

Vergaderjaar 2004–2005

17 050

Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 297

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 25 april 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹ heeft over de brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d. 6 december 2004 over de uitvoering de uitvoering van de leden Noorman-den Uyl en Van Oerle-van der Horst inzake proportie controle op het voeren van een gezamenlijke huishouding door AOW'ers (17 050, nr. 279), de navolgende vragen ter beantwoording aan de regering voorgelegd.

Deze vragen, alsmede de daarop op 25 april 2005 gegeven antwoorden, zijn hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Smits

Adjunct-griffier van de commissie,
Post

¹ Samenstelling:

Leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), De Vries (VVD), De Wit (SP), Van Gent (GL), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Bussemaker (PvdA), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Smits (PvdA), voorzitter, Örgü (VVD), Weekers (VVD), Rambocus (CDA), De Ruiter (SP), Ferrier (CDA), ondervoorzitter, Huizinga-Heringa (CU), Bruls (CDA), Varela (LPF), Eski (CDA), Koomen (CDA), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Kraneveldt (LPF) en Hirsi Ali (VVD).

Plv. leden: Depla (PvdA), Koşer Kaya (D66), Blok (VVD), Kant (SP), Halsema (GL), Smilde (CDA), Verbeet (PvdA), Timmer (PvdA), Tonkens (GL), Omtzigt (CDA), Adelmund (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Visser (VVD), Algra (CDA), vacature (algemeen), Vietsch (CDA), Van der Vlies (SGP), Hessels (CDA), Hermans (LPF), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van Dijk (CDA), Van Egenschot (VVD), Van Dijken (PvdA), Blom (PvdA), Kalsbeek (PvdA), Van As (LPF) en Schippers (VVD).

VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vragen CDA-fractie

1

Is het begrip gezamenlijke huishouding in de verschillende sociale zekerheidswetten inhoudelijk identiek? Zo neen, waarin wordt dan afgeweken?

Alvorens gericht op deze vraag in te gaan, wil het kabinet eerst het begrip gezamenlijke huishouding in een algemeen kader plaatsen en de geschiedenis schetsen van de totstandkoming ervan.

Sinds 1 januari 1957 regelt de AOW een verplichte ouderdomsvoorziening. Op grond hiervan kan bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd aanspraak worden gemaakt op ouderdomspensioen als men daaraan voorgaand verzekerd is geweest voor het relevante tijdvak. De ouderdomsvoorziening berust op de gedachte dat als men 65 jaar is geworden niet langer aan het arbeidsproces deelneemt en om die reden geen inkomen uit arbeid meer heeft. De hoogte van het ouderdomspensioen is evenwel niet gerelateerd aan het voorheen genoten inkomen, maar aan het minimumloon. Het gaat om vaste bedragen, waarvan de hoogte naar huishoudtype (gehuwd, alleenstaand, alleenstaande ouder) varieert. Er geldt geen inkomens- of vermogenstoets.

Het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen is in 1985 in de AOW uitgewerkt in de vorm van een verzelfstandigd recht op ouderdomspensioen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd. De aanleiding hiervoor vormde een EEG-richtlijn, die de lidstaten van de Gemeenschap verplichtte om hun socialezekerheidswetgeving te zuiveren van bepalingen waarin onderscheid werd gemaakt tussen mannen en vrouwen. Als gevolg hiervan hebben gehuwde vrouwen sinds 1985 een eigen recht op pensioen, terwijl zij ook zelf premieplichtig zijn. Voordien waren zij, behalve ingeval van kostwinnerschap, van het recht op ouderdomspensioen uitgesloten. Hun verplichting tot premiebetaling was met die van hun echtgenoot verweven. Aan het feit dat in de AOW niet een volledig geïndividualiseerd uitkeringssysteem is opgenomen, liggen uitsluitend financiële overwegingen ten grondslag. Het toenmalige kabinet heeft in 1985 wel de mogelijkheid tot invoering van een dergelijk systeem gezien. Zij zag er uiteindelijk van af omdat men – samen met de SER – destijds van oordeel was dat een volstreekte individualisering van rechten onder meer vanwege de daaruit voortvloeiende uitkeringslasten om economische en maatschappelijke redenen onwenselijk werd geacht.

De AOW kent verschillende pensioenbedragen. De gehuwde pensioengerechtigde heeft een zelfstandig recht van 50% van het minimumloon. De ongehuwde pensioengerechtigde ontvangt 70% van het minimumloon. Bij de hoogte van het ouderdomspensioen wordt, anders dan bij een geïndividualiseerd systeem, rekening gehouden met de besparende werking van het gezamenlijk voeren van een huishouding ten opzichte van het voeren van een eenpersoonshuishouding. Het toenmalige kabinet was van mening dat alleen de leefsituatie een reden mocht zijn tot differentiatie in het ouderdomspensioen.¹

Sinds 1 januari 1987 worden in de AOW niet gehuwde meerderjarige partners die een gezamenlijke huishouding voeren, als gehuwd aangemerkt.

In de gehele sociale zekerheid geldt dezelfde definitie van gezamenlijke huishouding.

¹ Kamerstukken II 1991/1992, 22 772, nr. 3.

Van een gezamenlijke huishouding is volgens de wet sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) én blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium).

De uitvoeringsinstantie stelt op basis van objectieve feitelijke omstandigheden in het individuele geval vast of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. De op dit punt gevormde jurisprudentie biedt daarvoor handvatten. Kern van de jurisprudentie is dat het uiteindelijke oordeel het resultaat is van een afweging van alle factoren, die uitsluitend in het individuele geval kan plaatsvinden. Dit betekent dat de verschillende uitvoeringsinstanties (SVB), de gemeenten, het UWV een zekere mate van beleidsvrijheid hebben bij de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding. Het Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998 waarborgt dat wanneer een uitvoeringsinstantie vaststelt dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, dit tevens geldt voor de toepassing van de andere socialezekerheidswetten. Daarnaast is in alle socialezekerheidswetten de mogelijkheid gecreëerd tot het instellen van beroep in cassatie tegen uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) met betrekking tot het begrip gezamenlijke huishouding. Op deze wijze is een uniforme hantering en interpretatie van dit begrip binnen de sociale zekerheid gewaarborgd.

