op een nabestaandenuitkering heeft een nabestaande dat wil zeggen de echtgenoot (of degene die daarmee wordt gelijkgesteld waaronder degene met wie een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd) van degene die verzekerd was. In de praktijk zullen de vier als onweerlegbaar rechtsvermoeden neergelegde criteria hier als versterking van de bewijslastpositie van de nabestaande fungeren. Het tweede moment waarop de vraag van de gezamenlijke huishouding van belang wordt is het moment waarop een ANW-gerechtigde een gezamenlijke huishouding gaat voeren. De nabestaandenuitkering eindigt op dat moment.

Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ)

Naast het recht op een overlijdensuitkering is het voeren van een gezamenlijke huishouding bij de WAZ onder omstandigheden van belang voor het recht op een uitkering. Verzekerde op grond van de WAZ is onder meer de meewerkende echtgenoot. De persoon met wie een zelfstandige een gezamenlijke huishouding voert is gelijkgesteld aan de echtgenoot waardoor de meewerkende samenwonende in geval van arbeidsongeschiktheid recht kan doen gelden op een uitkering op grond van deze wet. Voor de toepassing van de WAZ zal het voor betrokkenen gunstig zijn om zich als gezamenlijke huishouding te presenteren. Dit leidt immers tot verzekering van de persoon die meewerkt in de onderneming van de persoon waarmee hij een gezamenlijke huishouding voert.

Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW)

Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ)

Indien er sprake is van een gezamenlijke huishouding worden bij de beoordeling van het recht op uitkering het inkomen van de betrokkene en het inkomen van de persoon waarmee een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd bij elkaar opgeteld. Indien de som van deze twee inkomens boven de grondslag uitkomt heeft de betrokkene geen recht op uitkering. Deze grondslag bedraagt voor alleenstaanden 70% van het minimumloon en voor samenwonenden 100% van het minimumloon. Voor alleenstaanden met een kind geldt een grondslag van 90% van het minimumloon.

Ook voor de hoogte van een uitkering op grond van deze wetten is het relevant te weten of betrokkene een gezamenlijke huishouding voert. Een alleenstaande heeft recht op een aanvulling van zijn inkomen tot 70% van het minimumloon en is er sprake van een gezamenlijke huishouding dan hebben de samenwonenden recht op een aanvulling van hun gezamenlijke inkomen tot het minimumloon. Een alleenstaande met een kind heeft recht op een aanvulling van zijn inkomen tot 90% van het minimumloon.

Na overlijden van de uitkeringsgerechtigde ontstaat recht op een overlijdensuitkering voor de achterblijvende partner.

Wet inkomensvoorziening kunstenaars (WIK)

Voor de toepassing van de WIK is de vraag of men een gezamenlijke huishouding voert van belang voor het vaststellen van het recht op uitkering. Bij de WIK is één van de toelatings-criteria dat betrokkenen niet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Is dat het geval, dan bestaat aanspraak op een WIK-uitkering.

De hoogte van de WIK-uitkering is afhankelijk van het inkomen van de gezamenlijke huishouding. Indien men een gezamenlijke huishouding voert, moeten de echtgenoten de aanvraag gezamenlijk indienen. De WIK-uitkering wordt onder meer beëindigd, indien de echtgenoot van de kunstenaar daarom verzoekt. De WIK kent geen overlijdensuitkering voor de achterblijvende partner.

Wet voorzieningen gehandicapten (WVG)

Voor de toepassing van de WVG is de vraag of men een gezamenlijke huishouding voert relevant voor het vaststellen van de eigen bijdragen en de hoogte van de financiële tegemoetkoming, alsmede voor het antwoord op de vraag of men in voorkomende gevallen onder of boven de inkomensgrens zit. De hoogte van de eigen bijdragen en de financiële tegemoetkoming is indien er sprake is van een gezamenlijke huishouding afhankelijk van de draagkracht van de gehandicapte en zijn partner. Deze draagkracht is op zijn beurt weer afhankelijk van het netto inkomen van de gehandicapte en zijn partner. Tot een netto inkomen gelijk aan anderhalf maal de toepasselijke bijstandsnorm is de draagkracht per kalenderjaar maximaal f 100,00. Voorzover het netto inkomen meer bedraagt dan 1,5 maal de toepasselijke bijstandsnorm is de draagkracht maximaal 8 tot 12,5% van het surplus-inkomen. Op de draagkracht worden de handicapgebonden kosten en bepaalde eigen bijdragen in de sfeer van de zorgverzekering in mindering gebracht.

