

Vergaderjaar 2013–2014

29 389

Vergrijzing en het integrale ouderenbeleid

Nr. 58

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 oktober 2013

Bij brief van 15 mei jl. heeft de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mij gevraagd een verkenning op te stellen van alternatieven voor de huidige invulling van het criterium samenwonen in de Algemene Ouderdomswet (AOW). Zij verzoekt mij in deze verkenning de gedragseffecten en de financiële gevolgen van denkbare alternatieven, alsmede de voor- en nadelen daarvan, te betrekken. Bij deze voldoe ik aan dit verzoek.

De geschiedenis van de totstandkoming van de gezamenlijke huishouding is lang. Bij de invoering van de AOW werd alleen onderscheid gemaakt tussen gehuwden en alleenstaanden en werd geen rekening gehouden met mensen die ongehuwd samenwoonden. Zij werden als alleenstaanden gezien. Vandaag de dag wordt mede door jurisprudentie via een fijnmazige beoordeling van de feitelijke, objectieve omstandigheden in het individuele geval beoordeeld of twee ongehuwd samenwonenden een gezamenlijke huishouding voeren. Volgens de AOW is hiervan sprake als twee mensen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben (huisvestingscriterium) en voor elkaar zorgen, financieel dan wel anderszins (verzorgingscriterium). Dit kan betekenen dat zij zich vaak in één woning ophouden, maar ieder wel over een eigen woning beschikken. Als mensen een gezamenlijke huishouding voeren, dan ontvangen zij, net als gehuwden en geregistreerd partners, een AOW-uitkering van 50% van het wettelijke minimumloon (WML). Als mensen alleen wonen, worden zij aangemerkt als alleenstaande en bedraagt de AOW-uitkering 70% WML. De beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding is complex en de handhaving hierop arbeidsintensief. Het begrip sluit niet altijd aan bij de beleving van burgers, kan mede daardoor voor hen onduidelijk zijn, wat soms tot weerstand vanuit de maatschappij leidt. Dit betekent dat het begrip regelmatig onderwerp is van kritische publicaties en dat het in het parlement een telkenmale terugkerend onderwerp van debat is. Zo heeft de ouderenombudsman in de zomer aandacht gevraagd voor de onduidelijke regels van samenwonen in de AOW. De ANBO heeft

hierover op 28 mei jl. een petitie aangeboden aan de Vaste Commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ook vergt deze beoordeling een grote inspanning van de Sociale verzekeringsbank (SVB) als uitvoerder van de AOW om enerzijds toepassing te geven aan een rechtmatige uitvoering van de wet en anderzijds de burger volledig en duidelijk te informeren over de rechten en plichten die gelden ten aanzien van het verkrijgen van een AOW-uitkering. Daarbij opereert de SVB in een spanningsveld tussen het bieden van transparante dienstverlening aan de burger, het in acht nemen van de vereisten ten aanzien van de privacybescherming en het tegengaan van fraude en oneigenlijk gebruik.

Om meer duidelijkheid voor de burger te creëren in geval er sprake is van verblijf op meerdere adressen, ben ik voornemens het huisvestingscriterium te verduidelijken en te vereenvoudigen aan de hand van objectief vast te stellen feiten en omstandigheden. Mensen voeren geen gezamenlijke huishouding als ieder van de beide betrokkenen een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of een zelfstandige op zijn naam staande woning huurt en ieder van de betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt («twee-woningen-regel»). Daarbij zijn criteria waarbij gekeken wordt of en zo ja hoeveel dagen of nachten de betrokkenen bij elkaar in één of beide woningen verblijven niet meer van belang. Om te voorkomen dat het huren van een kamer of de aanwezigheid van een vakantiehuis eveneens tot een hogere uitkering leidt, zullen aan de woning nadere vereisten worden gesteld waaraan moet worden voldaan. Hiervoor verwijs ik naar de bijgevoegde verkenning.

De jaarlijkse toename van de AOW-uitkeringslasten als gevolg van de twee-woningen-regel wordt geraamd op € 25 mln structureel. In de begroting 2014 is hiervoor budget gereserveerd. Dit bedrag bestaat voor € 5 mln uit een directe toename van uitkeringslasten die het gevolg is van het niet meer door de SVB als samenwonend aanmerken van AOW'ers die beiden een eigen woning bezitten, waardoor hun beider uitkering stijgt van 50% WML naar 70% WML. De overige € 20 mln betreft gedragseffecten, veroorzaakt door AOW-paren die (gaan) samenwonen en naar aanleiding van dit voorstel twee huizen aan (blijven) houden. Een AOW-paar dat samenwoont, maar waarbij beide partners een eigen woning hebben, krijgt bruto € 710 per maand meer AOW (inclusief vakantiegeld) dan een AOW-paar met één woning. Indien de kosten voor het aanhouden van een tweede woning lager zijn, bestaat er een prikkel tot gedragseffecten. Het betreft op termijn circa 6.000 personen die door de vereenvoudiging van het huisvestingscriterium in aanmerking gaan komen voor een alleenstaande-uitkering van 70% WML.

Ik zal begin volgend jaar het wetsvoorstel naar uw Kamer zenden. Voorgesteld zal worden in de AOW een grondslag op te nemen om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) nadere regels te kunnen stellen ten aanzien van het huisvestingscriterium bij de gezamenlijke huishouding. In de toekomstige amvb zullen de voorwaarden worden opgenomen om in aanmerking te komen voor de hogere AOW-uitkering van 70% WML. Dit betreft voornamelijk de vereisten waaraan een woning dient te voldoen. Ik zal uw Kamer de vastgestelde amvb ter informatie toesturen.

In bijgevoegde verkenning wordt het voorstel nader uitgewerkt en aangegeven welke voorwaarden in de amvb zullen worden opgenomen (zie bijlage). De verkenning beschrijft eerst de historie van de gezamenlijke huishouding en de wijze waarop thans in de uitvoering een gezamen-

lijke huishouding wordt vastgesteld. Tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de amvb zal de SVB de beoordeling, of twee ongehuwd samenwonenden een gezamenlijke huishouding voeren, blijven uitvoeren op de wijze zoals die volgens de huidige AOW dient te worden beoordeeld.

Ook de toetsing van het zorgcriterium vergt grote inspanning van de SVB en is voor de burger privacygevoelig. Het verzorgingscriterium kan worden vereenvoudigd met in achtneming van hetgeen in het regeerakkoord is opgenomen over samenwonen in de AOW. In het regeerakkoord is opgenomen dat in 2015 de uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen, ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten, wordt verlaagd naar 50% van het netto minimumloon.¹ De maatregel levert een structurele besparing van circa € 200 miljoen op de AOW-uitkeringslasten.

Ik verwacht in het najaar het wetsvoorstel met de nadere uitwerking van deze maatregel bij uw Kamer in te dienen.

Ik ben van mening dat de voorgaande voorstellen een evenwichtig geheel vormen enerzijds voor de houdbaarheid van de AOW voor de toekomstige generaties en anderzijds voor een transparante dienstverlening aan de burger en de goede uitvoerbaarheid voor de SVB.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

¹ Kamerstuk 33 410, nr. 15, p.57

§ 1 Inleiding

De hoogte van het pensioen op grond van de huidige AOW is afhankelijk van de leefvorm. Gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren ontvangen een AOW-uitkering van 50% van het wettelijk minimumloon (WML) per persoon. Daarnaast kan de AOW-gerechtigde voor zijn of haar jongere partner die geen of weinig inkomen heeft een AOW-partnertoeslag ontvangen. De alleenstaande AOW-gerechtigde ontvangt 70% WML. Onder samenwonen wordt in dit verband verstaan het voeren van een gezamenlijke huishouding door ongehuwd samenwonenden. Van een gezamenlijke huishouding is volgens de wet sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) én blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium).

In deze verkenning wordt in paragraaf 2 eerst ingegaan op de historie van de gezamenlijke huishouding waarin de maatschappelijke ontwikkelingen zich hebben vertaald in de leefvormafhankelijke uitkeringsnormering. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op de vaststelling van de gezamenlijke huishouding waarbij beschreven wordt hoe op dit moment de toetsing plaatsvindt om te komen tot het besluit of sprake is van een gezamenlijke huishouding. Het uiteindelijke oordeel is het resultaat van een afweging van alle factoren, die uitsluitend in het individuele geval kan plaatsvinden. In paragraaf 4 wordt het voorstel gedaan om het huisvestingscriterium en het verzorgingscriterium te vereenvoudigen.

§ 2 Historie van de gezamenlijke huishouding

De AOW in 1957

Sinds 1 januari 1957 regelt de AOW een verplichte ouderdomsvoorziening. Op grond hiervan kan bij het bereiken van destijds de 65-jarige leeftijd aanspraak worden gemaakt op een AOW-uitkering als men daaraan voorgaand verzekerd is geweest voor het relevante tijdvak. De ouderdomsvoorziening berust op de gedachte dat als men de AOW-gerechtigde leeftijd bereikt men niet langer aan het arbeidsproces deelneemt – en dat ook niet meer behoeft te doen – en om die reden geen inkomen uit arbeid meer heeft. De hoogte van de AOW-uitkering 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.

Ten tijde van het ontstaan van de AOW was het huwelijk de enige geaccepteerde samenlevingsvorm. Samenwonen voor het huwelijk, het ongehuwd krijgen van een kind of het samenwonen van personen van gelijk geslacht vielen buiten de destijds geldende normen. In deze context kende de AOW maar twee uitkeringshoogten, namelijk voor gehuwden en voor ongehuwde alleenstaanden. De uitkering voor gehuwden was zodanig vastgesteld, dat een echtpaar slechts één uitkering ontving. Bij deze uitkering werd rekening gehouden met de schaalvoordelen die een gezamenlijke huishouding met zich meebrengt. De uitkering voor een ongehuwde alleenstaande bedroeg 70% van die van een gehuwde pensioengerechtigde. Voor een gehuwdenpensioen kwam alleen de gehuwde man in aanmerking, tenzij zijn vrouw kostwinner was. Als de vrouw eerder dan de man 65 jaar werd, kreeg het paar pas recht op een pensioen als de man 65 jaar werd.

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw vond een verschuiving van de normen plaats. Het ongehuwd samenwonen en het samenwonen van personen van gelijk geslacht werd meer en meer geaccepteerd. Ook vrouwen eisten hun recht op gelijke behandeling op. 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 leeftijd². De aanleiding hiervoor vormde de Richtlijn EEG 79/7 («derde EG-richtlijn»)³, 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. Het gehuwdenpensioen dat tot 1 januari 1985 gelijk was aan 100% van het minimumloon, is sindsdien gelijk aan 50% van het minimumloon. Voor de pensioengerechtigde met een partner die nog geen 65 jaar is, ontstond vanaf dat tijdstip recht op een toeslag van 50% van het minimumloon. Aan het feit dat in de AOW niet een volledig geïndividualiseerd uitkeringsstelsel is opgenomen, lagen voornamelijk financiële overwegingen ten grondslag. Het toenmalige kabinet zag er van af omdat men – samen met de SER – van oordeel was dat een volledige individualisering van rechten onder meer vanwege de daaruit voortvloeiende uitkeringslasten om economische en maatschappelijke redenen onwenselijk werd geacht⁴. Dit budgettaire bezwaar geldt heden ten dage nog immer. Het verstrekken van een uitkering van 70% van het minimumloon (bij volledige opbouw) zou een toename van de AOW-uitkeringslasten betekenen van 9 miljard euro per jaar in deze begrotingsperiode (t/m 2018).

Gelijkstelling ongehuwd samenwonenden met gehuwden

Tot 1987 werd in de sociale zekerheidsregelingen, met uitzondering van de Algemene Bijstandswet (ABW), geen rekening gehouden met het feit dat mensen ongehuwd kunnen samenwonen op een wijze die, in sociaal economisch opzicht, niet wezenlijk verschilt van die van gehuwden. Deze ongehuwd samenwonenden in bijvoorbeeld de AOW en AAW werden als alleenstaanden beschouwd. Voor de ABW werden deze ongehuwd samenwonenden, voorzover het gaat om partners van verschillend geslacht, materieel gelijkgesteld met gehuwden. Partners van hetzelfde geslacht werden als alleenstaanden beschouwd, zij het dat zij in de ABW als woningdelers worden beschouwd, waardoor zij een lagere uitkering ontvingen⁵.

Maatschappelijke ontwikkelingen waarbij naast het huwelijk ook andere, minder geformaliseerde wijzen van samenwonen tot ontwikkeling waren gekomen maakte het van oudsher in de sociale zekerheid gehanteerde onderscheid tussen alleenstaanden en gehuwden minder bruikbaar. Kenmerkend voor de minimumbehoefte-regelingen is daarnaast, dat het uitkeringsniveau wordt afgestemd op het niveau dat voor de leefeenheid toereikend wordt geacht⁶.

² Kamerstuk 18 515, nrs. 1–3

³ Richtlijn nr. 79/7/EEG van de Raad van 19 december 1978 betreffende de geleidelijke tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen op het gebied van de sociale zekerheid

⁴ Kamerstuk 18 515, nr. 3, p. 13 en 15

⁵ Kamerstuk 19 262, nrs 1–2, p. 6

⁶ Zie vorige voetnoot.

Gezien deze ontwikkelingen werden met ingang van 1 januari 1987⁷ ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren gelijkgesteld met gehuwden. Dit had tot gevolg dat ongehuwd samenwonenden bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd een AOW-gehuwdenpensioen kregen maar tevens in aanmerking kwamen voor een toeslag voor de jongere partner die nog geen 65 jaar was. De gelijkstelling gold niet voor bloedverwanten in de eerste en tweede graad.

Gezien de grote variëteit in de samenleving wat betreft de wijze waarop personen met elkaar samenwonen was de toenmalige regering van mening dat criteria die beogen een onderscheid aan te brengen tussen relaties die vergelijkbaar zijn met een huwelijk en relaties die dat niet zijn, geen rigide karakter kunnen dragen, maar een flexibiliteit dienen te kennen die enerzijds recht doet aan de maatschappelijke realiteit en anderzijds voldoende rechtszekerheid verschaft. De toenmalige regering was van mening dat dit mogelijk is door formulering van het uitgangspunt dat alleen dan sprake is van een situatie die is te vergelijken met een huwelijk indien niet-gehuwde partners van verschillend of gelijk geslacht, met elkaar samenwonen op een wijze die niet feitelijk verschilt van die van gehuwde partners. In feite zal van geval tot geval moeten worden bepaald of aan dit uitgangspunt wordt voldaan⁸.

Niettemin achtte de regering het mogelijk een aantal aandachtspunten aan te geven die in dit verband van groot belang zullen zijn⁹.

1. Het voeren van een gezamenlijke huishouding vormt een noodzakelijke voorwaarde, die niet de enige doorslaggevende is. Er zijn situaties te onderscheiden waarin twee mensen een gezamenlijke huishouding voeren, maar die niettemin niet zijn te vergelijken met een huwelijk (te denken valt aan twee verwanten in de rechte lijn). Ook kunnen twee personen formeel op verschillende adressen zijn ingeschreven, terwijl ze in feite toch een gezamenlijke huishouding voeren.
2. Van belang is voorts de wijze waarop personen zich aan hun omgeving presenteren. Bedoeld zijn hier de uiterlijk waarneembare omstandigheden die zonder ongeoorloofd inbreuk te plegen op de privacy van de betrokkenen kunnen worden getoetst.
3. Een derde factor van belang betreft de vraag of er sprake is van een zekere duurzaamheid. Ook hierbij geldt dat rigide definiëring van het begrip duurzaam niet mogelijk is zonder daarbij de variëteit op het gebied van de samenlevingsvormen te ontkennen. In het algemeen zal het echter zo zijn dat na een periode van drie maanden er voldoende reden is van een duurzame relatie te spreken.

