

Advies van Cliëntenraad SVB aan Raad van Bestuur

Aan: Raad van Bestuur

Van: J.J.M. van der Meer / voorzitter Cliëntenraad SVB

Datum: 6 augustus 2004

Stuknummer: ADV.03.2004

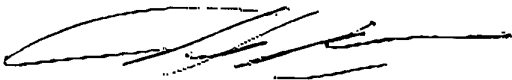
Betreft: Uitgebracht advies beleidsregels LAT-relaties

In de brief van 27 juli 2004 heeft de Raad van Bestuur de Cliëntenraad SVB verzocht een advies uit te brengen over het beleidsvoornemen nadere beleidsregels vast te stellen rond LAT-relaties.

De adviesaanvraag is in de vergadering van de Cliëntenraad SVB van 6 augustus 2004 besproken en nader toegelicht door de SVB.

Bijgaand treft u het advies van de Cliëntenraad SVB aan.

Kortenhoef, 6 augustus 2004



J.J.M. van der Meer
Voorzitter Cliëntenraad SVB

Aan : Raad van Bestuur SVB
Van : Cliëntenraad SVB
Betreft : uitgebracht advies
Onderwerp : beleidsregels LAT-relaties
Nummer : ADV.03.2004
Datum : 6 augustus 2004

Casus

Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee mensen op hetzelfde adres wonen (huisvestingscriterium) en beiden een bijdrage leveren in de kosten van het huishouden dan wel op een andere manier in elkaars verzorging voorzien (verzorgingscriterium).

De samenlevingsvorm 'living apart together' (LAT) heeft in de wet geen aparte status gekregen. Dit betekent dat steeds de volgende beoordeling moet plaatsvinden: voert men een gezamenlijke huishouding of is men alleenstaande.

De SVB heeft ruime ervaring met de toepassing van het begrip 'gezamenlijke huishouding'. Beleidsvorming en instructies richten zich daarbij vooral op het verzorgingscriterium. Het huisvestingscriterium heeft geen nadere beleidsinvulling gekregen. Het enige anker wordt gevormd door het in de wet verwoorde uitgangspunt dat men 'het hoofdverblijf' in dezelfde woning moet hebben.

Het voorgenomen beleid geeft nadere regels voor de vraag wanneer men op het gemeenschappelijk adres zijn hoofdverblijf heeft. De beoordeling van het huisvestingscriterium wordt nadrukkelijk gescheiden van het verzorgingscriterium. Het huisvestingscriterium wordt nader ingevuld.

Advies Cliëntenraad SVB

De Cliëntenraad SVB begroet het beleidsvoornemen met instemming. De Cliëntenraad SVB is zeer ingenomen met het feit dat het beleidsvoornemen leidt tot een simpeler en eenduidiger uitvoering. De Cliëntenraad SVB adviseert de Raad van Bestuur het beleidsvoorstel over te nemen.

Aldus luidt het advies van de Cliëntenraad SVB.

Cliëntenraad SVB,
6 augustus 2004



J.J.M. van der Meer
voorzitter



Sociale Verzekeringsbank

Raad van Bestuur
Van Heuven Goedhartlaan 1.
Postbus 1100
1180 BH Amstelveen
Telefoon (020) 656 56 56
Fax (020) 656 48 01
Internet: www.svb.nl

Aan de voorzitter en de leden
van de Cliëntenraad SVB

datum	ons kenmerk	contactpersoon	
27 juli 2004	RvB.112/04/CvdW/jl	Dick Scheffer	020 656 4908

Onderwerp: Aanvraag advies beleidsvoornemens rondom samenwonen

Geachte voorzitter en leden,

In de brief van 5 mei 2004 (kenmerk Cliëntenraad SVB/ BB.10.04) bent u geïnformeerd over de gang van zaken rond samenwonende en 'lattende' AOW'ers. In de brief is onder meer aangegeven dat een tijdelijke door de Raad van Bestuur ingestelde projectgroep zich heeft gebogen over de door de ouderenorganisatie ANBO in haar brief van 25 maart 2004 aangedragen problematiek. Deze brief is in uw bezit.