Toeslagenwet

De werknemer of zelfstandige die een inkomensdervingsuitkering heeft in verband met arbeidsongeschiktheid of werkloosheid en van wie het inkomen beneden het niveau van het sociaal minimum ligt heeft recht op een toeslag op grond van de Toeslagenwet. Tot het inkomen wordt ook het inkomen van de eventuele partner gerekend. In dit verband is het derhalve relevant of er sprake is van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Dat is tevens van belang bij het vaststellen van de hoogte van de toeslag. De toeslag bedraagt voor alleenstaanden een aanvulling van het inkomen tot 70% van het minimumloon en in het geval van een gezamenlijke huishouding een aanvulling van het inkomen tot het minimum-loon. Een alleenstaande met een kind heeft recht op een aanvulling van het inkomen tot 90% van het minimumloon. Na overlijden van de uitkeringsgerechtigde ontstaat recht op een overlijdensuitkering voor de achterblijvende partner.

Alleen in de situatie waarin de toeslaggerechtigde door de bijtelling van het inkomen van de partner (met inbegrip van de vrijlating) boven het voor de leefvorm geldende relevante sociaal minimum zou geraken zal het voor betrokkenen aantrekkelijk kunnen zijn om zich voor de uitvoeringsinstelling als alleenstaande te presenteren.

Onredelijke situaties als gevolg van het onweerlegbaar rechtsvermoeden

Tijdens de behandeling van de Abw is door het kabinet steeds gesteld dat mocht het onweerlegbare rechtsvermoeden in de praktijk toch tot onredelijke situaties leiden deze door het hiervoor genoemde individualiseringsbeginsel zouden kunnen worden rechtgezet.

Op het terrein van de leefvormenproblematiek in de ANW ligt thans een voorstel in de Tweede Kamer om een aantal aanpassingen in te voeren die direct van invloed zijn op de problematiek van de gezamenlijke huishouding. Het betreft hier de invoering van de «herlevingsperiode» en het creëren van een afzonderlijke regeling voor «zorgrelaties» in de ANW.¹ De eerste wijziging, de introductie van een herlevingsperiode, is in dit verband van belang voor nabestaanden die worden aangemerkt als gezamenlijke huishouding terwijl dat voor betrokkenen niet de bedoeling was. Indien betrokkenen van mening zijn dat zij geen gezamenlijke huishouding willen voeren, kunnen zij deze beëindigen, waarna het uitkeringsrecht weer kan herleven of ontstaan. In het wetsvoorstel is nu bepaald dat er een periode van zes maanden is waarin de SVB een nieuwe beslissing of er al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding, kan nemen. Betrokkenen kunnen in die periode beslissen of zij een gezamenlijke huishouding willen gaan of blijven voeren (met de gevolgen van dien, namelijk het einde van de nabestaandenuitkering), of dat zij de gezamenlijke huishouding beëindigen. Met de tweede wijziging, de introductie van de bepalingen omtrent de gezamenlijke huishouding ten behoeve van de verzorging van hulpbehoevenden, wordt voorkomen dat de nabestaandenuitkering van betrokkene volledig komt te vervallen indien sprake is van een onder de reikwijdte van deze bepalingen vallende zorgrelatie. De toepassing van het criterium dat betrokkenen op grond van een andere registratie worden aangemerkt als gezamenlijke huishouding (criterium d) zal er in die situatie niet toe leiden dat tot een (volledige) beëindiging van de nabestaandenuitkering moet worden overgegaan.