Volgens de jurisprudentie kan het voeren van een gezamenlijke huishouding blijken uit een bepaalde mate van financiële verstrengeling, die verder moet gaan dan het uitsluitend delen van de woonlasten. Ook andere feiten en omstandigheden kunnen voldoende zijn om aan te nemen dat betrokkene in elkaars verzorging voorzien. Men denkt aan het verzorgen van de huishouding. Of er sprake is van een gezamenlijke huishouding moet worden beantwoord aan de hand van objectieve criteria. De aard van de relatie, affectief of niet, is niet relevant. Hetzelfde geldt voor de reden waarom men is gaan samenwonen¹. Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn de wettelijke criteria met betrekking het begrip gezamenlijke huishouding nader uitgewerkt in de rechtspraak. Uit deze rechtspraak blijkt dat zorg en verzorging elementen zijn die betrokken dienen te worden bij de beoordeling of voldaan is aan het verzorgingscriterium². Ook is er een uitgebreide jurisprudentie met betrekking tot het huisvestingscriterium voorhanden. Daaruit komt naar voren dat het aanhouden van afzonderlijke woonadressen op zichzelf niet aan het gezamenlijk voorzien in huisvesting of het gezamenlijk hebben van een hoofdverblijf in dezelfde woning in de weg hoeft te staan³. In dat geval zal redelijkerwijs aannemelijk moeten zijn dat een feitelijke situatie van samenwonen bestaat, doordat slechts één van de feitelijk ter beschikking staande woningen wordt gebruikt dan wel doordat op een andere wijze een zodanig gebruik van woningen wordt gemaakt dat in feite van samenwonen moet worden gesproken. In een dergelijk geval worden in de rechtspraak alle feiten en omstandigheden van het individuele geval in onderling verband gezien, afgewogen en beoordeeld.

Op grond van de jurisprudentie is het feitelijk verblijf in een woning een belangrijk criterium bij de beoordeling of er sprake is van het hoofdverblijf. Onder feitelijk verblijf wordt verstaan de tijd dat een persoon feitelijk in een woning verblijft. Een persoon heeft zijn hoofdverblijf daar waar zijn gezin verblijft, zijn persoonlijke bezittingen staan en waar hij gewoonlijk de nacht doorbrengt. Meestal zal dit zijn in de woning waar hij bij de Gemeentelijke basisregistratie (GBA) staat geregistreerd. Het komt echter voor dat een persoon weliswaar op een adres staat ingeschreven, maar op dat adres – eventueel tijdelijk – weinig verblijft, terwijl hij veel tijd in een andere woning doorbrengt. Onder die omstandigheden kan het GBA-adres niet doorslaggevend zijn bij de beoordeling van de vraag waar

¹ CRvB 14 juli 1998, RSV 1998/277, CRvB 6 januari 1998, Doc.Org. SV. 1998, blz. 94, CRvB 12 mei 1998, RSV 1998/224.

² Zie CRvB 11 juli 1995, JABW 1995/357 en CRvB 6 januari 1998, USZ 1998/56.

³ HR 27 november 1992 en CRvB 31 oktober 1995.

een persoon zijn hoofdverblijf heeft. Als een persoon op meerdere adressen verblijft, zal door de SVB aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval worden beoordeeld waar deze persoon zijn hoofdverblijf heeft. In alle gevallen worden betrokkenen verzocht een verklaring af te leggen.

Bij de beoordeling waar een persoon zijn hoofdverblijf heeft, is het uitgangspunt dat het verblijf in de woning moet bedoeld zijn om een huishouden te voeren. Daarbij wegen sommige criteria, zoals feitelijk verblijf, zwaarder dan andere, zoals het beschikken over huissleutels. Het beschikken over een huissleutel van een woning zegt op zich zeer weinig over de vraag of iemand op een bepaald adres zijn hoofdverblijf heeft. Het aantal huissleutels is vervolgens nog minder van belang. Wel kan het feit dat men beschikt over de huissleutels van een woning bijdragen aan de consistentie van het beeld dat de betrokkene in die woning ook zijn hoofdverblijf heeft. Omgekeerd zal het feit dat een persoon een woning alleen kan betreden als de bewoner hem toegang verschaft, afdoen aan dat beeld.

Een ander criterium dat van belang kan zijn is de mate van inrichting van een woning. In sommige gevallen is deze inrichting zo karig dat het, in het licht van het feit dat de persoon die op dat adres zou wonen, zeer veel tijd doorbrengt in een andere woning, niet aannemelijk is dat in die woning een huishouden wordt gevoerd. De afwezigheid van slaapgelegenheid voor twee personen, doordat uitsluitend een eenpersoonsbed aanwezig is, kan een indicatie vormen voor het ontbreken van een gezamenlijke huishouding.

Ook de plaats waar een hobby wordt uitgeoefend kan van belang zijn bij de beoordeling of er sprake is van het hoofdverblijf. Als een hobby wordt beoefend in een andere woning dan die waar men stelt een huishouden te voeren, dan kan dat er op wijzen dat men zijn huishouden verlegt heeft naar die andere woning. Er kan uiteraard ook een aannemelijke verklaring zijn waarom men zijn hobby niet thuis uitoefent.

Een persoon zal normaliter zijn post ontvangen op het adres waar hij zijn hoofdverblijf heeft. Wordt de post elders ontvangen, dan hangt het van de omstandigheden af, welke betekenis daaraan in de uitvoeringspraktijk moet worden gegeven. Dit geldt eveneens voor de plek waar men zijn administratie bewaart. Als een betrokkene niet in een woning staat ingeschreven, maar daar wel veel verblijft, geldt wel dat het ontvangen van de post en het bewaren van de administratie op dat adres omstandigheden vormen die sterk kunnen bijdragen aan de conclusie dat de betrokkene op dat adres zijn hoofdverblijf heeft. Het niet reageren op (gemeentelijke) post is een omstandigheid die van belang kan zijn. In die situatie rijst immers het vermoeden dat de betrokkene weinig in zijn woning aanwezig is. Dit vermoeden kan uiteraard worden weggenomen als de betrokkene een aannemelijke verklaring verstrekt voor het niet reageren op de post. Voor het gebruik van gas en elektriciteit geldt geen harde maatstaf voor redelijk verbruik. Een zeer laag gebruik, bijvoorbeeld een tiende van wat men op grond van het type woning mag verwachten, kan er echter op duiden dat een betrokkene weinig in de eigen woning verblijft. Een normaal verbruik duidt op een normale bewoning. Het gebruik van gas en elektriciteit is in de uitvoeringspraktijk echter nimmer doorslaggevend, maar kan bijdragen aan het beeld dat ontstaat door samenvoeging van alle relevante feiten en omstandigheden.

2

Wordt de vraag welke personen een gezamenlijke huishouding kunnen vormen, in alle sociale zekerheidswetten op dezelfde wijze beantwoord? Zo neen, waarom niet?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

3

Waarom kan de uitzondering op de gezamenlijke huishouding in het geval van zorgbehoefte bij bloedverwanten in de tweede graad, zoals sinds 2004 is opgenomen in de Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijke arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ) niet in de AOW worden opgenomen?

Zie hiervoor de bij deze antwoorden gevoegde bijlage.

4

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie zal het voorstel van de SVB juist leiden tot eenvoudigere uitvoeringsregels en wordt willekeur voorkomen. Zo wordt ook veel angst en onrust onder 65-plussers weggenomen. Belastend onderzoek naar privé-situaties kan hiermee worden voorkomen en allerlei ontduikingsconstructies kunnen makkelijker worden uitgesloten. Kan de regering reageren op dit oordeel? Kan nog eens duidelijk worden uiteengezet waarom het voorstel van de SVB over de saamwooncriteria van de AOW lastig handhaafbaar zijn?