Op aanbeveling van de projectgroep heeft de afdeling Recht & Beleid een beleidsvoorstel gedaan, dat moet leiden tot een simpeler en eenduidiger uitvoering van het beleid. Het beleidsvoorstel is ter besluitvorming voorgelegd aan de Raad van Bestuur. Het beleidsvoorstel is door de Raad van Bestuur overgenomen. Alvorens tot definitieve besluitvorming over te gaan, verzoekt de Raad van Bestuur de Cliëntenraad SVB een advies te brengen over het beleidsvoorstel. Het beleidsvoorstel treft u bijgaand aan.

Het nieuwe beleid komt er in grote lijnen op neer, dat de beoordeling van het huisvestingscriterium nadrukkelijk wordt gescheiden van het verzorgingscriterium. Het huisvestingscriterium wordt nader ingevuld.

Als twee 'lattende' AOW'ers in de GBA op aparte woonadressen staan geregistreerd, dan richt de focus zich met name op het niet-gemeenschappelijke adres. Als degene die op dat adres staat ingeschreven ook daadwerkelijk en een substantieel deel van de tijd (ten minste 28 dagen per kwartaal, beoordeeld over een periode van een jaar) zelfstandig (zonder de LAT-partner) op dat adres verblijft, dan voert hij geen gezamenlijke huishouding met de ander.



Sociale Verzekeringsbank

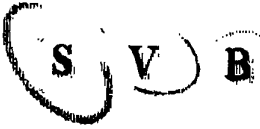
In de vergadering van de Cliëntenraad SVB van 3 augustus a.s. wordt u nader geïnformeerd over het beleidsvoorstel. Indien de Cliëntenraad SVB besluit tot het uitbrengen van een advies, dan ziet de Raad van Bestuur uw advies graag uiterlijk 7 september 2004 tegemoet.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Cathrin van der Werf-de Koning'. The signature is fluid and cursive, with a long horizontal stroke at the end.

Cathrin van der Werf-de Koning
lid Raad van Bestuur SVB

bijlage: beleidsvoorstel 'Beleidsregels LAT-relaties'

**Sociale Verzekeringsbank**

Aan : de voorzitter en de leden van de Cliëntenraad SVB
Stuknummer : 09.04
Betreft : Beleidsregels LAT-relaties

Beleidsregels living apart together**Introductie**

Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee mensen op hetzelfde adres wonen (huisvestingscriterium) en beiden een bijdrage leveren in de kosten van het huishouden dan wel anderzijds in elkaars verzorging voorzien (verzorgingscriterium)

Bij het verschijnsel living apart together (LAT) gaat het om mensen die een relatie aangaan – van welke aard dan ook – maar er bewust voor kiezen zelfstandig een eigen huis aan te houden. Deze bijzondere samenlevingsvorm heeft in de wet geen aparte status gekregen. Dit heeft tot gevolg dat aan de hand van normale criteria een "digitale beoordeling" moet plaatsvinden: of men wordt geacht samen te wonen, of men wordt geacht alleenstaande te zijn.

De SVB heeft reeds geruime tijd ervaring opgebouwd met de toepassing van het begrip gezamenlijke huishouding. Beleidsvorming en instructies richten zich daarbij vooral op het verzorgingscriterium. Het huisvestingscriterium heeft geen nadere beleidsinvulling gekregen, noch zijn er criteria gesteld in de handleiding. Het enige anker wordt gevormd door het in de wet verwoorde uitgangspunt dat men "het hoofdverblijf" in dezelfde woning moet hebben.

De uitdaging van het beleid voor LATters is erin gelegen nadere regels te geven voor de vraag wanneer men op het gemeenschappelijk adres zijn hoofdverblijf heeft. In deze notitie worden dergelijke regels geformuleerd. Hoewel de wet LATters niet onderkent als een bijzondere categorie, wordt er in dit voorstel voor deze groep niettemin een bijzondere beoordelingswijze voorgeschreven. De normen worden inhoudelijk soepeler, maar dienen voor het overige wel strikt te worden gehandhaafd.