Bij de toepassing van de overige wetten is het recht op en/of de hoogte van de uitkering gekoppeld aan de feitelijke leefvormsituatie van dat moment. Eventuele wijzigingen in de leefvormsituatie zullen derhalve direct van invloed zijn op het uitkeringsrecht of op de hoogte van de uitkering. De toepassing van de leefvormbepaling heeft voor deze wetten dan ook geen onherroepelijk karakter. Voorts geldt voor alle wetten ten aanzien van het criterium onder d dat een registratie die berust op een administratieve vergissing niet aan de betrokkenen kan worden tegengeworpen, zoals dit in het algemeen in het kader van de Wet op de persoonsregistraties geldt.

Jurisprudentie op basis van de vier nieuwe criteria.

Inmiddels zijn met betrekking tot het onweerlegbare rechtsvermoeden bij de toepassing van de Abw in de jurisprudentie de eerste ervaringen opgedaan. Een tweetal uitspraken van een president van de rechtbank in kort-geding is hierbij van belang. Beide zaken betroffen een verzoek tot een voorlopige voorziening, nadat de bijstandsuitkering van verzoeker was beëindigd. In de eerste zaak overwoog de President van de Rechtbank 's-Hertogenbosch² dat artikel 3, derde lid, onder d, Abw restrictief behoort te worden uitgelegd, aangezien het elders als gezamenlijke huishouding geregistreerd staan als onweerlegbaar rechtsvermoeden geldt. In dit geval mocht het bestaan van een gezamenlijk huurcontract niet worden aangemerkt als een registratie in de zin van de inmiddels ingetrokken Wet individuele huursubsidie (IHS). Ook de President van de Rechtbank Amsterdam³ was van mening dat artikel 3,

¹ Wijziging van de ANW in verband met gebleken onbillijkheden. Kamerstukken II 1997/98, 25 900, nr. 3 pag 4 e.v.

² Rechtbank 's-Hertogenbosch, 19 december 1996, JABW 1997/37.

³ Rechtbank Amsterdam, 13 juni 1997, JABW 1997/139.

derde lid, onder d, Abw restrictief behoort te worden uitgelegd. De President overwoog dat uit de wetsgeschiedenis van de totstandkoming van artikel 3 Abw en de toelichting op het Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding blijkt dat is beoogd dat de wijze waarop de betrokkene zich voor een andere regeling heeft gepresenteerd en ten gevolge daarvan door de uitvoerende instantie van deze regeling is geregistreerd van doorslaggevende betekenis is voor de toepassing van de bijstand. In casu stond betrokkene weliswaar elders (bij de SVB) geregistreerd als samenwonend maar had betrokkene zich daar niet als zodanig gepresenteerd. Hij was namelijk niet betrokken bij de totstandkoming van de betreffende registratie. In beide zaken ging de rechter er vanuit dat de toepassing van het onweerlegbare rechtsvermoeden is beperkt tot de in de wet geschetste situaties. Valt de formele situatie van betrokkenen niet onder deze limitatieve opsomming, dan zal alsnog een deugdelijk onderzoek naar de feitelijke woon- en leefsituatie van betrokkenen moeten plaatsvinden. In de toelichting bij het Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998 wordt hier ook aandacht aan besteed. Daar wordt gesteld dat andere registraties als gezamenlijke huishouding, die niet zijn opgenomen in het besluit omdat deze niet volledig kunnen worden gelijkgesteld met het begrip gezamenlijke huishouding in de wet, door de SVB, een uitvoeringsinstelling of een gemeente wel kunnen worden meegenomen in de beoordeling van de feiten en omstandigheden en leiden tot de conclusie dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Hiervoor is echter een zelfstandig onderzoek nodig.