Het voorstel van de SVB over de samenwooncriteria wordt door het kabinet positief gewaardeerd voor zover deze wijziging ziet op het voornemen om het huisvestingscriterium apart te toetsen en daarbij ook vast te stellen welke feiten en omstandigheden zich afspelen op het eigen adres, mede aan de hand van objectief toetsbare gegevens als hypotheekafschrijvingen, huurbetalingen, telefoon- en energierekeningen. Twee elementen uit dit SVB-voorstel kunnen evenwel niet positief worden gewaardeerd.

Het eerste element betreft de aanname dat betrokkene zijn hoofdverblijf in de eigen woning heeft wanneer hij in een periode van een half tot één jaar tenminste een derde van de tijd in deze woning verblijft. Dit door de SVB voorgestelde criterium is soepeler dan de jurisprudentie. Situaties die thans als gezamenlijke huishouding worden beoordeeld, zouden dan eerder als LAT-relatie worden aangemerkt. Uitkeringsgerechtigden die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren, kunnen hun omstandigheden zodanig aanpassen dat zij binnen de criteria vallen, zodat zij niet als gezamenlijke huishouding worden aangemerkt. Daarnaast zullen ook de overige uitkeringsinstanties moeten aansluiten bij de uitleg van de SVB. Het wettelijk begrip gezamenlijke huishouding geldt immers voor alle socialezekerheidswetten. Dit criterium zeer moeilijk controleerbaar. Het door de SVB voorgestelde criterium is daarmee vrijwel niet handhaafbaar.

Het tweede element betreft het voornemen van de SVB om bij de beoordeling van de huisvestingssituatie uitsluitend te kijken naar de omvang van het verblijf in de eigen woning. Op basis van jurisprudentie zou deze beoordeling moeten plaatsvinden op basis van de feiten en omstandigheden zowel op het eigen adres als op het vermeende gemeenschappelijke adres.

Ook deze door de SVB voorgestelde beleidswijziging is ruimer dan de jurisprudentie en werkt door naar de overige socialezekerheidswetten. De hierbovengenoemde bezwaren bij het eerste element zijn eveneens van toepassing op het tweede element uit het SVB-voorstel.

5

De criteria zoals genoemd in de brief van de regering, roepen veel vragen op. Wat wordt bijvoorbeeld verstaan onder een begrip als feitelijk verblijf in een woning en de mate van inrichting van de woning? Hoeveel sleutels van woningen van vrienden en burens mag men bezitten? Waar mag men

hobby's uitoefenen? Hoeveel nachten wordt men geacht in de eigen woning te verblijven?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

6

Een voorbeeld uit de praktijk: weduwnaar kan 's nachts vanwege traumatische klachten niet alleen zijn. Een goede kennis biedt aan 's nachts bij hem te logeren, maar gaat overdag naar haar eigen huis. Is er dan sprake van samenwonen?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

7

De SVB zal onderzoeken of haar eigen gedragscode voor sociaal onderzoekers nog aanpassing behoeft, aldus de regering. Wat van groter belang is, is onderzoek/controle of de sociaal onderzoekers zich wel aan de gedragscode houden, aldus de leden van de CDA-fractie. Vindt deze controle plaats?

Sinds 2004 heeft de SVB een zogeheten klantmonitor. Daarmee wordt, via een enquête achteraf bij elke klant die onderwerp geweest is van een opsporingsonderzoek, onderzocht hoe de klant de bejegening door de SVB heeft ervaren. Met deze monitor beziet de SVB niet alleen of de gedragscode nageleefd wordt, maar krijgt zij ook input voor optimalisering van de gedragscode en voor haar klantbejegening in het algemeen. Daarnaast laat de SVB elke twee jaar een klanttevredenheidsonderzoek verrichten, waarbij elke uitkeringsgerechtigde die op enigerlei wijze met de SVB in contact is gekomen door een onafhankelijk onderzoeksbureau wordt bevraagd naar zijn ervaringen.

8

Met uitzondering van de Algemene nabestaandenwet (ANW), worden stiefkinderen, nadat zij 18 jaar zijn geworden, in tegenstelling tot eigen kinderen of adoptiekinderen, gezien als personen met wie een gezamenlijke huishouding gevoerd kan worden. Dit betekent dat zodra iemand de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt, wordt gekort op de uitkering, als het stiefkind waar betrokkene jarenlang voor heeft gezorgd nog thuis woont. Is het nog wel gerechtvaardigd om onderscheid te maken tussen bloedverwante kinderen en adoptiekinderen enerzijds en stief- en pleegkinderen anderzijds?

In de rechtspraak is meerdere malen geoordeeld dat het onderscheid tussen bloedverwanten in de eerste graad en aanverwanten binnen de groep van personen die een gezamenlijke huishouding voeren, op objectieve en redelijke gronden berust¹. De omstandigheid dat in de ANW bepaalde aanverwanten met bloedverwanten in de eerste graad zijn gelijkgesteld kan daaraan volgens de rechtspraak geen afbreuk doen, reeds niet omdat de doelstelling en de doelgroepen van deze wet verschillen van die van de AOW.

Vragen PvdA-fractie

9

Waarom wil de regering het ouderdomspensioen AOW volledig gelijkstellen met de bijstand? Ziet de regering geen verschillen tussen 65-plussers en mensen die van bijstand gebruik moeten maken in hun leefwijze en zorgbehoefte?

¹ CRvB 7 december 2004, 02/6517 AOW, LJN :AR 8130.

Het kabinet heeft niet het voornemen om het ouderdomspensioen AOW volledig met de bijstand gelijk te stellen. Beide wetten hebben een ander karakter en richten zich op een andere doelgroep.

10

Onderkent de regering dat de toets op gezamenlijke huisvesting bij 65-plussers niet verward moet worden met zorg en verzorging?

Zoals uit het antwoord op vraag 1 volgt, omvat de toets op gezamenlijke huishouding zowel het huisvestingscriterium als ook het verzorgingscriterium. Alleen degenen die voldoen aan beide criteria worden geacht een gezamenlijke huishouding te voeren.

11

Onderkent de regering dat indien verzorging, mantelzorg of het gezamenlijke eten of tijd doorbrengen leidt tot het alleen op die gronden vaststellen van een gezamenlijke huishouding er fundamenteel voor alleenstaande 65-plussers meer vereenzaming door de overheid wordt voorgeschreven?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 10.

12

Onderkent de regering dat door de regelgeving uit de WWB over gezamenlijke huishouding naadloos toe te passen op de AOW-er er voor 65-plussers ongewenste beperkingen ontstaan in de wijze waarop alleenstaanden sociale contacten kunnen onderhouden?