Het voorstel kent vier ingrediënten:

- a. De regels zijn van toepassing op degenen die bij de GBA op een eigen adres zijn ingeschreven, dat wil zeggen: op een ander adres dan degene met wie een relatie wordt onderhouden.*
- b. Er geldt slechts één materiële eis: bij het officiële GBA-woonadres moet sprake zijn van reële en daadwerkelijke bewoning met uitsluiting van verblijf van louter bijkomstige of marginale aard. Als ondergrens wordt een grens gehanteerd van 28 dagen per kwartaal zelfstandige bewoning van het eigen adres, beoordeeld binnen de periode van één jaar.*
- c. In het kader van het handhavingsbeleid wordt op basis van een risico-analyse onderzoek verricht.*
- d. Op het nieuwe beleid is het standaardovergangsrecht van toepassing. Dat wil zeggen dat het beleid in werking treedt na publicatie en uitsluitend van toepassing is op nieuwe beoordelingen.*



Sociale Verzekeringsbank

Personen die met toepassing van het oude beleid zijn beoordeeld, kunnen echter om herziening van hun toekomstige recht verzoeken.

Relatie huisvestingscriterium en verzorgingscriterium

In de praktijk zijn de beoordeling van de huisvestingsituatie en huishoudsituatie sterk met elkaar verweven. Als bijvoorbeeld blijkt dat twee personen een intensieve relatie onderhouden, dan zal men sneller tot de conclusie komen dat men op hetzelfde adres zijn hoofdverblijf heeft. Deze vorm van beoordeling is begrijpelijk, vooral als men officieel op hetzelfde adres staat ingeschreven. Er geldt dan reeds een gerechtvaardigde presumptie dat aan het huisvestingscriterium is voldaan. Maar als de officiële inschrijvingsadressen niet dezelfde zijn geldt er een tegenovergestelde presumptie. In die situaties moet de beoordeling van de huisvestingssituatie uitdrukkelijk van de verzorgingssituatie onderscheiden worden. Immers, pas als men op hetzelfde adres geacht wordt te wonen is een onderzoek naar de vraag of men een bijdrage levert in de kosten van het huishouden gerechtvaardigd. Bovendien leidt een vermenging van beide criteria in de beoordeling ertoe dat de grenzen tussen de gezamenlijke huishouding en het alleenstaand zijn erg fluïde worden, hetgeen het stellen van heldere criteria voor de burger in het kader van de beleidsvorming bemoeilijkt. Dit komt de rechtszekerheid en de uniformiteit in de beoordeling niet ten goede. In het kader van het nieuwe beleid wordt de beoordeling naar de huisvestingssituatie scherper onderscheiden van de beoordeling van de huishoudsituatie.

Focussen op het eigen adres in plaats van het gemeenschappelijk adres

Het wettelijke criterium gaat uit van hoofdverblijf op het gemeenschappelijk adres. Het onderzoek zou zich derhalve kunnen richten op de vraag hoe vaak "de LATter bij zijn partner zit". In het nieuwe beleid wordt hiervan echter afstand gedaan door uit te gaan van het beleidsmatige uitgangspunt dat zolang de bewoning van het eigen adres geen lege huls is geworden of een enkel administratief gegeven, er niet een hoofdverblijf elders mag worden aangenomen. Voor deze afwijking van het wettelijk uitgangspunt wordt gekozen om de volgende redenen.

- a. Het belastende onderzoek naar de privérelatie tussen twee mensen wordt vermeden.
- b. Het onderzoek naar de bewoning van het eigen adres leidt ertoe dat enerzijds in grensgevallen de burger het voordeel van de twijfel krijgt maar anderzijds dat wél wordt gegarandeerd dat ontduikingsconstructies en overduidelijk onrechtmatige situaties worden uitgesloten. Het is niet mogelijk om uitsluitend via inschrijving op een bepaald adres, de kwalificatie van een gezamenlijke huishouding te ontlopen.

Met het geformuleerde uitgangspunt wordt voorts teruggerepen op de oorspronkelijk uitgesproken mening van de wetgever dat het bestaan van een LAT-relatie geen aanleiding kan geven tot de conclusie dat sprake is van een gezamenlijke huishouding. Hiervan zou slechts sprake kunnen zijn indien de twee betrokkenen feitelijk op één adres verblijven (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, Kamerstuk 19 259, nr. 3, pag. 11, en nr. 5, pag. 18). Het ligt derhalve niet in de rede aan te nemen dat sprake is van gezamenlijke hoofdverblijf indien de betrokkenen een niet-opaanmerkelijk gedeelte van de tijd hun eigen adres zelfstandig bewonen.



Sociale Verzekeringsbank

Welke eisen worden aan de bewoning van het eigen adres gesteld?