In het wetsvoorstel werd de bepaling opgenomen dat «mede als gehuwd of als echtgenoot (worden) aangemerkt niet gehuwde personen van verschillend of gelijk geslacht die duurzaam een gezamenlijke huishouding voeren en van wie de situatie ook overigens niet feitelijk verschilt van die van gehuwden of echtgenoten».

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het wetsontwerp dat tot de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden heeft geleid¹⁰, bleken er kamerbreed bezwaren te bestaan tegen met name het tweede criterium. Daarmee zou het begrip «partner» of «echtgenoot» onvoldoende zijn afgebakend en teveel afhangen van de subjectieve omstandigheden. Gepleit werd voor een meer objectieve formulering, die werd gevonden in het amendement Kraayenveld-

⁷ Wet van 6 november 1986, Stb. 1986, 563

⁸ Kamerstuk 19 257, nr. 3, p. 15

⁹ Zie vorige voetnoot.

¹⁰ Kamerstuk 19 258

Wouters (CDA) en Linschoten (VVD)¹¹. Zij zochten voor hun formulering aansluiting bij een uitspraak van de Hoge Raad van 22 februari 1985¹² over artikel 1:160 van het Burgerlijk Wetboek, waarin de Hoge Raad heeft bepaald dat van een gezamenlijke huishouding sprake is indien twee ongehuwde personen gezamenlijk voorzien in huisvesting en bovendien beiden een bijdrage leveren in de kosten van de huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzien. Dit werd aldus in de AOW opgenomen.

Met ingang van 27 december 1997 zijn de definitiebepalingen van de gezamenlijke huishouding in de diverse sociale zekerheidswetten geharmoniseerd¹³. Bij die gelegenheid werd het criterium «gezamenlijk voorzien in huisvesting» vervangen door het criterium «het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning». Deze wijziging had geen materiële gevolgen. Ook werd het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de AOW geïntroduceerd. Dit zijn enkele in de wet genoemde situaties waarin zonder nader onderzoek kan worden geconcludeerd dat een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd, mits beiden hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Zo wordt iemand bijvoorbeeld voor de AOW geacht een gezamenlijke huishouding te voeren als hij op grond van een andere registratie al een gezamenlijke huishouding voert. Deze bepaling werd nodig geacht om te voorkomen dat personen zich afhankelijk van de te behalen voordelen, voor de ene sociale verzekeringswet wel en voor de andere niet als gezamenlijke huishouding laten registreren¹⁴.

Vanaf 1 januari 1998 is het voor personen die niet in het huwelijk willen treden mogelijk hun partnerschap te laten registreren. Hierdoor ontstaan vrijwel dezelfde rechten en plichten als bij een huwelijk. Voor de AOW wordt vanaf deze datum het geregistreerd partnerschap gelijkgesteld met een huwelijk¹⁵.

§ 3 Vaststelling gezamenlijke huishouding

Zoals in de vorige paragraaf is vastgesteld, geldt in de gehele sociale zekerheid dezelfde definitie van gezamenlijke huishouding. Van een gezamenlijke huishouding is volgens de wet sprake als twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) én blijf 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 sociale zekerheidswetten. Daarnaast is in alle sociale zekerheidswetten de mogelijkheid gecreëerd tot het instellen

¹¹ Kamerstuk 19 258, nr. 11

¹² HR 22 februari 1985, JN 1986, 82

¹³ Stb. 1997, 789

¹⁴ Kamerstuk 25 641, nr. 3, p. 4

¹⁵ Stb. 1997, 660

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 samenwonen.¹⁶

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 verzorgingscriterium.¹⁷ Deze wederzijdse verzorging kan blijken uit een financiële bijdrage die beiden leveren voor de dagelijkse kosten van de huishouding, bijvoorbeeld het bestaan van een «huishoudpot», maar ook uit overige gezamenlijke betalingen voor, bijvoorbeeld, duurzame gebruiksgoederen, vakanties of verzekeringen. Ook het bestaan van een zogenoemde «en/of bankrekening» kan leiden tot de conclusie dat sprake is van financiële verstrengeling.

Zelfs als de twee samenwonenden de financiën strikt gescheiden houden, kan zorg die niet tot uitdrukking komt in financiële verstrengeling leiden tot het voldoen aan het criterium van wederzijdse verzorging. Zo kan het gebruik over en weer van elkaars goederen, zoals televisie, auto of caravan als verzorging worden aangemerkt. Maar ook activiteiten binnen de huishouding, zoals schoonmaken, koken, afwassen of het verrichten van klusjes, kunnen als wederzijdse verzorging worden gezien. Het dient dan uiteraard niet te gaan om activiteiten van louter bijkomstige aard.

Ook is er een uitgebreide jurisprudentie met betrekking tot het huisvestingscriterium voorhanden. Op grond van deze 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.

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. Afwegingen die daarbij van belang kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld het beschikken over huissleutels, de mate van inrichting van een woning, de aan-/aanwezigheid van slaapplekken van twee personen, het uitoefenen van een hobby, het ontvangen van post dan wel het bewaren van de administratie op een bepaald adres of het gas-, water- en lichtverbruik.

Geen van bovengenoemde feiten en omstandigheden zijn op zichzelf staand doorslaggevend voor de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Alleen de samenvoeging van alle relevante feiten en

¹⁶ CRvB 14 juli 1998, RSV 1998/277, CRvB 6 januari 1998, Doc.Org. SV. 1998, blz. 94, CRvB 12 mei 1998, RSV 1998/224.

¹⁷ zie CRvB 11 juli 1995, JABW 1995/357 en CRvB 6 januari 1998, USZ 1998/56.

omstandigheden, in onderling verband gewogen, kan bijdragen aan het beeld of al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Het komt 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 een persoon zijn hoofdverblijf heeft. 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 gesproken¹⁸. In een dergelijk geval worden in de rechtspraak alle feiten en omstandigheden van het individuele geval in onderling verband gezien, gewogen en beoordeeld.

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.

Zoals uit het voorgaande blijkt is de vaststelling of sprake is van een gezamenlijke huishouding complex en de handhaving hierop arbeidsintensief. In het hiernavolgende geef ik aan op welke wijze dit naar mijn mening zowel voor de SVB als voor de burger, kan worden vereenvoudigd, mede in relatie tot hetgeen daarover is opgenomen in het regeerakkoord.

§ 4 Vereenvoudigingen

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven is sprake van een gezamenlijke huishouding als twee personen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben en voor elkaar zorgen, financieel dan wel anderszins. Of mensen in hetzelfde huis wonen, is afhankelijk van de feitelijke objectieve omstandigheden die in het individuele geval in onderling verband worden gewogen. In sommige gevallen is dit voor de uitvoering en de burger moeilijk vast te stellen als twee mensen ieder een eigen huis hebben maar in één van die huizen veel verblijven, bijvoorbeeld voor het verlenen van mantelzorg of in het geval van een LAT-relatie. Ongemerkt kan er dan toch sprake zijn van samenwonen («gezamenlijke huishouding») en dus van een lagere uitkering (ieder 50% van het minimumloon). Betrokkenen vinden zelf echter niet dat zij samenwonen en voelen de verlaging van de uitkering als een straf.

Om meer duidelijkheid voor de burger te creëren in geval er sprake is van verblijf op meerdere adressen, kan het huisvestingcriterium op de volgende wijze worden vereenvoudigd en nader ingevuld. Er wordt niet geacht te zijn voldaan aan dit criterium indien ieder van de beide betrokkenen (al dan niet AOW-gerechtigd) een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of een zelfstandige op zijn naam staande woning huurt, die hen vrij tot beschikking staat en ieder van de beide betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt. Daarbij is het niet meer van belang of en zo ja hoeveel dagen of nachten de betrokkenen bij elkaar in één of beide woningen verblijven. Als er twee woningen als hiervoor bedoeld aanwezig zijn, is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Dit betekent dat beide betrokkenen worden aangemerkt als alleenstaanden en de alleenstaande norm van 70% WML zullen ontvangen.

¹⁸ HR 27 november 1992 en CRvB 31 oktober 1995.

Voor gehuwden blijft gelden dat zij per definitie samenwonen en dus altijd een AOW-uitkering van 50% WML per persoon ontvangen. Alleen als zij gescheiden zijn van tafel en bed of als zij duurzaam gescheiden leven worden zij aangemerkt als alleenstaanden en ontvangen zij een uitkering van 70% WML.

Vereisten woning

Onder woning wordt verstaan een woning met een eigen toegangsdeur die van binnen en buiten op slot kan. In de woning moeten in elk geval aanwezig zijn:

een eigen woon(slaap)kamer, een eigen keuken met aanrecht, aan- en afvoer voor water en een aansluitpunt voor een kooktoestel en een eigen toilet met waterspoeling.

Een (deel van een) etage in een woning waarbij de voordeur, het trappenhuis of de lift met andere bewoners wordt gedeeld wordt beschouwd als zelfstandige woonruimte als aan de voorgaande drie voorwaarden wordt voldaan.

De pensioengerechtigde dient daarnaast op het adres te zijn ingeschreven in het GBA. Er mogen geen andere mensen op dit adres staan ingeschreven (met uitzondering van minderjarige kinderen) of feitelijk wonen.

Niet als woning worden aangemerkt kamers (kamerbewoning), vakantiehuizen of recreatiewoningen, tijdelijke woonruimte, zoals een woonkeet, een loods of kraakpand, en een post- of brievenbusadres.

Het moet gaan om een vrij beschikbare woning, dat wil zeggen dat de betrokkene zonder nadere handelingen over de woning kan beschikken als hij deze wil bewonen en dat de woning dus niet is verhuurd of onderverhuurd (geheel of gedeeltelijk) en er feitelijk niemand anders woont anders dan degene of degenen die de woning huurt of huren dan wel in eigendom heeft of hebben. Er mag daarnaast op de woning geen vruchtgebruik of zakelijk recht tot bewoning te zijn gevestigd of dat het gas, water, licht (opnieuw) moet worden aangesloten.

Onder kosten van de zelfstandige woning worden verstaan de (netto) hypotheeklasten (na aftrek inkomstenbelasting) zijnde de aflossingen/spaarbedragen en de rentebetalingen of de (netto) huur (na aftrek van de huurtoeslag), gas, water, licht en servicekosten. Belanghebbende moet aantonen deze kosten zelf te betalen.

Het verzorgingscriterium kan worden vereenvoudigd met in achtneming van hetgeen in het regeerakkoord is opgenomen over samenwonen in de AOW. In het regeerakkoord is opgenomen dat de uitkering van iedere AOW'er die samenwoont met één of meer volwassenen (ook als het gaat om eerste graad bloedverwanten) wordt verlaagd naar 50% van het netto minimumloon.¹⁹

Als dit voorstel door het parlement wordt aangenomen, wordt het huidige partnerbegrip – gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren – minder belangrijk bij de vaststelling van de hoogte van de AOW-uitkering. De kostendelersnorm zorgt er immers voor dat als twee of meer mensen in dezelfde woning het hoofdverblijf hebben een uitkeringsnormering zal gaan gelden van 50%. Het maakt daarbij niet uit of deze mensen al dan niet gehuwd zijn of voor elkaar zorgen. Voor de uitkeringsnormering zou het huidige partnerbegrip in de AOW dan mogelijk kunnen komen te vervallen. De gezamenlijke huishouding blijft in ieder geval nog van belang voor het ontstaan van aanspraken, dat wil zeggen de vaststelling van de verzekeringspositie (echtgenoten van in het buitenland wonende Nederlandse diplomaten zijn

¹⁹ Kamerstuk 33 410, nr. 15, p.57

bijvoorbeeld onder voorwaarden verzekerd in Nederland), het recht op partnertoeslag met name voor het zittende bestand na 1 april 2015 en het recht op overlijdensuitkering. Het is wellicht mogelijk hiervoor aan te sluiten bij het fiscaal partnerschap. Ik zal deze mogelijkheid samen met de SVB verder verkennen en zal uw Kamer hierover op termijn nader informeren.