Niet valt in te zien hoe de bepalingen over de gezamenlijke huishouding de alleenstaande AOW-er ongewenste beperkingen oplegt ten aanzien van het onderhouden van zijn sociale contacten.

13

Onderkent de regering dat de 20%-toeslag in de AOW bedoeld is voor het feit dat iemand zelf alleen de kosten van huisvesting betaalt?

Het kabinet vat de vraag van de leden van de PvdA-fractie zodanig op dat gevraagd wordt naar de motivering voor de hoogte van het ouderdomspensioen, waarop de ongehuwde pensioengerechtigde recht heeft. Zoals uit het antwoord op vraag 1 valt af te leiden, is de hoogte van het ouderdomspensioen afhankelijk van de leefsituatie van de betrokkene. De 20%-toeslag is bedoeld ter dekking van de totale meerkosten van het voeren van een eenpersoonshuishouding. Kosten van huisvesting vormen hiervan slechts één onderdeel.

14

Onderkent de regering dat het feit dat iemand zelfstandig de kosten draagt voor een eigen huis op zichzelf voor 65-plussers voldoende moet zijn om als alleenstaande te worden beschouwd?

Zoals uit het antwoord 13 blijkt, vormen de kosten van huisvesting slechts één onderdeel van de totale kosten van het voeren van een eenpersoonshuishouding. Doorslaggevend voor het aanmerken als alleenstaande in de AOW is het gegeven dat de betrokken persoon niet gehuwd is of met een meerderjarig persoon (niet zijnde een bloedverwant in de eerste graad) een gezamenlijke huishouding voert. Hierdoor wordt gewaarborgd dat personen die feitelijk in dezelfde woon- en leefsituatie verkeren, ook gelijk worden behandeld.

15

Kan de regering een oordeel geven over de 17 verschillende casussen over al dan niet samenwonen die het Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO) heeft beschreven en waarvan de leden van de PvdA-fractie al in het overleg van 7 oktober 2004 (kamerstuk 17 050, nr. 275) hebben gevraagd daarover aan te geven of er sprake is van al dan niet samenwonen.

De ANBO heeft medio 2004 de betreffende casussen met de SVB besproken. Een oordeel over een concreet individueel geval is uitsluitend voorbehouden aan de betreffende uitvoeringsinstantie. De SVB voert de desbetreffende wet uit en neemt in een individueel geval een beslissing waartegen de betrokkene bezwaar kan aantekenen bij de SVB. Mocht dit bezwaar worden afgewezen, dan staat een beroepsgang bij de rechter open.

16

Wat is de maximumtermijn waarop nog sprake is van een tijdelijk verblijf als iemand de tijdelijke verzorging op zich neemt bij ernstige ziekte of terminale zorg. Indien de maximumtermijn 6 maanden is, kan dan na een onderbreking de zorg weer worden hervat.

Op grond van jurisprudentie en de uitvoeringspraktijk zal de vraag of sprake is van een tijdelijk verblijf, zoals de gezamenlijke huishouding, naar de omstandigheden van het geval worden beoordeeld. Hierbij is onder meer van belang of uit de feiten en omstandigheden naar voren komt dat de verzorging bedoeld is van tijdelijke aard te zijn. Ook de overige omstandigheden, bijvoorbeeld het voortdurend gebruik van de eigen woning, zijn van belang. Uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – overigens in het verlengde van het huursubsidiebeleid – aanneemt dat een betrokkene in ieder geval zijn hoofdverblijf niet langer heeft op zijn GBA-adres, als de betrokkene daar feitelijk gedurende meer dan een jaar vrijwel niet verblijft. De Afdeling acht daarbij niet van belang dat het verblijf elders plaatsvindt om mantelzorg te verlenen (ABRvS 6 mei 2004, JSV 2004/120). Ook op de vraag of, als de verzorging wordt beëindigd voordat sprake is van gezamenlijk hoofdverblijf, na een (korte) onderbreking de zorg weer kan worden hervat, kan op grond van jurisprudentie en de uitvoeringspraktijk geen eenvoudig antwoord worden gegeven. Er is dan in feite sprake van een situatie waarin twee woningen worden bewoond. In die situatie dient derhalve over een langere periode te worden bezien of de betrokkene in voldoende mate feitelijk in de eigen woning verblijft. Daarbij zal de beoordeling dienen plaats te vinden aan de hand van wat over het feitelijk verblijf hiervoor is opgemerkt bij de beantwoording van vraag 1.

17

Hoe beoordeelt de regering de definitie van een LAT-relatie zoals dat in Kamerstuk 19 259 nr. 3 pagina 11 en nr. 5 pagina 18 is vastgelegd in relatie tot het samenwooncriterium in de AOW?

In het kader van de toepassing van het wettelijk begrip gezamenlijke huishouding wordt door de SVB als beleid gehanteerd dat, indien twee personen op verschillende adressen staan ingeschreven, er niettemin sprake kan zijn van een gezamenlijke huishouding als beiden hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij elkaar wederzijds verzorgen. Dit beleid is in overeenstemming met de jurisprudentie. Zowel het beleid van de SVB als de jurisprudentie sluiten aan bij het standpunt zoals dat in genoemd kamerstuk is verwoord.

Is de regering bekend met het artikel van H. van der Most¹ over de slechte inburgering van de LAT-relatie en de verwijzingen naar de Successiewet en de uitspraken van de Hoge Raad?

Wat is het commentaar van de regering op het artikel, de stelling van de schrijver en de eisen die de Hoge Raad stelt aan het aannemen van een gezamenlijke huishouding?

Het kabinet is bekend met het artikel van H. van der Most over de slechte inburgering van de LAT-relatie en de verwijzing naar de Successiewet en de uitspraken van de Hoge Raad.