Bij de LATters is het wellicht wenselijk, maar ook gekunsteld, om bij het bepalen van de mate van bewoning van een adres absolute grenzen te stellen. Het kinderbijslageritium – dat in geval van echtscheiding, uitgaat van het tellen van het aantal nachten waar het kind verblijft – kan echter niet naar analogie worden doorgetrokken naar de onderhavige situaties. Het kind staat onder toezicht van de ouders en wordt geacht zich bij het bepalen van het adres te richten naar de wensen van volwassenen. Bij LATters vloeit het gedrag voort uit de eigen wil en de eigen keuze, althans daarvan moet worden uitgegaan. Bovendien is de casuïstiek eindeloos divers. Men varieert het leefpatroon, relaties bloeien op en sterven af en het verblijf is niet altijd te fixeren op twee plaatsen.

Het is dus zaak te beginnen met het formuleren van een materieel criterium. In het nieuwe beleid wordt dit naar analogie ontleend aan het criterium dat het EG Hof van Justitie heeft geformuleerd in de zaak *Levin* om niet-actieven te onderscheiden van werknemers. Bij dit criterium moet sprake zijn van reële en daadwerkelijke arbeid (lees thans: bewoning), met uitsluiting van werkzaamheden (lees thans: verblijf) van uitsluitend marginale en bijkomstige aard. Analoge toepassing van het criterium op LAT-relaties levert de volgende beleidsregel op.

Twee personen die in de GBA op aparte woonadressen staan geregistreerd hebben geen hoofdverblijf in dezelfde woning als beiden de eigen woning bewonen. Daarbij moet sprake zijn van reële en daadwerkelijke bewoning, met uitsluiting van verblijf van uitsluitend marginale en bijkomstige aard. Voor de marginale en bijkomstige bewoning geldt de concrete ondergrens van 28 dagen bewoning per kwartaal binnen een periode van een jaar.

Onder bewoning wordt verstaan het overdag of 's-nachts gebruik maken van de woning. Het moet hierbij wel gaan om *zelfstandige* bewoning, zonder de partner.

Overigens geldt in zijn algemeenheid ten aanzien van alle beleidsregels het in de Awb geformuleerde uitgangspunt dat er in bijzondere gevallen van de beleidsregel kan worden afgeweken.

Wordt geconstateerd dat van reële en daadwerkelijke bewoning niet langer sprake is, dan moet het onderzoek naar de bewoning van eigen adres, verschuiven naar de leefsituatie op het gemeenschappelijke adres. De beoordeling van de laatstgenoemde situatie dient dan te geschieden op grond van de normale samenwoonregels. Dit onderzoek zal zich dan vooral richten naar het verzorgingscriterium. De presumptie dat men niet aan het huisvestingscriterium voldoet, is immers niet langer aanwezig.

Enkele bewijsrechtelijke aspecten

Als men zelfstandig op een adres staat ingeschreven en een vermoeden bestaat dat men tevens bij een ander woont, moeten op verzoek van de SVB bewijsstukken van de zelfstandige bewoning kunnen worden overlegd. Het gaat hier om stukken waaruit blijkt dat voor de woning wordt betaald (hypotheekrente-afschrijvingen, huurbetalingen, etc.). Van de intensiteit van de bewoning dient een indicatie te worden gegeven aan de hand van telefoon- en energierekeningen en dergelijke.



Sociale Verzekeringsbank

Voor zover deze bewijsstukken niet kunnen worden gehanteerd omdat de woning tevens door een ander wordt bewoond, moet – gedurende de beoordelingsperiode van één jaar – worden teruggevallen op periodiek huisbezoek. Bij aanvang van de beoordelingsperiode dient te worden aangekondigd dat dit huisbezoek zal gaan plaatsvinden en welke regels hierbij van toepassing zijn.

In gevallen dat ernstige twijfel bestaat aan de waarheid van de eigen opgave van de betrokkene wordt de zaak afgehandeld als vermoedelijk fraudegeval waarbij opsporingsbevoegdheden kunnen worden gehanteerd (posten, bevraging omwonenden, etc.)

Een ander bewijsrechtelijk aspect waarmee rekening moet worden gehouden is het volgende. Het kan gebeuren dat ook personen die op één (gezamenlijk) adres staan ingeschreven zich beroepen op de beleidsregels voor LATters. In een dergelijke situatie wordt door de SVB aan de gezamenlijke inschrijving bij de GBA zeer veel belang gehecht en wordt uitgegaan van de presumptie dat sprake is van gezamenlijk hoofdverblijf. Indien deze personen in weerwil van de presumptie als LATter beoordeeld willen worden dan drukt op hen eenzijdig een zware bewijslast om ten genoegen van de SVB te bewijzen dat sprake is van reële en daadwerkelijke bewoning op een ander adres.

Beoordelingsprocedure en handhaving

Krijgt de SVB interne of externe signalen dat een alleenstaande veel van zijn tijd doorbrengt op het adres van een ander, dan dient dit te worden opgevat als een prikkel om na te gaan of is van reële en daadwerkelijke bewoning van het eigen adres. Het kan zijn dat onmiddellijk duidelijk hoe de vork in de steel zit. De uitkering loopt dan door of wordt herzien. In andere gevallen dient de bewoning van het adres door de SVB gedurende het refertejaar onderzocht te worden.

In het kader van het handhavingsbeleid wordt op basis van een risico-analyse gericht onderzoek verricht.

De mededelingsplicht AOW en ANW dient te worden uitgebreid met een verplichting voor LATters om melding te doen van het niet langer voldoende zelfstandige bewoning van de eigen bewoning in de zin van deze beleidsregels

Overgangsregels

Op het nieuwe beleid zijn de standaard overgangsrechtelijke regels van toepassing zoals die voorheen bijvoorbeeld gebruikt zijn bij de beleidswijziging meerpersoonshuishoudens. Dat wil zeggen dat het beleid in werking treedt na publicatie en uitsluitend van toepassing is op nieuwe beoordelingen. Personen die met toepassing van het oude beleid zijn beoordeeld, kunnen echter om herziening van hun toekomstige recht verzoeken.

Ter toelichting op de voorwaarde van publicatie kan nog het volgende worden opgemerkt. Het nieuwe beleid zal in het overgrote deel van de gevallen gunstiger zijn dan de huidige gedragslijn. Echter kan niet worden uitgesloten dat in een enkel nieuw geval toch een nadelig effect zal optreden. Het is daarom noodzakelijk om het nieuwe beleid met toelichting in de Staatscourant te publiceren alvorens het in werking treedt.



Sociale Verzekeringsbank

Risico-inschatting nieuw beleid

Over de wijze waarop het beleid in de omgeving van de SVB "valt", kan ik hooguit een aantal vermoedens uitspreken.

- Wat de ANBO betreft en andere maatschappelijke organisaties, schat ik in dat het beleid in positieve aarde zal vallen. Er worden duidelijke procedureregels kenbaar gemaakt en het beleid geeft het voordeel van de twijfel aan de LATter.
- Wat betreft de eigen organisatie is mijn ervaring dat axiomawisselingen in de beoordeling en beleid veel tumult veroorzaken. Ik refereer bijvoorbeeld aan de gang van zaken rondom de meerpersoonshuishouding. Tot dusver zijn de reacties op het voorstel echter positief.
- Wat betreft de politiek verwacht ik veel begrip om dezelfde redenen dat het voorstel bij de ANBO in goede aarde zal vallen.
- Het toezicht zou zijn wenkbrauwen kunnen fronsen: het hanteren van de beleidsfictie dat bij reële bewoning van het eigen adres per definitie geen sprake kan zijn van het hebben van een hoofdverblijf elders vaart scherp aan de wind van het zuivere wettelijke uitgangspunt
- De CRvB zal zaken altijd op zijn eigen merites blijven beoordelen. Maar hiermee is niet gezegd dat het beleid van de SVB verworpen zal worden. Dit houdt verband met de rechtsbeschermende taak van de rechter. Het beleid heeft voor de betrokkenen een zeker begunstigend karakter.

Ten slotte nog deze opmerking. Het leerstuk van de gezamenlijke huishouding moet uniform worden toegepast voor de gehele sociale zekerheid. De SVB komt wat betreft een aspect van het leerstuk tot een eigen toepassingswijze. Dit creëert wellicht spanningen in de juridische ordening. Dit hoeft echter niet noodzakelijkerwijs als iets negatiefs te worden opgevat. Het dichtgetimmerde leerstuk van de gezamenlijke huishouding, kan best eens een frisse wind gebruiken. Wel is het belangrijk om het beleid af te stemmen met het Ministerie van SZW.