In een derde zaak oordeelde de Rechtbank in Breda in een situatie waarin de notariële akte dermate afweek van de gangbare samenlevingscontracten dat naar het oordeel van de rechtbank de toepassing van artikel 3, derde lid, sub c Abw, toepassing mist. Wel concludeerde de rechtbank aan de hand van de feitelijke omstandigheden tot een gezamenlijke huishouding.¹

Conclusie:

De aanleiding tot het aanvullen van de leefvormbepalingen is gelegen in het feit dat de leefvormfraude een belangrijke vorm van misbruik van de ABW was en dat de leefvormfraude op basis van vigerende wetgeving moeilijk of onvoldoende kon worden bestreden. Zelfs in evidente situaties bleken de vigerende leefvormbepalingen niet te voldoen. De jurisprudentie bleek ook onvoldoende uitkomst te bieden. Eenzelfde risico deed zich voor bij sociale-verzekeringsregelingen waarbij aanspraken afhankelijk zijn van het al dan niet aanwezig zijn van een gezamenlijke huishouding. Een aanvullende leefvormbepaling was derhalve gewenst.

Vormgeving van deze aanvullende leefvormbepaling als weerlegbaar rechtsvermoeden biedt geen afdoende uitkomst. Derhalve is in de socialeverzekeringswetten in een aantal evidente situaties gekozen voor de introductie van een onweerlegbaar rechtsvermoeden ten aanzien van het voeren van een gezamenlijke huishouding. Hiermee is niet alleen een verbetering van de bewijspositie van de uitvoeringsorganen bereikt, maar ook een verbetering van de bewijspositie van potentiële uitkeringsgerechtigden. Ook wordt voorkomen dat betrokkenen de presentatie van hun leefsituatie voor de uitvoering van een regeling kunnen aanpassen al naar gelang het financieel voordeel dat daarmee te behalen valt.

Daarnaast geldt voor de Abw, die een vangnetfunctie heeft, dat het individualiseringsbeginsel uitkomst biedt in die gevallen dat het hanteren van het onweerlegbaar rechtsvermoeden toch tot onredelijke uitkomsten leidt.

¹ Rechtbank Breda, 14 januari 1998, JABW 1998/29.

Voor wat betreft de andere socialeverzekeringswetten kan worden opgemerkt dat, gelet op jurisprudentie inzake de leefvormbepaling in de Abw, deze bepaling naar verwachting ook met betrekking tot alle andere wetten waarin deze voorkomt, restrictief zal worden uitgelegd. Voorts kan worden opgemerkt dat een foutieve registratie niet aan betrokkenen kan worden tegengeworpen. Daarnaast geldt voor de ANW nog dat met de invoering van een apart regime voor zorgrelaties eventuele onbillijkheden kunnen worden voorkomen. Ook wordt met de introductie van de mogelijkheid van herleving van de nabestaanden-uitkering binnen een termijn van zes maanden voorkomen dat op basis van het onweerlegbaar rechts-vermoeden tot een onherroepelijke intrekking van de uitkering wordt overgegaan. Voor de overige genoemde socialezekerheidswetten geldt dat het recht op en de hoogte van uitkering afhankelijk zijn van de feitelijke leefvormsituatie van dat moment. De toepassing van een onweerlegbaar rechtsvermoeden zal voor de ANW derhalve geen onherroepelijk karakter behoeven te hebben. Al met al is sprake van een helder stelsel van leefvormbepalingen waarbij een goede bewijslastpositie van de uitvoeringsorganen gecombineerd wordt met voldoende waarborgen die zoals hiervoor aangegeven onredelijke uitkomsten kunnen voorkomen.

Concluderend stel ik vast dat met de introductie van het aanvullende leefvormbegrip een afdoende antwoord is gegeven op de fraudeproblematiek rond leefvormen en dat er tevens voldoende waarborgen aanwezig zijn om een zorgvuldige toepassing van het leefvormbegrip te garanderen. Derhalve zie ik op dit moment onvoldoende aanleiding te komen tot aanpassing van de huidige wettelijke regeling rond het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de sfeer van de sociale verzekeringen

De Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
F. H. G. de Grave