Indien sprake is van een hoofdverblijf in dezelfde woning en een gemeenschappelijke huishouding op grond van onder andere de Successiewet wordt voor de AOW ook aangenomen, dat sprake is van een gezamenlijke huishouding. Om die reden kan de jurisprudentie van de Hoge Raad over het voeren van een gemeenschappelijke huishouding als bedoeld in de Successiewet relevant zijn. In de Successiewet is bepaald, dat de gemeenschappelijke huishouding slechts wordt aangenomen, indien de verkrijger en erflater of schenker volgens de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op hetzelfde adres staan ingeschreven en een wederzijdse zorgverplichting zijn aangegaan. Van der Most gaat in zijn artikel in op het arrest van de Hoge Raad waarin de Hoge Raad vaststelt dat ondanks het ontbreken van inschrijving op hetzelfde adres (en dus een gezamenlijk hoofdverblijf) zich wel een gemeenschappelijke huishouding kan voordoen. Dit kan volgens de Hoge Raad het geval zijn wanneer in financieel/economisch opzicht sprake is van het voeren van een gemeenschappelijke huishouding en de feitelijke omstandigheden de situatie van een gemeenschappelijk hoofdverblijf zeer dicht benaderen. Het moet daarbij niet gaan om de wens een zekere zelfstandigheid te bewaren ten opzichte van elkaar, maar om omstandigheden, die daartoe objectief gezien nopen. Deze jurisprudentie zou volgens Van der Most een indicatie kunnen geven wanneer een gezamenlijke huishouding moet worden aangemerkt, indien personen op een apart GBA-adres wonen. Daarbij moet wel bedacht worden, dat de gevolgen voor de Successiewet gunstig zijn als een gemeenschappelijke huishouding wordt aangenomen, terwijl voor de socialeverzekeringswetten dit een vermindering van uitkering betekent. Daarnaast is in de AOW nadrukkelijk niet gekozen voor aansluiting bij de inschrijving in de GBA als objectief criterium voor het aannemen van een gezamenlijk hoofdverblijf vanwege de beïnvloedbaarheid daarvan. Invulling van het begrip gezamenlijk hoofdverblijf vindt dan ook plaats aan de hand van de feitelijke situatie, zoals het in financieel/economisch opzicht voeren van een gezamenlijke huishouding. In de fiscale wetgeving wordt wel uitgegaan van het gezamenlijke GBA-adres en is het aannemen van een gemeenschappelijke huishouding terwijl niet op hetzelfde adres wordt gewoond, een uitzondering. In die zin is de wens van Van der Most om daarvoor in de wetgeving op basis van fiscale jurisprudentie één lijn te kiezen niet de meest voor de hand liggende. Van der Most roept de wetgever wel op tot het scheppen van duidelijkheid, maar hij geeft daarbij niet aan hoe die duidelijkheid (ook niet met het criterium uit het Hoge Raad arrest) zou kunnen worden gegeven.

Kan de regering een verduidelijking geven over de LAT-relatie en de wijze waarop gemeten wordt hoe het grijze gebied van wel of geen gezamenlijke huishouding er uit ziet. Hoe vaak mag iemand bij de ander slapen, waaraan wordt de inrichting van de woning getoetst? Mag er geen tweepersoonsbed in staan? Wat is het belang van niet meteen reageren op gemeentelijke post. Wat is een redelijk gebruik van energie en gas?

¹ PS Documenta nr. 17, 18 nov. 2004 blz. 2060 ev. Waarin de problematiek in het sociale zekerheidsstelsel wordt behandeld.

Met het begrip LAT-relatie wordt bedoeld op de situatie waarin twee personen een affectieve relatie hebben, daarom vaak bij elkaar zijn, maar de twee personen niettemin ieder beschikken over een eigen woning en daar ook vaak zijn zonder de ander. Waar in die situatie een persoon woont, wordt op grond van de jurisprudentie en de uitvoeringspraktijk beoordeeld aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval. Zie hiervoor ook het antwoord op vraag 1.

20

In de praktijk van de WWB hanteren gemeenten regelmatig wel degelijk een kennismakingsperiode van 3 maanden voordat de samenwoning definitief wordt vastgesteld en de uitkering daarop afgestemd. In een dergelijk geval is dan sprake van tijdelijk verblijf. Is de regering bereid een dergelijk regeling in de AOW toe te passen.

De WWB kent geen wettelijke regeling voor een kennismakingsperiode. Sommige gemeenten hanteren echter een «kennismakingsperiode» die ze baseren op artikel 18 WWB, dat hen de bevoegdheid geeft om de bijstand en de daaraan verbonden verplichtingen af te stemmen op de omstandigheden, mogelijkheden en middelen van de belanghebbende. Het kabinet ziet geen aanleiding om een dergelijke wettelijke bepaling in de AOW op te nemen.

Vraag VVD-fractie

21

De leden van de VVD-fractie hebben niet direct vragen naar aanleiding van de brief, echter in verband met deze brief vragen de aan het woord zijnde leden een reactie op het arrest van het gerechtshof te Amsterdam van 13 december 2004¹ aangezien zij met verbijstering hebben kennisgenomen van de kennelijke toepassing van de criteria betreffende samenwonen door de sociale recherche en het aansluitend optreden van het openbaar ministerie. De aan het woord zijnde leden willen weten hoe de regering aankijkt tegen het feitelijke optreden van de overheid (sociale recherche, politie en justitie) en het algemene beleidskader zoals de regering dit in haar brief heeft geschetst.

In het door de leden van de VVD-fractie aangehaalde arrest verklaart het Gerechtshof Amsterdam het openbaar ministerie in een zaak over vermeende steunfraude (wegens niet opgeven van samenwoning) niet-ontvankelijk in zijn vervolging wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Het hof acht daarvoor – uitzonderlijke – omstandigheden aanwezig, omdat het onderzoek door de sociale recherche gebrekkig en oppervlakkig is geweest en dat het openbaar ministerie heeft nagelaten gedegen (nader) onderzoek in te stellen naar de gang van zaken bij het verhoor. Ik ben van mening dat een onderzoek naar het al dan niet samenwonen van AOW-ers volledig en zorgvuldig dient te geschieden. Een dergelijk onderzoek past in het algemeen beleidskader zoals geschetst in mijn brief naar aanleiding van de motie van de leden Noorman-de Uijl en van Oerle.

Vragen SP-fractie

22

De brief somt een groot aantal onderwerpen op die beoordeeld moeten worden om tot de conclusie te kunnen komen wat het hoofdverblijf is. Criteria ontbreken.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welk criterium wordt toegepast bij de vaststelling van achtereenvolgens: feitelijk verblijf, de mate van inrichting van de woning, het energie- en waterverbruik, de adressering

¹ Rolnummer 23-000097-03.

van post, het reageren op verzoeken van bijvoorbeeld van de gemeente, het aantal dagen en nachten dat iemand op dat adres verblijft, waar de administratie staat, wie over de huissleutel beschikt en het uitoefenen van hobby's.

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

23

De leden van de SP-fractie zien niet in dat de aanleiding voor de beleidsvoornemens van de SVB om nadere regels te stellen is komen te vervallen. Wat zijn nu precies de bezwaren van de regering tegen de beleidsregels die de SVB aan de cliëntenraad heeft voorgesteld.

Zie hiervoor het antwoord op vraag 4.

24

De leden van de SP-fractie stellen vast dat lang niet alle onderwerpen, die in de brief worden genoemd als onderwerpen die van belang zijn voor de beoordeling van samenwonen, in de SVB-brochure «Samenwonen....of niet» worden genoemd. Waarom is dat niet gebeurd?

In een eerste concept van de brochure lag het accent sterk op de vraag hoe de SVB beoordeelt of er sprake is van samenwonen. De onderwerpen waar de leden van de SP-fractie naar verwijzen waren in dit concept opgenomen. De LAT-relaties daarentegen bleven onbesproken. Uit signalen die de SVB bereikten, bleek dat de informatiebehoefte juist was gericht op de vraag: wanneer gaat de «LATTER» de grens over van alleen wonen naar samenwonen. Met die vraag voor ogen is het accent van de brochure verschoven. In de uiteindelijke vorm is meer ingezoomd op LAT-relaties. Een herkenbare voorbeeldsituatie geeft de lezer meer inzicht in de vraag of een LAT-relatie al dan niet tot samenwonen leidt.

Door het alsnog toevoegen van criteria op grond waarvan de SVB vaststelt waar belanghebbende zijn hoofdverblijf heeft (onder het kopje «een woning delen») wint de brochure aan informatieve kracht. Bij de eerstvolgende herdruk (juni 2005) zal de brochure op dit onderdeel worden aangevuld.

25

De leden van de SP zouden graag een beperkt aantal objectieve criteria willen hanteren voor de beoordeling van het al dan niet samenwonen, zodat het oordeel zonder huisbezoek en zonder naspeuringen bij kinderen en/of burens en zonder huisbezoek kan worden gegeven. Centraal zou moeten staan of de vermoedelijk samenwonenden ieder over een eigen woning beschikken en daarvoor kosten maken (hypotheek, huur, onderhoud en energie) en die kunnen aantonen. Als dat het geval is wordt niet-samen-wonen aangenomen. Wat is daarover het oordeel van de regering.

Zoals uit antwoord 1 blijkt, komt uit de rechtspraak ten aanzien van het begrip gezamenlijke huishouding naar voren dat het aanhouden van afzonderlijke woonadressen op zichzelf niet aan het gezamenlijk voorzien in huisvesting of het gezamenlijk hebben van een hoofdverblijf in dezelfde woning in de weg hoeft te staan. In dat geval zal echter redelijkerwijs aannemelijk moeten zijn dat een feitelijke situatie van samenwonen bestaat, doordat slechts één van de feitelijk ter beschikking staande woningen wordt gebruikt dan wel doordat op een andere wijze een zodanig gebruik van woningen wordt gemaakt dat in feite van samenwonen moet worden gesproken. In de rechtspraak worden in een dergelijk geval alle feiten en omstandigheden van het individuele geval in onderling verband gezien, gewogen en beoordeeld. Tegen deze achtergrond

bezien bieden de door de leden van de SP voorgestelde beperkte criteria geen soelaas.

26

Kan de regering uiteenzetten hoeveel AOW-ers op dit moment de AOW voor samenwonenden krijgen terwijl zij ieder afzonderlijk een woning bezitten, dan wel huren?

Wat zijn de financiële gevolgen voor het volume AOW als enkel en alleen het maken van kosten voor een eigen woning, door ieder van de «samenwonenden» als criterium voor niet-samenwonen geldt?

In februari 2005 staan in de SVB-bestanden 695 paren als ongehuwd samenwonend geregistreerd, die op twee verschillende adressen staan ingeschreven en waarvan een of beide partners een AOW-uitkering ontvangt.

Ervan uitgaande dat men als ongehuwd samenwonende ieder een eigen woning aanhoudt en in afwijking van de huidige regeling (50% van het minimumloon), recht heeft op een ouderdomspensioen van 70%, bedragen de financiële gevolgen voor deze groep in totaal ten hoogste circa € 5 mln.

Een dergelijke regeling kan tot gevolg hebben dat meer alleenstaanden ongehuwd gaan samenwonen en ieder een eigen woning aanhouden. Dit kan tot gevolg hebben dat de financiële consequenties substantieel zijn. Bovendien kan een dergelijke regeling doorwerken naar overige sociale-zekerheidswetten waar een identieke definitie van het begrip gezamenlijke huishouding is opgenomen, hetgeen eveneens kan leiden tot grote financiële gevolgen. Daarnaast kunnen effecten optreden op het vlak van huisvesting (schaarste op woningmarkt), huursubsidie (meer huursubsidie) en handhaving (onderverhuur).

Vragen LPF-fractie

27

Deelt de regering de mening dat het beginsel van de woonsituatie er toe kan leiden dat oudere mensen gedwongen worden om de woning waarin zij jarenlang hebben gewoond op te geven omdat ze anders een deel van hun «staatspensioen» kwijt zouden raken? Hiermee wordt aan ouderen het recht ontnomen om zelf de vrije keuze te hebben hoe en wanneer er wordt samengewoond. Een recht dat anderen wel hebben.

Met andere woorden, bejaarden kunnen géén LAT-relatie aangaan op straffe van het wellicht kwijtraken van een deel van de AOW-uitkering. Dat betekent feitelijk dus, verplicht samenwonen of verplicht scheiden?

Nee. Zoals uit het antwoord op vraag 1 volgt, is het resultaat van de beoordeling door de uitvoeringsorganisatie of sprake is van een gezamenlijke huishouding doorslaggevend voor de bepaling van de hoogte van het ouderdomspensioen. Ook in de bijstand is dit het geval. Dit uitgangspunt acht het kabinet gerechtvaardigd. Zoals in het antwoord op vraag 1 is aangegeven is op grond van jurisprudentie de aard van de relatie, de subjectieve gevoelens daarover en het motief voor het voeren van de gezamenlijke huishouding niet van belang bij de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding. Doorslaggevend is of de betrokken personen feitelijk op hetzelfde adres verblijven en niet of zij staan ingeschreven op verschillende adressen.¹

28

De regering geeft aan dat in de sociale wetgeving, dus naast de AOW ook bij de ANW en de WWB, het «hoofdverblijf» leidend is bij de toekenning van een uitkering. In tegenstelling tot beide andere sociale uitkeringen is er geen controleerbare voorwaarde voor bejaarden waarmee het recht op

¹ HR 27 november 1992, JABW 1993/48 en CRvB 31 oktober 1995, JABW 1995/133, CRvB, 7 oktober 1997, 96/1302 AOW, USZ 1997/2681.

de AOW verspeeld kan worden. Iedereen die tussen zijn 15e en 65e levensjaar in Nederland heeft gewoond, heeft recht op de AOW. Kan de regering toelichten wat de ratio is van het onderscheid hoofdverblijf versus niet-hoofdverblijf. Met andere woorden, waarom is er gekozen om de AOW niet strikt persoonlijk te maken, maar een korting in te voeren bij samenwonende ouderen?

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

29

In de regelgeving wordt een uitputtende lijst van criteria genoemd die door de sociaal rechercheurs wordt gehanteerd om te bepalen of er sprake is van samenwonen. Om die reden hebben zij ook de terechte titel «tandenborstelbrigade» gekregen. Zelfs een lage gasrekening of een karige inrichting zouden indicaties voor «hokken» kunnen zijn en kunnen leiden tot verlies van een deel van de AOW-uitkering. Kan de regering uiteenzetten waarom de controle zo strikt is en geen rekening houdt met een weerwoord van de betrokkenen?

Zoals hiervoor het antwoord op vraag 1.

30

Kan de regering toelichten of het wellicht mogelijk is om de eisen te vereenvoudigen en de controle op papier plaats te laten vinden, waarbij het zuivere bezit van de woning en het gebruik van de woning als post-adres voldoende is voor de beoordeling alleenstaand. Kan de regering aangeven of dat in de praktijk er toe zou kunnen leiden dat de sociale rechercheurs zich kunnen gaan concentreren op de échte sociale fraude, bijvoorbeeld zwart werken met een uitkering (pakkans 1% in Nederland).

Zie hiervoor het antwoord op vraag 1.

31

Kan de regering toelichten om hoeveel gevallen van échte fraude het gaat en om hoeveel sociaal rechercheurs dan wel hoeveel tijd er aan besteed wordt? Kan de regering in het verlengde daarvan toelichten of het niet verstandiger en effectiever is, met het oog op gevoelens in de maatschappij om de sociaal rechercheurs volledig in te zetten op het opsporen van sociale fraude in plaats van het lastigvallen van enkele bejaarden? Hoeveel zou de pakkans bij sociale fraude kunnen stijgen indien de sociale rechercheurs zich op deze categorie zouden gaan concentreren.

Volgens tabel 6.15 van de rapportage «Handhaving door de SVB» over 2003 gaat het bij 376 aangiften (69% van alle gevallen) om fraude in verband met samenwonen met een gemiddeld fraudebedrag van € 16 555 (in totaal € 6 224 652). Dit betreft zowel de AOW als ook de ANW. Het kabinet is van mening dat fraude met uitkeringen bestreden moet worden en dat geldt voor alle soorten fraude.

1. Aanleiding

In mijn brief van 31 maart jl. heb ik u bericht over de voortgang van het onderzoek naar de mogelijkheid een regeling in de AOW op te nemen analoog aan die in de WWB ten behoeve van twee ongehuwde bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding gaan voeren omdat een van beiden zorgbehoefstig is geworden.

Ik heb in dat verband opgemerkt dat daarbij vanuit juridisch oogpunt is gekeken naar de afbakeningsproblematiek, mede gelet op de criteria die daarbij een rol spelen, namelijk de zorgverlening enerzijds en de tweede graad bloedverwantschap anderzijds. Ook zijn bij het onderzoek betrokken zaken als uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de financiële effecten.

Op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb) wordt mede als gehuwd of als echtgenoot aangemerkt degene die ongehuwd is en die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het gaat om een bloedverwant in de eerste graad, of een bloedverwant in de tweede graad wanneer er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte. Deze beperkende voorwaarde voor tweede graad bloedverwanten vormt binnen de sociale zekerheid een uitzondering en is indertijd bij amendement opgenomen in de WWB.

Tijdens het Algemeen Overleg dat ik op 7 oktober 2004 in het kader van de interpretatie van de criteria voor samenleven (17 050, nr. 265) met de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heb gevoerd, is vanuit verschillende fracties verzocht, na te gaan of een bepaling in de AOW kan worden opgenomen, gelijk aan die in de WWB.

Alleenstaande AOW-gerechtigden hebben recht op een netto uitkering ter hoogte van 70% van het wettelijk minimumloon. Een alleenstaande gerechtigde die met iemand een gezamenlijke huishouding gaat voeren, zal om die reden als gehuwd worden aangemerkt. Z'n ongehuwden-uitkering wordt in dat geval omgezet in een AOW-pensioen voor een gehuwde, hetgeen overeenkomt met netto 50% van het wettelijk minimumloon. Door een ongehuwde AOW-gerechtigde, die een gezamenlijke huishouding gaat voeren met een zorgbehoevende tot wie hij in een tweede graad bloedverwantschapsrelatie staat, niet als gehuwd aan te merken, zou die persoon z'n 70%-uitkering behouden.

Ik heb toegezegd om de mogelijkheden voor een dergelijke verandering in de AOW te zullen onderzoeken. Deze notitie is een weergave van de resultaten van dat onderzoek.

2. Toets aan het gelijkheidsbeginsel

In rechterlijke uitspraken is de vraag aan orde geweest of een onderscheid tussen eerste en tweede graad bloedverwanten, waarbij samenwonende eerste graad bloedverwanten niet als een gezamenlijke huishouding worden aangemerkt, gerechtvaardigd is. Het gaat in de rechterlijke toetsing om de vraag of een onderscheid in de regelgeving is aan te merken als verboden discriminatie in de zin van artikel 26 van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (BUPO). Daarvan is geen sprake indien dit onderscheid voldoende kan worden gerechtvaardigd.

Daarbij is de argumentatie door de wetgever (in de toelichtingen bij wetten) dat er een verschil is tussen eerste graad bloedverwanten die een civielrechtelijke afhankelijkheid kunnen hebben en verplichtingen kunnen hebben ten opzichte van elkaar en tweede graad bloedverwanten, die zich

wat dat betreft niet onderscheiden van andere personen die een gezamenlijke huishouding hebben. Dit verschil wordt als voldoende rechtvaardiging gezien voor het onderscheid. (Dit betrof ABW-jurisprudentie, (bv. CRvB 24-11-1998; 97/6224ABW).

In genoemde jurisprudentie is de rechtvaardiging, die door de wetgever is gehanteerd, doorslaggevend geacht. Bepalend is dat er voor tweede graad bloedverwanten ook familierechtelijk geen onderhoudsplicht bestaat. Indien in de wetgeving nu wel een onderscheid zou worden gemaakt tussen tweede graad bloedverwanten en andere samenwonenden is daarvoor geen rechtvaardigingsgrond te vinden. Bloedverwanten die gaan samenwonen in verband met zorgbehoefte, onderscheiden zich immers niet van niet-bloedverwanten die gaan samenwonen in verband met zorgbehoefte. Een uitzondering alleen voor tweede graad bloedverwanten zou daarom leiden tot een niet te rechtvaardigen ongelijke behandeling.

Conclusie

Het voorgaande betekent, dat het opnemen van een uitzonderingsbepaling op het gezamenlijke huishoudingbegrip in de AOW voor tweede graad bloedverwanten, analoog aan de huidige bepaling in de WWB, vanwege strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel juridisch niet houdbaar is.

