

De (on)verenigbaarheid van het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de Participatiewet en de bestuurlijke boete

Mr. H. Nummerdor-Buijs en mr. dr. J.C. de Wit, datum 06-10-2016

Datum

06-10-2016

Auteur

Mr. H. Nummerdor-Buijs en mr. dr. J.C. de Wit^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Handhaving algemeen

Sociale zekerheid algemeen / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Openbaarheid van bestuur

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Bestuursprocesrecht / Beroep

Dit artikel zoomt in op het spanningsveld tussen het onweerlegbaar rechtsvermoeden en de bestuurlijke boete. Dit spanningsveld zal nader worden onderzocht aan de hand van de vraag of wegens een schending van de inlichtingenplicht een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, als deze schending het gevolg is van het aannemen van het bestaan van een gezamenlijke huishouding op basis van het onweerlegbaar rechtsvermoeden van de Participatiewet. Daartoe zullen eerst de betekenis en werking van een (on)weerlegbaar rechtsvermoeden in zijn algemeenheid en de totstandkoming, reikwijdte en bedoeling van en de jurisprudentie over het onweerlegbaar rechtsvermoeden van de gezamenlijke huishouding worden besproken. Aansluitend wordt met behulp van nationale en internationale jurisprudentie een uitspraak gedaan over de verenigbaarheid van deze beide rechtsfiguren.

1. Inleiding

De vraag of iemand recht heeft op een bijstandsuitkering op basis van de Participatiewet^[2] en zo ja, wat de hoogte van deze uitkering moet zijn, is niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Een van de aspecten die van belang is bij het bepalen van het recht op bijstand is hoe iemand woont, in termen van de Participatiewet: bestaat er al of niet een gezamenlijke huishouding. Over het begrip 'gezamenlijke huishouding' zijn al vele pennen leeg geschreven en is vaak geprocedeerd. Dit hangt onder meer samen met het feit dat het voor een uitkeringsverstrekking instantie, in geval van een bijstandsuitkering het college van burgemeester en wethouders (hierna: college), regelmatig lastig is om de woonsituatie van een aanvrager van een bijstandsuitkering of een bijstandsgerechtigde nauwkeurig vast te stellen. Volgens artikel 3, derde lid, van de Participatiewet, is sprake van een gezamenlijke huishouding op het moment dat twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij daarnaast blijf geven zorg te dragen voor elkaar.^[3] Of twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, mag niet alleen worden bepaald aan de hand van de inschrijving van de Basisregistratie personen (hierna: Brp) maar is mede afhankelijk van de concrete feiten en omstandigheden.^[4] Ook het vaststellen of is voldaan aan het tweede vereiste om te kunnen spreken van een gezamenlijke huishouding – de wederzijdse zorg – is vaak niet gemakkelijk. Dit brengt met zich mee dat het college regelmatig moeite heeft om voldoende bewijs te vergaren waarmee aannemelijk wordt gemaakt dat twee personen een gezamenlijke huishouding voeren. De wetgever heeft zich deze problematiek al vele jaren geleden aangetrokken en heeft mede ter bestrijding van fraude het college in een eenvoudiger bewijspositie gebracht door een zogenaamd onweerlegbaar rechtsvermoeden op te nemen in de Participatiewet. Dit rechtsvermoeden is wat betreft de gezamenlijke huishouding opgenomen in artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet.^[5] Als op basis van objectieve en verifieerbare gegevens is vastgesteld dat belanghebbenden hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en dat sprake is van een van de vier in dit lid omschreven situaties, dan wordt een gezamenlijke huishouding geacht aanwezig te zijn. De vier situaties zijn:

- a. de belanghebbenden zijn met elkaar gehuwd geweest of in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag van bijstand voor de verlening daarvan als gehuwden aangemerkt;
- b. uit de relatie van de belanghebbenden is een kind geboren of er heeft erkenning plaatsgevonden van een kind van de een door de ander;
- c. de belanghebbenden hebben zich wederzijds verplicht tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een

- geldend samenlevingscontract; of
- d. de belanghebbenden worden op grond van een registratie aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding als bedoeld in het derde lid.

Voor de toepassing van onderdeel d wordt in een algemene maatregel van bestuur vastgesteld welke registraties, en gedurende welk tijdvak, in aanmerking worden genomen.^[6]

Hoewel het begrip gezamenlijke huishouding en de rechtsfiguur van het onweerlegbaar rechtsvermoeden al zo'n twintig jaar in de Participatiewet en zijn voorgangers zijn opgenomen,^[7] wordt hierover nog altijd regelmatig geprocedeerd. In de eerste helft van 2016 zijn bijna honderd uitspraken van Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB of Raad) gepubliceerd waarin op de een of andere manier het al of niet bestaan van een gezamenlijke huishouding een twistpunt vormde. In meer dan tien van deze uitspraken werd ook verwezen naar het onweerlegbaar rechtsvermoeden. Dat is niet alleen een gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen, zoals veranderende leefvormen, maar hangt ook samen met andere wetswijzigingen, bijvoorbeeld de invoering van de bestuurlijke boete in de socialezekerheidswetten. Een interessante vraag die zich in dat verband aandient, is of een bestuurlijke boete mag worden opgelegd als sprake is van een schending van de inlichtingenplicht doordat op basis van een onweerlegbaar rechtsvermoeden wordt aangenomen dat een gezamenlijke huishouding bestaat.

Om deze vraag te beantwoorden zullen wij in het vervolg van deze bijdrage nader ingaan op de rechtsfiguur van het (on)weerlegbaar rechtsvermoeden; wat is precies een rechtsvermoeden en wat zijn het doel en de consequenties van deze rechtsfiguur (~~§ 6.2~~). Daarna gaan wij terug in de tijd om de opname van het rechtsvermoeden van de gezamenlijke huishouding in een voorloper van de Participatiewet, te weten de Algemene bijstandswet (hierna: Abw), te bespreken om zo te achterhalen met welk doel dit rechtsvermoeden is opgenomen en welke overwegingen en bedenkingen zijn geuit tijdens de behandeling van het wetsvoorstel (~~§ 6.3~~). Aansluitend beschrijven wij aan de hand van enige uitspraken van de CRvB en de Hoge Raad (hierna: HR) hoe deze rechtscollages dit rechtsvermoeden hebben geïnterpreteerd en hoe zij hebben geoordeeld over de reikwijdte en de toelaatbaarheid van het rechtsvermoeden (~~§ 6.4~~). Dit bezien wij mede in het licht van de verdragsverplichtingen die op de Nederlandse Staat rusten, in het bijzonder de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). In de daaropvolgende paragraaf zal de juridische houdbaarheid van het rechtsvermoeden in relatie tot de bestuurlijke boete worden onderzocht, waarbij de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van het EVRM en de daarbij gewezen arresten van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) een belangrijke rol spelen (~~§ 6.5~~). Wij sluiten dit artikel af met een conclusie (~~§ 6.6~~).

2. Het rechtsvermoeden in het algemeen

Hoewel in het Nederlandse rechtssysteem en in alle wettelijke systemen feitelijke en rechtsvermoedens voorkomen, waarover het EHRM zich ook heeft uitgesproken,^[8] is in de rechtswetenschappelijke literatuur weinig geschreven over het juridische begrip 'rechtsvermoeden'. Wellicht hangt dit samen met feit dat het gebruik van rechtsvermoedens in de Nederlandse wet- en regelgeving vrij beperkt lijkt. Naast de twee vaak genoemde rechtsvermoedens over het bestaan en de omvang van de arbeidsovereenkomst in Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) en de gezamenlijke huishouding in de Participatiewet, is ook een aantal rechtsvermoedens te vinden in het belastingrecht.^[9] Daarnaast zijn ook in andere wetten rechtsvermoedens opgenomen, maar het aantal blijft toch vrij gering.^[10] Een zoektocht in juridische databanken met zoektermen 'rechtsvermoeden', al dan niet met de toevoeging '(on)weerlegbaar' en 'wettelijke fictie' levert vele verwijzingen op naar rechtspraak, maar slechts weinig verwijzingen naar wet- en regelgeving en literatuur. En wat er is geschreven dateert grotendeels uit het midden van de vorige eeuw.^[11] Voor zover ons bekend, is de enige meer recente bijdrage over het rechtsvermoeden een essay van Zwart uit 2010.^[12] De aanleiding voor dit essay vormde, het zal waarschijnlijk niet verbazen, een arrest van de HR over het rechtsvermoeden van de gezamenlijke huishouding. In dit essay onderscheidt Zwart in de Nederlandse wet- en regelgeving zes vormen van, zoals hij het zelf noemt, 'gelijkstellingen'. Twee daarvan zijn het weerlegbaar en het onweerlegbaar rechtsvermoeden. Zwart licht de door hem onderscheiden vormen slechts toe aan de hand van voorbeelden en geeft geen zuivere definities.^[13] Wel schrijft Zwart over het verschil tussen het rechtsvermoeden en de fictie, een van de vier andere door hem onderscheiden vormen, "dat bij de fictie een feitelijke toestand in strijd met de werkelijkheid aanwezig wordt geacht (...) Bij het rechtsvermoeden is het onzeker of de feitelijke toestand waaraan het recht gevolgen verbindt zich voordoet, maar omdat het reguliere bewijs ontbreekt worden de daaraan verbonden rechtsgevolgen aan de hand van andere criteria in het leven geroepen".^[14] Scholten geeft aan dat in een rechtssysteem de neiging tot systematiseren bestaat omdat alleen dan het aantal begrippen van het stelsel beperkt kan blijven. De sterkste neiging tot systematiseren is volgens Scholten de fictie. De fictie laat zich onderscheiden van het vermoeden, en het vermoeden kent twee varianten afhankelijk van de vraag of tegenbewijs al dan niet is toegestaan.^[15] Uit de besproken literatuur kan de volgende omschrijving van het rechtsvermoeden worden gedestilleerd. Er is sprake van een rechtsvermoeden als aan een omschreven feitencomplex rechtsgevolgen worden verbonden zonder dat de feitelijke situatie waaraan het recht deze gevolgen verbindt, daadwerkelijk hoeft te bestaan. Zoals al genoemd, zijn voorbeelden van

wettelijke rechtsvermoedens te vinden in de artikelen 7:610a en 7:610b van het BW. Deze artikelen omschrijven het rechtsvermoeden van het bestaan en de omvang van de arbeidsovereenkomst. In deze beide artikelen is vrij evident dat sprake is van een rechtsvermoeden, omdat het voltooid deelwoord 'vermoed' in de tekst voorkomt. Zo geeft artikel 7:610a van het BW aan wanneer het bestaan van een arbeidsovereenkomst wordt vermoed. Als aan een aantal feitelijke omstandigheden – er is tegen beloning een minimaal aantal uren gewerkt gedurende een bepaalde periode – is voldaan, dan wordt een arbeidsovereenkomst vermoed aanwezig te zijn zonder dat deze daadwerkelijk hoeft te bestaan. Ook in artikel 5 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (hierna: WAHV)^[16] is een rechtsvermoeden opgenomen. Dit artikel bepaalt dat de kentekenhouder als overtreder wordt aangemerkt en een sanctie krijgt opgelegd, als met zijn motorvoertuig een verkeersovertreding is begaan zonder dat onmiddellijk kan worden vastgesteld wie de bestuurder was. Hierbij kan worden gedacht aan overtredingen die met een camera zijn vastgelegd, zoals het overschrijden van de maximumsnelheid of het rijden door rood licht. Het omschreven feitencomplex is in dit geval een overtreding begaan met een gekentekend motorvoertuig door een niet-bekende bestuurder. Het daaraan verbonden rechtsgevolg is het opleggen van een sanctie aan de kentekenhouder. De kentekenhouder wordt in deze gevallen als overtreder aangemerkt zonder dat hij de overtreding zelf heeft hoeven te begaan.

In het vierde lid van artikel 3 van de Participatiewet worden vier verschillende feitencomplexen geschetst. Als een van deze situaties bestaat naast het feit dat twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, dan leidt dit tot de aanname dat een gezamenlijke huishouding bestaat zonder dat daadwerkelijk voldaan hoeft te zijn aan de tweede voorwaarde voor het bestaan van een gezamenlijke huishouding: de wederzijdse zorg. Deze wederzijdse zorg wordt als het ware verondersteld als een van de vier situaties zich voordoet. Net zoals wordt verondersteld dat een arbeidsovereenkomst bestaat als aan een aantal voorwaarden is voldaan of dat de kentekenhouder van een motorvoertuig de beboetbare overtreding heeft begaan.

Tussen enerzijds de vermoedens van de artikelen 7:610a en 7:610b van het BW en artikel 5 van de WAHV en anderzijds het vermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet bestaat nog wel een belangrijk verschil, namelijk het verschil in weerlegbaarheid. De eerstgenoemde rechtsvermoedens zijn weerlegbaar, hetgeen betekent dat de mogelijkheid bestaat om tegenbewijs te leveren tegen het vermoeden dat de situatie bestaat die wordt verondersteld en waaraan de rechtsgevolgen worden verbonden. Dat sprake is van weerlegbaarheid kan blijken uit de wetsgeschiedenis of uit de tekst van de wet. Het eerste is het geval voor de artikelen 7:610a en 7:610b van het BW.^[17] Het tweede geldt voor het rechtsvermoeden van artikel 5 van de WAHV. In dit artikel wordt verwezen naar artikel 8 van de WAHV. Dit artikel biedt de kentekenhouder de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat tegen zijn wil met zijn motorvoertuig is gereden en dat hij dit redelijkerwijs niet heeft kunnen voorkomen. Denk aan diefstal van het motorvoertuig of joyriding. Als dit hem lukt, zal, aldus artikel 8 van de WAHV, de officier van justitie de boetebeschikking vernietigen. In het geval van het rechtsvermoeden van de gezamenlijke huishouding bestaat niet de mogelijkheid om via het leveren van tegenbewijs aan te tonen dat er geen sprake is van wederzijdse zorg als een van de vier in het vierde lid van artikel 3 van de Participatiewet omschreven situaties bestaat. Althans, het aantonen van het ontbreken van wederzijdse zorg heeft niet als resultaat dat het samenleven niet als een gezamenlijke huishouding wordt gekwalificeerd.^[18] Daarom is dit een onweerlegbaar rechtsvermoeden.

Wat niet uit het oog moet worden verloren, en dat geldt zowel voor het weerlegbare als voor het onweerlegbare rechtsvermoeden, is dat altijd de mogelijkheid bestaat om de feiten te betwisten. In het geval van de WAHV kan worden betwist dat een overtreding is begaan en bij de gezamenlijke huishouding kan worden aangevochten dat beide personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben^[19] en/of dat een van de vier omschreven situaties bestaat. Dit is in het geval van een onweerlegbaar rechtsvermoeden de enige manier om de rechtsgevolgen die worden verbonden aan het rechtsvermoeden, te ontlopen.^[20]

Het doel van een rechtsvermoeden is in alle gevallen het verstevigen of vergemakkelijken van de bewijspositie van een van beide partijen. Dit maakt dat deze rechtsfiguur veel weg heeft van de zogenaamde omkering van de bewijslast. In het geval van het bestaan en de omvang van de arbeidsovereenkomst wordt de bewijspositie van de werknemer verstevigd. De WAHV en de Participatiewet vergemakkelijken de bewijspositie van het bestuursorgaan, waarbij de Participatiewet, anders dan de WAHV, dus zelfs geen mogelijkheid biedt aan de burger om tegenbewijs te leveren.

3. De totstandkoming van het onweerlegbaar rechtsvermoeden van de gezamenlijke huishouding

In het wetsvoorstel ter herinrichting van de ABW dat de regering in maart 1992 indiende bij de Tweede Kamer, staat in artikel 3, het artikel over de gezamenlijke huishouding, in het derde lid dat slechts sprake kan zijn van een gezamenlijke huishouding 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.^[21] Deze omschrijving van het begrip gezamenlijke huishouding was al eerder, te weten bij de stelselherziening van de sociale zekerheid, tot stand gekomen.^[22] In de memorie van toelichting wordt steeds benadrukt dat de gezamenlijke huishouding een 'duurzaam' karakter moet hebben en dat dit moet worden vastgesteld aan de hand van objectieve feitelijkeheden:

"Alleen indien feitelijke omstandigheden aannemelijk maken dat de betrokkenen een gezamenlijke verantwoordelijkheid

voor de bestaansvoorziening dragen, bijvoorbeeld blijkend uit een financiële verstrengeling waardoor zij in economisch opzicht als een eenheid kunnen worden beschouwd, is het gerechtvaardigd bij de bijstandsverlening van het bestaan van een gezamenlijke huishouding uit te gaan. Niet afgegaan kan worden op het door gedragingen van de betrokkenen naar buiten toe eventueel opgeroepen beeld van het bestaan van een affectieve relatie.” [23]

Uit dit citaat spreekt een zekere mate van terughoudendheid ten aanzien van de aanname dat een gezamenlijke huishouding bestaat. Aan de hand van de jurisprudentie was het begrip gezamenlijke huishouding onderzocht op uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid. De regering geeft aan dat zij in de resultaten van dit onderzoek geen aanleiding heeft gevonden om het begrip gezamenlijke huishouding te veranderen.[24]

Dit standpunt van de regering wordt door meerdere leden van de Tweede Kamer sterk bekritiseerd. Leden van de D66-fractie wijzen erop dat uit het onderzoek blijkt dat de gezamenlijke huishouding tot uitvoeringsproblemen leidt, omdat het aantonen ervan erg arbeidsintensief is en het bestaan ervan moeilijk valt te bewijzen. Zij bepleiten om ernaar te streven dat het bestaan van een gezamenlijke huishouding zoveel mogelijk op basis van objectieve maatstaven kan worden vastgesteld, zodat intensief speurwerk en het vragen naar privacygevoelige informatie achterwege kan blijven.[25]

Twee vergaderjaren en een staatssecretaris later kondigt hetzelfde kabinet[26] in november 1993 in een beleidsbrief aan dat een van de hoofdpunten van zijn vernieuwde bijstandsbeleid de intensivering van het fraudebeleid is.[27] Waar de aandacht voor de bestrijding van misbruik van de bijstand in de memorie van toelichting nog vrij gering was, loopt het aanpakken van fraude als een rode draad door deze beleidsbrief. Omdat het verzwijgen van een partner een van de belangrijkste vormen van bijstandsfraude is, wordt het invoeren van een minder fraudegevoelig partnerbegrip noodzakelijk geacht. Daarnaast wordt ook de noodzaak van het opnemen van een rechtsvermoeden in het nieuwe wetsvoorstel toegelicht:

“Gemeenten moeten een effectievere bewijsmogelijkheid krijgen om degenen die feitelijk een gezamenlijke huishouding voeren als zodanig aan te kunnen merken. In een aantal situaties kan gevoeglijk worden aangenomen dat de betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren. De bewijslast ligt in de huidige regelgeving te veel bij de gemeenten. Het kabinet is van oordeel dat de gemeente in situaties waarin overduidelijk sprake is van partnersituaties, er zonder nadere bewijsvoering – en zonder mogelijkheid van tegenbewijs – van mag uitgaan dat de betrokkenen inderdaad een gezamenlijke huishouding voeren.” [28]

In het aangepaste wetsvoorstel dat in het voorjaar van 1994 aan de Tweede Kamer wordt gestuurd, is een sterk gewijzigd artikel 3 opgenomen. Het begrip ‘duurzaam’ is verdwenen uit het tweede lid. [29] Aan het verzoek van de D66-fractie om de vaststelling van het bestaan van een gezamenlijke huishouding zoveel mogelijk te baseren op objectieve maatstaven en daarom uit lid 2 ook de woorden ‘dan wel anderszins’ te schrappen, is geen gehoor gegeven. In lid 3 is het rechtsvermoeden opgenomen zoals dat in het huidige artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet staat. Het enige verschil is dat in sub a de temporele beperking tot twee jaar voor als gehuwd aangemerkte belanghebbenden ontbreekt.[30] In de nota van wijziging geeft het kabinet nogmaals aan dat het noodzakelijk is “dat de gemeente in een betere bewijspositie komt te verkeren bij de toets op de aanwezigheid van een partner”. [31] Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer wordt door de D66-fractie opgemerkt dat “dit soort onweerlegbare rechtsvermoedens in de wet niet wenselijk zijn”. [32] Ook de GroenLinks-fractie blijft kritisch over de wijze van fraudebestrijding.[33] In de Eerste Kamer wordt nog uitgebreid gesproken over de wenselijkheid van het fraudebestendiger maken van de bijstandswet in zijn geheel en van het partnerbegrip en de gezamenlijke huishouding in het bijzonder. