



nationale ombudsman

Rapport

Informatie SVB over duurzaam gescheiden leven en onderzoek woonsituatie onduidelijk voor AOW'er

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Sociale Verzekeringsbank gegrond.

Inhoudsopgave

De klacht.....	3
Wat er aan de klacht vooraf ging.....	3
De oorspronkelijke klacht bij de SVB.....	5
De reactie van de SVB op de klacht.....	6
De klacht bij de Nationale ombudsman.....	6
Het onderzoek door de Nationale ombudsman.....	7
De reactie van de SVB op de vragen van de Nationale ombudsman.....	8
De reactie van verzoeker.....	10
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?.....	10
Conclusie.....	12
Met instemming.....	12
Slotbeschouwing.....	12
Relevante literatuur en wet- en regelgeving.....	14

De klacht

Verzoeker klaagt erover dat de SVB onvoldoende uitlegt wanneer sprake is van duurzaam gescheiden leven.¹ Voor hem is niet duidelijk hoe de SVB zijn woon- en leefsituatie en AOW-norm bepaalt.² Verder vindt hij dat de SVB hem onvoldoende heeft geïnformeerd over de verschillende stappen in het onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie.

Wat er aan de klacht vooraf ging

Melding bij SVB van scheiding van tafel en bed

Otto³ ontvangt vanaf 15 december 2014 AOW-uitkering voor een gehuwde met volledige partnertoeslag.⁴ Enkele jaren later besluiten Otto en zijn echtgenote van tafel en bed te gaan scheiden. Deze scheiding van tafel en bed wordt op 11 september 2019 uitgesproken door de rechter. Otto stuurt de SVB een kopie van de uitspraak van de rechtbank. Ook stuurt hij de SVB een kopie van een brief van 2 oktober 2019 van zijn pensioenfonds over de verdeling van zijn pensioen.

Naar aanleiding van de door Otto ingestuurde informatie constateert een medewerker van de SVB dat Otto en zijn echtgenote nog op hetzelfde adres staan ingeschreven. De SVB start daarom een onderzoek naar een gezamenlijke huishouding⁵ en stuurt Otto een vragenformulier. In de begeleidende brief van 16 oktober 2019 staat:

"De hoogte van uw AOW-pensioen hangt af van uw persoonlijke situatie. Om ervoor te zorgen dat u het juiste bedrag aan AOW-pensioen krijgt, hebben wij extra informatie van u nodig. Aan de hand van de antwoorden op het formulier kunnen wij uw leefsituatie vaststellen."

Nadat Otto het ingevulde formulier heeft teruggestuurd, ontvangt hij op 4 november 2019 een nieuwe brief van de SVB. Hierin staat: *"We hebben extra informatie over uw woonsituatie ontvangen. Uw pensioen verandert hierdoor (nog) niet."*

Otto vindt de SVB-brief van 4 november onduidelijk. Hij kan hieruit namelijk niet afleiden wat er verder gaat gebeuren met de aanvullende gegevens die hij via het vragenformulier heeft ingediend. Hij belt de SVB voor meer informatie, maar na dit telefoongesprek is het hem nog steeds niet duidelijk welke vervolgstappen hij kan verwachten.

De SVB laat Otto daarna weten dat er een huisbezoek volgt. Op 22 januari 2020 krijgt Otto bezoek van een SVB-medewerker. Tijdens dit huisbezoek beantwoordt Otto aanvullende vragen van de SVB over zijn woonsituatie. De SVB stuurt Otto vervolgens op 19 februari 2020 een besluit waarin staat dat zijn

¹ Artikel 1, lid 3, onder b AOW bepaalt dat als ongehuwd wordt aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.

Het begrip duurzaam gescheiden leven is nader uitgewerkt in rechterlijke uitspraken. Uit onder meer het arrest van de Hoge Raad van 10 februari 1960, leidt de SVB het volgende af. Voor het aannemen van duurzaam gescheiden leven is naast de feitelijke toestand ook de wil van de echtgenoten van belang, tenzij er sprake is van feitelijke onmogelijkheid tot hervatting van de samenleving. (Beleidsregel Huwelijk en duurzaam gescheiden leven (SB1002) https://puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_1002_20/9/)

² De hoogte van de AOW wordt bepaald door de woon- of leefsituatie van de uitkeringsrechtige. Iemand die gehuwd is, een geregistreerd partnerschap heeft en samenwoont met zijn of haar partner of een gezamenlijke huishouding voert, krijgt een gehuwdenpensioen. Het gehuwdenpensioen is 50% van het netto minimumloon. Als er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding geldt een ongehuwdenpensioen. Het ongehuwdenpensioen is 70% van het netto minimumloon.

³ Fictieve naam

⁴ Tot 1 januari 2015 kon een AOW-gerechtigde een toeslag boven op het AOW-pensioen krijgen als diens partner nog geen AOW kreeg en geen tot weinig inkomsten had.

⁵ Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. (Artikel 1 lid 4 AOW).

AOW-pensioen niet verandert. Dit betekent dat Otto een AOW-uitkering naar de norm van een gehuwde houdt, terwijl hij vindt dat hij een (hogere) uitkering voor een ongehuwde zou moeten krijgen.

Otto gaat in bezwaar. In de brief van 19 februari 2020 legt de SVB namelijk niet uit waarom zijn AOW-pensioen niet verandert. Otto begrijpt niet waarom de SVB hem een AOW-uitkering voor een gehuwde blijft betalen. Hij stelt dat zijn partner en hijzelf wel degelijk duurzaam gescheiden van elkaar leven. Hierop nodigt de SVB Otto uit voor een hoorgesprek op 27 maart 2020. Tijdens dit gesprek noemt Otto een aantal nieuwe punten als aanvulling op zijn bezwaarschrift. De SVB vat deze punten op als uitingen van ongenoegen en behandelt ze in een aparte klachtenprocedure.

Het bezwaar van Otto wordt afgewezen. De SVB vindt dat Otto terecht een AOW-pensioen voor een gehuwde krijgt. Op basis van de verzamelde informatie over de feiten en omstandigheden concludeert de SVB dat in Otto's situatie geen sprake is van duurzaam gescheiden leven. In de beslissing op bezwaar van 16 juli 2020 staat hierover het volgende:

"De SVB is van mening dat de wil tot verbreking van de samenleving zich niet uitdrukkelijk naar buiten toe manifesteert. Wij hebben dit ook geconcludeerd op basis van de volgende omstandigheden:

- *het contact tussen u beide;*
- *de omgang tussen u beide onder andere met betrekking tot de hond;*
- *het hebben van een sleutel van elkaars woning;*
- *de gezamenlijke vakantie rond uw huwelijksdag;*
- *het doen van klusjes voor elkaar;*
- *zorgaspecten naar elkaar toe;*
- *verlenen van hulp bij financiële zaken (belastingzaken)"*

Tegen de beslissing op bezwaar van 16 juli 2020 stelt Otto beroep in bij de rechtbank.

Nieuwe melding wijziging leefsituatie

Vanwege het overlijden van zijn hond doet Otto enige tijd later een nieuwe melding 'wijziging leefsituatie'. Otto heeft namelijk de indruk dat de SVB de hond als schakel ziet tussen zijn echtgenote en hemzelf. De wijziging zou volgens Otto aanleiding moeten zijn voor de SVB om zijn AOW om te zetten van een gehuwden- naar een ongehuwdenpensioen. De gezamenlijke vakantie met de hond en de gedeelde zorg voor de hond zijn immers komen te vervallen. De SVB wijst Otto's verzoek om toekenning van een ongehuwdenpensioen echter opnieuw af. Otto vindt dat de SVB zijn verzoek vrij snel, ongemotiveerd en met weinig empathie voor het overlijden van zijn hond afwijst.

Otto gaat op 26 augustus 2020 opnieuw in bezwaar. Vervolgens neemt een bezwaarmedewerker van de SVB contact met hem op. Hij stuurt Otto op 14 september 2020 een brief waarin staat dat het eerdere besluit zal worden herzien en dat een nieuw besluit volgt. Met deze brief krijgt Otto ook nadere uitleg over het begrip 'duurzaam gescheiden leven' en over de gevolgen daarvan voor de hoogte van zijn AOW-uitkering. De SVB-medewerker legt Otto uit dat een gehuwde in beginsel recht heeft op gehuwdenpensioen. Duurzaam gescheiden leven is daarop een uitzondering. Als iemand duurzaam gescheiden leeft, is er recht op het ongehuwdenpensioen. Iemand leeft duurzaam gescheiden van zijn echtgenote als hij de echtelijke samenleving wil verbreken en ieder een eigen leven leidt alsof er geen huwelijk is en dit ondubbelzinnig uit de feiten en omstandigheden blijkt.

Voor de SVB is duidelijk dat Otto de echtelijke samenleving wilde verbreken: hij is immers gescheiden van tafel en bed, hij en zijn echtgenote wonen ieder op een eigen adres en hij heeft zijn bedrijfspensioen verdeeld. Dit is echter nog niet voldoende om te concluderen dat Otto en zijn echtgenote duurzaam gescheiden van elkaar leven volgens de AOW. De SVB bekijkt daarbij ook of uit feiten en omstandigheden blijkt dat Otto een leven leidt alsof er geen huwelijk is. Er geldt een hoge bewijsdrempel. De SVB onderzoekt

in hoeverre Otto en zijn echtgenote nog zorgtaken voor elkaar verrichten, zoals klussen in en om het huis en een boodschap doen voor elkaar. De SVB-medewerker legt Otto uit dat het lastige materie is en dat in elke situatie een unieke beoordeling wordt gemaakt op basis van persoonlijke feiten en omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien.

In een telefoongesprek op 16 september neemt de SVB-medewerker de situatie nog een keer met Otto door. Naar aanleiding van dit gesprek ontvangt Otto op 18 september 2020 een nieuw besluit van de SVB. Volgens de SVB leeft Otto vanaf 1 juli 2020 feitelijk alsof er geen huwelijk meer is. Dit blijkt uit het feit dat hij niet meer van plan is om samen op vakantie te gaan met zijn vrouw, omdat de hond er niet meer is. Sinds 1 juli 2020 heeft Otto ook geen klussen of boodschappen meer gedaan voor zijn echtgenote. Otto wil dit nog wel doen, maar alleen in geval van nood. De SVB stelt vast dat Otto en zijn echtgenote niet meer met regelmaat voor elkaar zorgen, geen vrije tijd met elkaar doorbrengen en dat er geen sprake is van financiële vestrengeling. De SVB kent Otto daarom alsnog per 1 juli 2020 een AOW-pensioen naar de norm van een ongehuwde toe.

Met het nieuwe besluit van 18 september 2020 is het AOW-recht vanaf 1 juli 2020 naar Otto's tevredenheid vastgesteld. Over zijn AOW-recht tot 1 juli 2020 loopt nog een procedure in beroep bij de rechtbank.

Otto stuurt de Nationale ombudsman op 28 september 2020 nog een aantal screenshots van pagina's met informatie over woon- en leefsituaties op de website van de SVB. Hij merkt daarbij op dat op de screenshots van 16 en 19 september het volgende te lezen is: "Onder duurzaam gescheiden leven valt ook gescheiden zijn van tafel en bed." Op de screenshot van 28 september is deze zinsnede weer verdwenen. Otto laat weten dat hij deze informatie ook bij de rechtbank heeft ingebracht in zijn beroepszaak over zijn AOW-recht voorafgaand aan 1 juli 2020.

De oorspronkelijke klacht bij de SVB

Otto's klacht bij de SVB bevat verschillende klachtonderdelen. De voor het onderwerp van dit onderzoek belangrijkste punten zijn de volgende:

Onderscheid gehuwden en ongehuwden en vermoeden van willekeur

Otto vindt dat de SVB ten onrechte onderscheid maakt tussen gehuwden en ongehuwden bij het vaststellen van de hoogte van het AOW-pensioen. Het is volgens hem ook onvoldoende duidelijk wanneer sprake is van duurzaam gescheiden leven en wanneer niet. Hij heeft het gevoel dat de SVB willekeurige omstandigheden meeweegt om zijn woon- en leefsituatie te beoordelen. Otto heeft daarnaast de indruk dat het er bij de beoordeling van zijn woon- en leefsituatie en zijn AOW-norm sterk vanaf hangt welke SVB-medewerker zijn zaak behandelt. De voorbeeldcasussen over woonsituaties vindt Otto niet onderscheidend en verklaren volgens hem niet het verschil in beoordeling.

Informatie over woonsituatie en onderzoeksprocedure

De begeleidende brief bij het vragenformulier van 16 oktober 2019 vindt Otto onvolledig. Volgens hem had de SVB in de toelichting moeten melden dat er naast het vragenformulier ook nog verder onderzoek zou kunnen volgen, zoals een huisbezoek. Otto vindt dat hij op het verkeerde been is gezet door de SVB, omdat hij geen aanvullende informatie heeft ontvangen over het volledige onderzoeksproces rond zijn woon- en leefsituatie. Op basis van de brief is hem niet duidelijk dat nog nader onderzoek door de SVB zou kunnen volgen. Otto had verwacht dat hij een toelichting zou krijgen op de verschillende stappen in het SVB-onderzoek.

De reactie van de SVB op de klacht

Op 20 juli 2020 stuurt de SVB Otto een brief met een reactie op zijn klacht. Op de hier te onderzoeken klachtonderdelen reageert de SVB als volgt:

Onderscheid gehuwden en ongehuwden en vermoeden van willekeur

Ten aanzien van het verwijt van Otto dat sprake is van willekeur, stelt de SVB dat het proces ter beoordeling van de leef- en woonsituatie van elke klant een uniform werkproces is. Dat werkproces is vastgelegd en geldt voor alle SVB-kantoren. Van willekeur is volgens de SVB daarom geen sprake. Verder merkt de SVB op dat niet alle situaties gelijk zijn aan elkaar. Sommige situaties vereisen een ander soort aanpak. Afhankelijk van welke aanpak wordt gekozen, is een SVB-medewerker altijd gebonden aan de door de SVB gestelde kaders en regels. Onderzoek en besluitvorming komen hierdoor altijd conform deze uniforme afspraken tot stand. Daarnaast controleert de SVB op de rechtmatige aanpak bij de afhandeling van de dossiers. De SVB vindt Otto's klacht op dit punt niet terecht.

Informatie over woonsituatie en onderzoeksprocedure

De SVB gebruikt een vragenformulier als één van de onderzoeksmiddelen om de leefsituatie vast te stellen. Naast het ingevulde vragenformulier verzamelt de SVB andere relevante informatie. Deze gegevens worden vervolgens overgedragen aan de afdeling Preventie & Handhaving. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de feitelijke toetsing van de verzamelde informatie. De SVB verwijst hierbij naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁶ Deze beginselen maken dat de SVB bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis verzamelt over de relevante feiten en de af te wegen belangen. Het is daarom noodzakelijk dat de SVB naast de van de klant verkregen informatie zelf verder onderzoek doet. De SVB meent met het vragenformulier volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te hebben gehandeld. Daarnaast stelt de SVB dat het niet mogelijk is om het volledige proces op voorhand aan een klant mee te delen. De vervolgstappen kunnen namelijk per dossier verschillen. De SVB vindt de klacht van Otto op dit punt ook niet terecht.

De klacht bij de Nationale ombudsman

Otto laat de Nationale ombudsman op 11 augustus 2020 weten dat hij het niet eens is met de reactie van de SVB van 20 juli 2020 op zijn klacht. Hij verwacht transparantie van de SVB over de vraag hoe wordt beoordeeld of sprake is van al dan niet duurzaam gescheiden leven. Daarbij verwijst hij naar soortgelijke gevallen die gemeld zijn bij Omroep Max en naar Kamervragen⁷ over dit onderwerp.

Op 31 augustus 2020 licht Otto zijn klacht mondeling toe aan een medewerker van de Nationale ombudsman. Hij geeft in dat gesprek aan dat hij meerdere klachtpunten heeft gemeld bij de SVB. In de kern gaat het hem echter om het algemene beeld dat hij heeft, namelijk dat de SVB de burger niet serieus neemt. Hij ziet dit ook terug bij andere overheidsinstanties en maakt zich daar zorgen over. Om die reden heeft hij ook een klacht met meerdere klachtonderdelen ingediend bij de SVB.

De behandelend medewerker van de ombudsman neemt met Otto door welke klachtonderdelen zich lenen voor verder onderzoek. Otto geeft daarbij aan dat hij niet alle klachtonderdelen even belangrijk vindt. Hij wil daarom ook geen onderzoek naar alle klachtonderdelen. Het gaat Otto vooral om het onderscheid dat de SVB maakt tussen gehuwden en ongehuwden bij het vaststellen van de hoogte van het AOW-pensioen.

⁶ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ontstaan in de rechtspraak. Het zijn gedragsregels, namelijk regels die het gedrag van de overheid ten opzichte van burgers bepalen.

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2020/09/04/antwoorden-kamervragen-over-mensen-die-van-tafel-en-bed-gescheiden-zijn-dezelfde-mantelzorgregels-van-toepassing-voor-de-aow-als-op-mensen-die-niet-getrouwd-zijn/bijlage-antwoorden.pdf>.

Daarnaast vindt hij de informatieverstrekking van de SVB, over duurzaam gescheiden leven en over de verschillende stappen in een SVB-onderzoek naar iemands woon- en leefsituatie, onvoldoende.

Onderscheid gehuwden en ongehuwden en vermoeden van willekeur

Otto vindt dat de SVB een ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen gehuwden en ongehuwden bij het vaststellen van de hoogte van het AOW-pensioen, omdat de tweewoningenregel⁸ alleen van toepassing is op ongehuwden. Bovendien is het volgens Otto onvoldoende duidelijk onder welke omstandigheden sprake is van duurzaam gescheiden leven. Otto heeft het gevoel dat willekeurige omstandigheden hierin bepalend kunnen zijn. Het hangt er volgens hem sterk vanaf welke SVB-medewerker zijn zaak beoordeelt. Otto vindt dit oneerlijk. Uit de besluiten van de SVB kan Otto niet afleiden waarop de SVB zich baseert bij de vaststelling van de hoogte van zijn AOW-uitkering.

Informatie over woonsituatie en onderzoeksprocedure

De informatieverstrekking door de SVB over de verschillende stappen in het onderzoek naar zijn leefsituatie vindt Otto onduidelijk. Daarbij doelt hij vooral op de brieven van de SVB van 16 oktober en 4 november 2019. In deze brieven mist Otto meer informatie van de SVB over wanneer sprake is van duurzaam gescheiden leven en over het verloop van het SVB-onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie. Ook de informatie op de website van de SVB schiet volgens Otto tekort. Online noemt de SVB twee voorbeelden van duurzaam gescheiden leven.⁹ Voor Otto is niet duidelijk wat het verschil tussen deze voorbeelden is. Ook herkent hij zijn eigen situatie hier niet in.

Het onderzoek door de Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman stelt de SVB verschillende vragen over Otto's klacht. Het gaat daarbij onder meer over de brieven van 16 oktober en 4 november 2019. Ook stelt de Nationale ombudsman nog een aantal aanvullende vragen over de informatieverstrekking van de SVB rond duurzaam gescheiden leven en het onderzoek naar woon- en leefsituatie.

Brief 16 oktober 2019

Naar aanleiding van Otto's klacht vraagt de Nationale ombudsman de SVB op 7 september 2020 om een kopie van de brief van 16 oktober 2019. De ombudsman verzoekt de SVB daarbij om toe te lichten hoe de SVB Otto heeft geïnformeerd over de mogelijke vervolgstappen in het onderzoeksproces naar zijn woon- en leefsituatie. Een vraag daarbij is ook of de SVB Otto, naast de brief van 16 oktober, op andere wijze schriftelijk heeft geïnformeerd (bijvoorbeeld door een algemene informatiefolder of iets dergelijks) over wat een onderzoek naar de leefsituatie inhoudt.

Brief 4 november 2019

De Nationale ombudsman vraagt de SVB ook om te reageren op Otto's standpunt dat de brief van 4 november 2019 niet duidelijk maakt wat hij naar aanleiding van de brief moet doen. Verder vraagt de ombudsman zich af waarom in de brief niet is aangegeven welke informatie is ontvangen en om welke reden is gekozen voor een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in plaats van een

⁸ Als een AOW-gerechtigde en zijn partner allebei een eigen woning hebben, maar de meeste tijd in dezelfde woning wonen, dan kan een ongehuwdenpensioen worden toegekend als wordt voldaan aan alle voorwaarden van de tweewoningenregel. Deze regel gaat op als voor de personen in kwestie geldt dat ze:

- Ongehuwd zijn
- Allebei een eigen huur- of koopwoning, een huurwoning voor begeleid wonen, groepswonen, een woning op basis van recht van vruchtgebruik of een zakelijk recht van bewoning hebben
- Allebei bij de gemeente staan ingeschreven op het eigen adres
- De volledige kosten en lasten voor hun eigen woning betalen
- Vrij over hun eigen woning kunnen beschikken

⁹ <https://www.svb.nl/nl/aow/alleen-wonen-of-met-1-of-meer-personen/u-woont-alleen>.

informerende brief. De ombudsman vraagt de SVB ook te reageren op Otto's klacht dat de informatie op de website van de SVB over leefsituaties onduidelijk is.

Aanvullende vragen

Bij brief van 11 maart 2021 stelt de Nationale ombudsman nog een aantal aanvullende vragen aan de SVB. De Nationale ombudsman vraagt de SVB het volgende:

- Herkent u de klacht dat de informatie op de SVB website, over de vraag wanneer sprake is van duurzaam gescheiden leven, onduidelijk is? En zo ja, hoe denkt u hierover meer duidelijkheid te kunnen geven in de toekomst?
- Het valt mij op dat de SVB geen algemene informatie verstrekt over de stappen waaruit een onderzoek naar de woon- en leefsituatie kan bestaan. Ik kan mij echter voorstellen dat hieraan wel behoefte bestaat bij mensen die hiermee te maken krijgen. Bent u voornemens om voortaan vooraf algemene informatie te geven over de mogelijke vervolgstappen van zo'n onderzoek?
- Wat maakt dat de SVB in dit geval geen aanvullende informatie heeft verstrekt over de vervolgstappen in het onderzoek naar Otto's woon- en leefsituatie, ondanks zijn verzoek daartoe?
- Heeft u vooraf aangekondigd dat u bij Otto en zijn ex-partner een huisbezoek zou afleggen?

De reactie van de SVB op de vragen van de Nationale ombudsman

De SVB reageert op 9 september 2020 op de vragen van de Nationale ombudsman:

Brief 16 oktober 2019

Naar aanleiding van Otto's bericht over zijn scheiding van tafel en bed constateert een medewerker van de SVB dat Otto en zijn vrouw nog op hetzelfde adres staan ingeschreven. Daarom start de SVB met het formulier van 16 oktober 2019 een onderzoek naar een eventuele gezamenlijke huishouding.¹⁰ Volgens de SVB is immers denkbaar dat ieder op een ander adres woont. De SVB heeft Otto geen nadere informatie gestuurd. Daarmee heeft de SVB Otto geen verdere uitleg gegeven over de vraag hoe de woonsituatie of echtelijke staat het recht op gehuwden- of ongehuwdenpensioen kan beïnvloeden.

Brief 4 november 2019

Op de vragen van de Nationale ombudsman over de brief van 4 november 2019 reageert de SVB als volgt:

"Het besluit van 4 november 2019 namen wij naar aanleiding van het formulier 'onderzoek woonsituatie' ontvangen op 28 oktober 2019. In dit formulier geeft meneer, in aanvulling op het vorengaande, de volgende informatie: hij woont ergens anders sinds 31 oktober 2019, er is regelmatig onderling contact, men kookt en eet samen één keer in de twee weken in het kader van het oppassen op de kleinkinderen, men komt bij elkaar thuis.

De SVB vindt de brief van 4 november 2019 een appellabel besluit omdat aan alle voorwaarden van artikel 1:3 Awb¹¹ is voldaan, zo ook de voorwaarde dat er een rechtshandeling wordt verricht. De SVB vindt dat van een rechtsgevolg in ieder geval sprake is als de mededeling is gericht op de vaststelling van het recht op uitkering, de hoogte van de uitkering of van het bedrag dat aan uitkering wordt uitbetaald."

Verder geeft de SVB in zijn reactie aan het met Otto eens te zijn dat het besluit onduidelijk is:

"Het is niet gemotiveerd. Dit had in deze situatie wel gemoeten. De SVB mocht niet van meneer verwachten dat hij zonder uitleg begrijpt dat hij recht houdt op hooguit het gehuwdenpensioen, ondanks dat hij van tafel en bed is gescheiden en ondanks dat hij vanaf 31 oktober 2019 niet meer op hetzelfde adres woont. Aan de

¹⁰ Zie noot 5.

¹¹ Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling. (Artikel 1:3 lid 1 Awb).

voorwaarden voor het volstaan met een eenvoudige motivering is niet voldaan, zie SVB Beleidsregel SB3200.¹²

Reactie op aanvullende vragen

Op de aanvullende vragen van de Nationale ombudsman reageert de SVB bij brief van 5 mei 2021:

"In de brief van 9 september 2020 onderkent de SVB dat de beslissing van 4 november 2019 over het AOW-pensioen niet goed gemotiveerd was. Wij hadden niet van meneer mogen verwachten dat hij zonder uitleg begrijpt dat hij recht houdt op hooguit het gehuwdenpensioen, ondanks dat hij van tafel en bed is gescheiden en ondanks dat hij vanaf 31 oktober 2019 niet meer op hetzelfde adres woont. Dit had beter moeten. Daarnaast vinden wij dat de informatievoorziening omtrent duurzaam gescheiden leven op onze website kan worden verduidelijkt. De SVB is de afgelopen periode op eigen initiatief gestart met het verbeteren van de informatievoorziening rondom duurzaam gescheiden leven. ..."

Het klopt volgens de SVB dat de online informatie over duurzaam gescheiden leven en scheiden van tafel en bed is aangepast. In de periode van 18 augustus tot en met 22 september 2020 heeft er onjuiste informatie op de SVB-website gestaan over duurzaam gescheiden leven. Deze is gecorrigeerd. Overigens heeft de onjuiste informatie geen effect gehad op Otto's casus.

De SVB is tot slot van mening dat de leefvormen in de AOW complex zijn en moeilijk zijn uit te leggen aan klanten. De SVB heeft dit ook aangegeven bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Er heeft een verkenning plaatsgevonden en de Tweede Kamer is hierover onlangs geïnformeerd.¹³

In antwoord op de aanvullende vragen van de Nationale ombudsman geeft de SVB verder nog het volgende aan:

- De SVB herkent Otto's klacht over de informatie rond duurzaam gescheiden leven op de SVB-website. Deze informatie is beknopt en daardoor onduidelijk. De SVB is voornemens dit aan te passen en zal op korte termijn de tekst op de website herschrijven.
- Aanvullend merkt de SVB op dat de informatie over duurzaam gescheiden leven niet alleen beknopt is, maar ook niet altijd makkelijk te vinden omdat een eigen kopje ontbreekt. Dit kopje is inmiddels toegevoegd. Uitgangspunten bij de nieuwe opzet van de website zijn goede vindbaarheid, concrete informatie, transparantie en een oproep tot actie. De website zal in het vervolg de volgende informatie vermelden: wanneer sprake is van duurzaam gescheiden leven (een definitie); op aparte adressen wonen is niet genoeg; het gaat altijd om een individuele beoordeling, daarom zal de SVB vragen stellen (dus: hoe gaat de beoordeling); aspecten die meespelen in de beoordeling (mate van sociale contacten, gezamenlijke activiteiten, financiële verstrengeling); bij vragen kan contact worden opgenomen, 1 of 2 voorbeelden.
- Uit dossieronderzoek komt Otto's verzoek om aanvullende informatie, over de vervolgstappen in het onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie, volgens de SVB niet duidelijk naar voren. Wel heeft de SVB, naar aanleiding van Otto's vraag wanneer zijn AOW-pensioen zou worden omgezet naar een alleenstaandenpensioen, aangegeven dat aanvullend onderzoek zou volgen door de buitendienst van de SVB.
- De SVB heeft aangekondigd een huisbezoek af te leggen bij Otto en zijn partner. Een melding leefsituatie wordt bij de SVB behandeld door een medewerker van een serviceteam. Deze beoordeelt de melding, vraagt zo nodig aanvullende informatie op bij de klant en beslist vervolgens over het AOW-recht. De serviceteammedewerker vraagt in sommige gevallen om nader onderzoek. Dit kan

¹² https://puc.overheid.nl/svb/doc/PUC_3200_20/9/.

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/03/31/rapport-verkenning-leefvormen-in-de-aow/rapport-verkenning-leefvormen-in-de-aow.pdf>.

voorkomen als de schriftelijke informatie onduidelijkheden oplevert; er sprake is van een verhoogd risico op onjuiste vaststelling van de hoogte van het AOW-recht zoals bij duurzaam gescheiden leven; of bij een vermoeden van fraude. Bij onduidelijkheden in de schriftelijke informatie wordt een huisbezoek aangekondigd. Bij een vermoeden van fraude vindt het huisbezoek in principe onaangekondigd plaats.

In de zaak van Otto heeft de Afdeling Preventie & Handhaving van de SVB op 27 november 2019 een verzoek ontvangen om onderzoek te doen. Het verzoek is gedaan omdat er sprake is van duurzaam gescheiden leven. Volgens het SVB-beleid moet er bij duurzaam gescheiden leven altijd onderzoek door een toezichthouder worden gedaan. Dit om het recht in een keer goed vast te stellen en zo latere terugvorderingen te voorkomen.

Tot slot geeft de SVB aan te betreuren dat Otto zich niet serieus genomen voelt. Naast algemene maatregelen zal de SVB persoonlijk contact opnemen met Otto om hem rechtstreeks te informeren over wat de SVB met zijn signaal heeft gedaan en om te verkennen wat er nodig is om zijn vertrouwen in de SVB te herstellen.

De reactie van Otto

Otto merkt op dat als je naar zijn dossier kijkt ziet hoe belangrijk het is wie een zaak beoordeelt. In eerste instantie had hij het gevoel tegen een muur op te lopen bij de SVB. De besluiten die hij ontving vond hij onvoldoende gemotiveerd. Hij kreeg daardoor het gevoel dat de SVB hem in de kou liet staan, totdat hij een SVB-medewerker trof die zijn situatie opnieuw bekeek. Deze SVB-medewerker heeft de zaak ook uitgebreid met Otto besproken. Otto heeft de indruk dat hij hiermee geluk heeft gehad en dat hij zodoende alsnog de informatie en uitkering heeft gekregen die hoort bij zijn situatie. Naar aanleiding van de vragen van de Nationale ombudsman heeft een klachtencoördinator van de SVB ook nog contact opgenomen met Otto. Dit gesprek heeft Otto als erg prettig ervaren. Hij is blij te horen dat de SVB naar aanleiding van zijn klacht bij de Nationale ombudsman van plan is de informatie op de website over soortgelijke zaken aan te passen.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Otto klaagt erover dat de SVB hem onvoldoende uitleg heeft gegeven over wat de SVB verstaat onder duurzaam gescheiden leven én over wat een onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie inhoudt. Daarnaast is het voor Otto niet duidelijk hoe de SVB zijn woon- en leefsituatie en AOW-norm bepaalt. De Nationale ombudsman toetst Otto's klacht aan het vereiste van goede informatieverstrekking en aan het vereiste van goede motivering.

Informatieverstrekking

Op grond van het vereiste van goede informatieverstrekking zorgt de overheid ervoor dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. De overheid is verplicht de burger gevraagd en ongevraagd alle informatie te geven over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

Duurzaam gescheiden leven

Otto heeft de SVB meermaals gevraagd om een nadere uitleg over de gang van zaken. Hij had zowel vragen over duurzaam gescheiden leven als over de verschillende stappen in het onderzoek naar zijn woon- en leefsituatie. Uit de reactie van de SVB op zijn vragen wordt Otto aanvankelijk niet veel wijzer. Pas als hij bezwaar indient en in gesprek komt met een bezwaarmedewerker van de SVB, krijgt hij meer duidelijkheid over de aspecten waarnaar de SVB kijkt bij de beoordeling van zijn woon- en leefsituatie. Ook bij de behandeling van zijn klacht krijgt Otto geleidelijk meer informatie van de SVB.

Gezien de complexiteit van dit onderwerp had het op de weg van de SVB gelegen om Otto hierover eerder en uitgebreider te informeren. Dit had eigenlijk al moeten gebeuren op het moment dat hij de eerste wijziging van zijn leefsituatie doorgaf aan de SVB en melding maakte van de scheiding van tafel en bed. Otto's aanvullende vragen over de online informatie rond duurzaam gescheiden leven hadden daarnaast aanleiding moeten zijn voor de SVB om in gesprek te gaan.

Onderzoek woon- en leefsituatie

De Nationale ombudsman vindt dat de SVB Otto ook een uitgebreidere toelichting had kunnen geven over het onderzoek naar zijn woonsituatie. Otto heeft immers na zijn melding wijziging woonsituatie contact opgenomen met de SVB om te vragen wat hij hierna kon verwachten. Dit was hem namelijk lange tijd niet duidelijk.

Dat de SVB niet op voorhand tot in detail kan ingaan op het volledige proces van het onderzoek naar de woon- en leefsituatie is begrijpelijk. Maar dat er in het geheel geen informatie kan worden verstrekt, zoals de SVB aanvankelijk stelt, kan de Nationale ombudsman niet volgen. Via de website is het immers mogelijk om algemene informatie te verstrekken over de gang van zaken. Deze informatie maakt het onderzoeksproces van de SVB inzichtelijker. Zodoende weten burgers wat zij mogelijk kunnen verwachten van de SVB en dat bijvoorbeeld ook een huisbezoek kan volgen. Deze informatie dient daarom goed vindbaar te zijn.

Gezien het voorgaande heeft de SVB niet voldaan aan het vereiste van goede informatieverstrekking. De klacht van Otto is op dit punt gegrond. De Nationale ombudsman onderschrijft de noodzaak van aanpassing van de online informatie over duurzaam gescheiden leven, zoals de SVB in zijn reactie op Otto's klacht voorstelt. Daarnaast zou het volgens de Nationale ombudsman goed zijn als de SVB bij vervolgvragen van burgers eerder het gesprek aangaat. Otto's zaak laat immers zien dat een goed gesprek met nadere uitleg onbegrip en onduidelijkheden uit de weg kan nemen, waardoor de relatie en het vertrouwen tussen SVB en burger wordt hersteld.

Goede motivering

De overheid legt haar handelen en haar besluiten duidelijk aan de burger uit. Daarbij geeft zij aan op welke wettelijke bepalingen de handeling of het besluit is gebaseerd, van welke feiten zij is uitgegaan en hoe zij rekening heeft gehouden met de belangen van de burgers. Deze motivering moet voor de burger begrijpelijk zijn. De overheid motiveert haar besluiten en handelingen steeds goed. Zij handelt niet alleen naar wat haar goed uitkomt of op basis van willekeur. Drie bouwstenen zijn voor een goede motivering van belang: de wettelijke voorschriften, de feiten en belangen en een heldere redenering. De motivering is gericht op het concrete individuele geval en is begrijpelijk voor de ontvanger.

Voor Otto is lange tijd niet duidelijk hoe de SVB zijn woon- en leefsituatie en AOW-norm bepaalt. In het eerste besluit dat de SVB hem op 19 februari 2020 toestuurt, wordt niet uitgelegd waarom zijn AOW-pensioen niet veranderde terwijl zijn woon- en leefsituatie wel was gewijzigd. Otto begrijpt niet waarom de SVB hem vanaf dat moment een gehuwdenpensioen blijft betalen. De SVB erkent in zijn reactie op Otto's klacht ook dat het besluit niet was gemotiveerd en dat dit wel had moeten. Wanneer Otto later opnieuw contact heeft met een medewerker van de SVB, volgt er opeens een ander besluit. Otto krijgt nu wel een ongehuwden-AOW. Hij is hier blij mee, maar het versterkt bij hem wel de indruk dat er sprake is van willekeur en dat het blijkbaar uitmaakt met welke medewerker je te maken hebt.

Duurzaam gescheiden leven is een begrip dat tot veel onduidelijkheid kan leiden. De SVB moet de situatie van gepensioneerden hierbij beoordelen aan de hand van hun leefsituatie; diverse omstandigheden kunnen daarbij een rol spelen. Dat maakt het soms ook moeilijk om op voorhand te bepalen of iemand voor een gehuwden- of ongehuwdenpensioen in aanmerking komt. De SVB probeert zo goed mogelijk vast te stellen welke AOW-norm passend is. Dat dit bij Otto het beeld oproept dat sprake is van willekeur, kan de Nationale ombudsman begrijpen. Naar zijn oordeel is dat echter meer het gevolg van de onduidelijke wet- en regelgeving en minder van de manier waarop de SVB hiermee omgaat. Tegelijkertijd is het dan natuurlijk wel

heel belangrijk dat de SVB duidelijke uitleg geeft en beslissingen goed motiveert. In dat opzicht heeft de SVB hier wel steken laten vallen. Als Otto meteen een goed gemotiveerde beslissing had ontvangen, dan had hij al in een vroeg stadium geweten waar hij aan toe was en welke leefomstandigheden de SVB in zijn geval van doorslaggevend belang vond. Voor zover de klacht ziet op de motivering, is deze dan ook gegrond.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de SVB is gegrond vanwege strijd met de vereisten van goede informatieverstrekking en goede motivering.

Met instemming

Met instemming heeft de Nationale ombudsman kennis genomen van een wijziging van de informatie over duurzaam gescheiden leven op de website van de SVB. Er is tekst toegevoegd waaruit blijkt dat, naast een afweging van feiten en omstandigheden, nader onderzoek kan volgen. Op de webpagina met informatie over de AOW voor de situatie dat iemand alleen woont, getrouwd is en duurzaam gescheiden leeft, staat een opsomming van factoren die de SVB bekijkt bij de beoordeling van iemands woonsituatie. Hieraan is de volgende tekst toegevoegd:

*"We kunnen daarnaast nog een aanvullend onderzoek doen om vast te stellen of u en uw partner duurzaam gescheiden van elkaar leven. Soms is dat met een huisbezoek."*¹⁴

De SVB geeft aan de tekst beperkt te houden, om burgers niet te overvoeren met informatie en tegelijkertijd het onderwerp niet te zwaar te maken. De Nationale ombudsman kan zich hierin vinden. Als iemand nu zoekt naar meer informatie over AOW en duurzaam gescheiden leven, komt hij op de SVB-website de verwijzing naar mogelijk nader onderzoek tegen. Dit is een logische vindplaats. Mocht een burger vervolgens meer informatie wensen over wat een huisbezoek inhoudt, dan is ook deze informatie te vinden op de website van de SVB.

Slotbeschouwing

In 2019 heeft een beleidsdoorlichting van de AOW plaatsgevonden. Hierbij werd als één van de knelpunten het beleid rond duurzaam gescheiden leven benoemd. De huidige definities sluiten niet (meer) aan bij de beleving van mensen en zijn bovendien bewerkelijk in de uitvoering.

Het kabinet heeft er vervolgens voor gekozen, een verkenning uit te laten voeren naar de mogelijkheden die er zijn om het stelsel van leefvormen ingrijpend te vereenvoudigen en te moderniseren en zo de gesignaleerde knelpunten op te lossen. Deze verkenning is inmiddels afgerond en heeft geleid tot het formuleren van drie hoofdvarianten. Hiernaast zijn enkele opties beschreven waarmee verbeteringen in het bestaande stelsel kunnen worden behaald.¹⁵ Een oplossing waarmee alle huidige bezwaren worden ondervangen, lijkt er nog niet te liggen.

In een zogenaamde knelpuntenbrief wijst de SVB in juni 2021 nogmaals op uitvoeringsproblemen rond hedendaagse leefvormen en de complexiteit die dit veroorzaakt voor de begrijpelijkheid van wetgeving.¹⁶ De Nationale ombudsman ontving eerder signalen van burgers die bij omzetting van een gehuwdenpensioen

¹⁴ <https://www.svb.nl/nl/aow/alleen-wonen-of-met-1-of-meer-personen/u-woont-alleen>

¹⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2021/03/31/rapport-verkenning-leefvormen-in-de-aow/rapport-verkenning-leefvormen-in-de-aow.pdf>

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/07/06/bijlage-knelpuntenbrief-wet-en-regelgeving-svb>

naar een hoger alleenstaandenpensioen werden geconfronteerd met hogere eigen bijdragen voor de zorg van hun partner in een verpleeghuis. Het CAK en de SVB hebben deze kwestie inmiddels aangepakt.¹⁷

Duidelijk is dat het huidige stelsel dringend toe is aan vernieuwing, zodat het beter aansluit bij de wijze waarop AOW'ers tegenwoordig hun levens inrichten. Klachten zoals die van Otto onderstrepen dit.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

¹⁷ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2021/burgers-in-de-knel-door-onduidelijkheid-over-gevolgen-omzetting-aow-pensioen-voor-eigen>.

Relevante literatuur en wet- en regelgeving

Algemene Ouderdomswet (AOW)

Artikel 1

- 3 In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt:
 - a. als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad;
 - b. als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.
- 4 Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.
- 5 Een gezamenlijke huishouding wordt in ieder geval aanwezig geacht indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:
 - a. zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van deze wet daarmee gelijk zijn gesteld;
 - b. uit hun relatie een kind is geboren of erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander;
 - c. zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of
 - d. zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding, bedoeld in het vierde lid.