Consequenties voor de WWB

Het voorgaande roept de vraag op wat een en ander betekent voor de huidige bepaling in de WWB. Uit recente jurisprudentie kan worden afgeleid dat de huidige uitzonderingsbepaling in de WWB minder risico loopt van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel zoals dat wel voor de AOW geldt. Dit vloeit voort uit het verschillende karakter van beide wetten en het verschillende effect van de bepaling in beide wetten. De AOW voorziet in een inkomensvoorziening voor alle boven 65-jarigen, terwijl de WWB een bodemvoorziening is voor mensen zonder ander inkomen of middelen. In de WWB verliest iemand een uitkering (of krijgt die niet toegekend), indien hij gaat samenwonen met een persoon die een inkomen heeft. AOW-gerechtigden daarentegen behouden onder die omstandigheden ieder 50% uitkering. Het effect van het niet maken van een uitzondering is derhalve in de AOW veel geringer dan in de WWB. De rechter heeft deze argumentatie ook geaccepteerd in de jurisprudentie over stiefkinderen. Het betrof het onderscheid in de ANW en AOW. De rechter verwees hierin (RSV 1996/206, CRvB 7-12-2004 en CRvB op 10-08-2004.) naar de verschillende doelgroepen in beide wetten (in dit geval te vertalen naar: de AOW voor iedereen en de WWB voor mensen zonder ander inkomen of middelen) en het onderscheidende effect daarvan in beide wetten (minder uitkering ten opzichte van geen uitkering). Ter ondersteuning van de huidige WWB-bepaling kan ook nog worden gewezen op de achtergrond van de zorgverlening, die destijds als argument door de indieners van het amendement werd gehanteerd, namelijk de voortzetting van een zorg die door ouders is verleend en wordt voortgezet door naaste familieleden die met dat doel zijn gaan samenwonen. In feite wordt de onderhoudsplicht die tussen eerste graad bloedverwanten wordt aangenomen, overgenomen door tweede graad bloedverwanten. Dit is niet het geval bij andere samenwonenden.

3. Alternatief: uitzondering voor alle ongehuwden te kostbaar

Omdat bloedverwantschap niet als een objectieve rechtvaardigingsgrond kan worden aangemerkt, is onderzocht of op een andere manier aan de wens van de Kamer tegemoet kan worden gekomen.

Het door de Kamer naar voren gebrachte vraagstuk betreft in de kern de situatie, dat wanneer personen een gezamenlijke huishouding gaan voeren vanwege het feit dat één van hen zorgbehoefstig is, dit gevolgen heeft voor de uitkering die zij ontvangen.

Daarom is ook nagegaan of het criterium van bloedverwantschap kan worden losgelaten teneinde de samenlevingsvorm van alle personen waarbij de reden voor het voeren van een gezamenlijke huishouding uitsluitend is gelegen in het bestaan van een zorgbehoefte bij de één, niet aan te merken is als een gezamenlijke huishouding. Essentieel in dit scenario is het causale verband tussen het samenwonen en de zorgbehoefte. Houdt het gaan voeren van een gezamenlijke huishouding ook verband met andere omstandigheden, dan is er geen aanleiding om de uitzondering toe te passen. Die situatie verschilt dan immers nauwelijks meer met de situatie van personen die in het algemeen een gezamenlijke huishouding voeren. Overigens zal een criterium ingevoerd moeten worden die het begrip «zorgbehoefte» definieert. Een algemene uitzonderingsbepaling voor alle ongehuwden moet juridisch haalbaar worden geacht. Gemeenten hebben er op gewezen dat zij het voorstel zoals hierboven is uiteengezet, slecht uitvoerbaar vinden, met name vanwege de handhaafbaarheid.

Kostenaspect

Tijdens het algemene overleg van 7 oktober heeft het kabinet er op gewezen, dat – voor welke oplossing ook wordt gekozen – deze budgettaire neutraal dient te zijn. De totale kosten van een uitzonderingsbepaling voor alle ongehuwden zouden ca. € 40 mln. bedragen.

Het kabinet heeft gezien of – indien degene die zorg nodig heeft, door het voorstel langer in z'n eigen woonomgeving zal verblijven – er besparingen zijn te verwachten in de AWBZ. Verondersteld werd namelijk dat het aantal opnames in verzorgingshuizen door dit voorstel een mogelijke daling te zien zou kunnen geven. In de praktijk blijkt dat, doordat de partner mantelzorg verstrekt, opname vaak zo lang mogelijk wordt uitgesteld, maar dit vindt altijd plaats binnen een samenwoonrelatie die reeds langdurig bestaat. De situatie dat iemand gaat samenwonen in verband met het feit dat iemand anders moet worden opgenomen in een instelling, zal naar verwachting weinig voorkomen. Er valt niet te verwachten dat door het gaan samenwonen opname in een intramurale zorginstelling kan worden voorkomen of uitgesteld, zodat daar ook nauwelijks besparingen zullen optreden.

Op het moment dat mensen een gezamenlijke huishouding voeren, bestaat er geen recht op AWBZ zorg voor wat betreft de gebruikelijke zorg. Het gaat hierbij om de gangbare zorg van huisgenoten voor elkaar, zoals bijvoorbeeld boodschappen doen, eten, koken en stofzuigen. Aangezien deze zorg in uren en inhoud is gelimiteerd, zijn de besparingen in verband met samenwonen gering.

Vaak komt het voor dat huisgenoten op basis van vrijwilligheid zorg verlenen waarvoor ook aanspraak gemaakt zou kunnen worden op de AWBZ, we noemen dit ook wel mantelzorg. Wanneer iemand gaat samenwonen, blijft recht op deze AWBZ-zorg bestaan. Er kan dus niet van worden uitgegaan dat hier een besparing op zal treden.

De conclusie luidt dan ook dat het alternatief – een uitzonderingsbepaling voor alle ongehuwden – niet budgettaire neutraal kan plaatsvinden.

4. Slotconclusie

Ik hecht er aan op te merken dat ik veel sympathie heb voor de gedachten die ten grondslag liggen aan de wens van de Kamer om in de AOW een uitzondering te maken voor samenwonende bloedverwanten bij wie sprake is van een zorgrelatie. Om die reden heb ik ook uitgebreid laten

nagaan of een dergelijke uitzondering naar het voorbeeld van de WWB mogelijk is.

Het onderzoek heeft zich, op verzoek van de Tweede Kamer, in eerste instantie gericht op alleenstaande tweede graad bloedverwanten die vanwege zorgbehoefte bij een van hen, besluiten om te gaan samenwonen. Het onderzoek heeft opgeleverd dat een uitzonderingsbepaling in de AOW voor enkel bloedverwanten in de tweede graad niet mogelijk is vanwege strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel.

Vervolgens is besloten het onderzoek uit te breiden naar alle alleenstaanden die vanwege hulpbehoevendheid, besluiten om te gaan samenwonen. Hiervan is geconcludeerd dat de meerkosten ca. € 40 mln zouden bedragen. Een algemene uitzonderingsbepaling voor alle ongehuwden moet daarmee uit budgettaire overwegingen worden afgewezen.

Tot slot wijs ik er nog op dat iedereen met een zorgbehoefte aanspraak kan maken op zorg. Indien er sprake is van een langdurige, chronische zorgbehoefte, geschiedt dat op grond van de AWBZ. Als iemand is geïndiceerd voor extramurale AWBZ-zorg, dan bestaat de mogelijkheid de benodigde zorg in natura te ontvangen of als persoonsgebonden budget (pgb).