



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

**Ter Visie: Samenwonenden en de sociale zekerheid, tussen
margarinebriefje en omgekeerde bewijslast**

Heerma van Voss, G.J.J.

Citation

Heerma van Voss, G. J. J. (1993). Ter Visie: Samenwonenden en de sociale zekerheid, tussen margarinebriefje en omgekeerde bewijslast. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/12171>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/12171>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Samenwonenden en de sociale zekerheid, tussen margarinebriefje en omgekeerde bewijslast

De regelingen voor samenwonenden in de sociale zekerheid zijn al vele jaren problematisch. Ingewikkeldheid, moeilijke uitvoerbaarheid, uiteenlopen van civiel en sociale-zekerheidsrecht, fraudeproblemen, ongelijke behandeling, dubieuze rechtsgronden en aantasting van de privacy zijn enkele trefwoorden. Onlangs heeft het kabinet weer enkele initiatieven aangekondigd om de positie van samenwonenden duidelijker te regelen. Lossen deze voorstellen de problematiek op van de regelingen voor samenwonenden in de sociale zekerheid?

Minister Hirsch Ballin bracht het kabinetsstandpunt uit inzake *leefvormen* en de betrekkingen met kinderen (TK, 22 7000, nr. 3). De Commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten had geconstateerd dat het gebruik van materiële criteria bijdraagt tot fraude en dat formele criteria daarom de voorkeur genieten. Zij had twee vormen van registratie voorgesteld: een lichte en een zware.

Lichte registratie houdt een vrijwillige registratie van samenlevingsvormen in met het oog op publiekrechtelijke rechtsgevolgen. Voor de Algemene Bijstandswet zou echter het materiële criterium blijven gelden. Zou ook hier registratie bepalend worden, dan zou dit betekenen dat een belangrijke groep ongehuwd samenwonenden er financieel belang bij zou hebben om zich niet als zodanig te laten registreren. Voor sommige gehuwden zou het voordeliger zijn het huwelijk te laten ontbinden. Anderen zouden hierom van een huwelijk af kunnen zien. Bovendien bestaat geen bevredigende oplossing voor het probleem dat men zich zou kunnen laten 'in- en uitregistreren', afhankelijk van de voordelen die dit op een bepaald moment oplevert. Omdat zonder toepassing op de sociale uitkeringen het belang van lichte registratie veel geringer wordt, ziet het kabinet van deze mogelijkheid af.

Blijft over de *zware* registratie. Deze houdt in dat tweerelaties, waarin de betrokkenen duurzame verantwoordelijkheid voor elkaar op zich nemen, publiek worden erkend. Anders dan de Toetsingscommissie wil het kabinet deze mogelijkheid slechts openen voor personen tussen wie een huwelijksbelemmering bestaat (personen van gelijk geslacht en bloedverwanten). Huwelijk en registratie sluiten elkaar uit. Zij zullen grotendeels dezelfde rechtsgevolgen hebben. Misbruik in verband met nabestaandenpensioenen zal echter worden voorkomen. Registratie zal geen gevolgen hebben voor de rechtsbetrekkingen met kinderen. Wel wordt medegezagd van de partner over het kind mogelijk.

Het is een vooruitgang dat het kabinet de ongelijke behandeling tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden wil verminderen. De beperking tot degenen die niet *kunnen* huwen is echter niet erg gerechtvaardigd, zolang de overheid aan het ongehuwd samenwonen in de sociale zekerheid wel consequenties verbindt ongeacht de vraag of men zou kunnen huwen. Op deze wijze wekken de voorstellen de indruk druk uit te willen oefenen om te huwen. Voor de sociale zekerheid zal voor degenen voor wie registratie mogelijk wordt dit als voordeel hebben dat zij bij overlijden van de partner in aanmerking komen voor een nabestaandenpensioen. Maar dat was ook al voorzien in de voorstellen voor de nieuwe Algemene Nabestaandenwet. Worden deze

mogelijkheden nu beperkt tot die van de zware registratie? Het kabinet wil ook het nabestaandenpensioen voor ambtenaren aan de zware registratie koppelen. Dat blijft dus een opvallende discrepantie met de particuliere pensioenwereld, waar ook voor andere samenlevingsvormen gelijkstelling desgewenst mogelijk is. De aankondiging van vermindering van de fraudegevoeligheid van regelgeving in de sociale zekerheid, verbetering van de gegevensuitwisseling en de invoering van een administratieve boete voor fraude met leefvormen in de sociale zekerheid per 1 januari 1994 kan niet verbloemen dat de voorstellen voor de bovengenoemde problemen rond samenwonenden in de sociale zekerheid niet of nauwelijks een oplossing bieden.

De in het kader van de Voorjaarsnota gepubliceerde voorstellen van staatssecretaris Ter Veld inzake de *bijstand* hebben reeds veel publiciteit gekregen. Het gaat onder meer om het afschaffen van het recht op bijstand voor personen tussen de 18 en 21 jaar. Verdraagt dit zich met art. 20 Grondwet dat voor Nederlanders die niet in hun bestaan kunnen voorzien een recht op bijstand van overheidswege voorziet? Ongetwijfeld zal hierbij de onderhoudsplicht van ouders in het BW in stelling worden gebracht. Een soortgelijke vraag geldt bij de regelingen voor ouderen waarbij tot 27 jaar voor alle alleenstaanden een uitkering van 50% van het minimumloon gaat gelden en boven 27 jaar voor degenen die met één of meer anderen op één adres wonen. Het persbericht dat ons hierover vooralsnog als enige bron ter beschikking staat (*Stcrt.* 1993, nr. 77) noemt de recente berichten over bijstandsfraude in enkele steden als aanleiding tot de vergaande maatregelen. De gecompliceerde regelgeving zou één van de factoren vormen die tot fraude leidt. Dit zou echter niet op te lossen zijn omdat 'dan de bijstand volledig zou moeten worden geïndividualiseerd en een basisinkomen zou moeten worden ingevoerd'. Een wat erg boude conclusie, maar het is dan ook een persbericht. De staatssecretaris kiest voor een vlucht naar voren bij de oplossing van dit probleem: alle regelingen worden simpeler door de uitkering op het laagste bedrag te stellen. Alleenstaanden moeten zelf maar aantonen dat ze niet samenwonen om nog in aanmerking te komen voor een aanvulling op hun bijstandsuitkering. Hoe men dit 'bewijs uit het ongerijmde' kan leveren moet men zelf maar zien. Het zal hierdoor voor de betrokkene moeilijker zijn om een toeslag op de uitkering op te eisen indien de gemeente denkt dat men samenwoont. Dit leidt tot grotere afhankelijkheid van de discretie van de gemeente. De besparing is alvast ingeboekt op 440 miljoen per jaar (ingang per april 1994), waarbij de gemeenten 295 miljoen krijgen voor toeslagen. Vergelijkingen worden nog wel eens getroffen met het belastingrecht waar ook een omgekeerde bewijslast wordt toegepast. Helemaal lijkt dit niet op te gaan, waar het hier gaat om de mogelijk enige bron van inkomsten op het niveau van het bestaansminimum. Als oplossing voor de gesignaleerde problemen doet zij geen recht aan het uitgangspunt van de Bijstandswet dat rechten in plaats van gunsten worden verleend. Bovendien zal in de praktijk blijken dat het probleem voor de gemeente blijft, zij het nu bij de verdeling van de toeslagen. Hoe lang zal het nog duren voor een *begin* gemaakt wordt met de individualisering van de bijstand, zoals in vele rapporten van de Emancipatieraad sedert jaren is bepleit?

G.J.J. Heerma van Voss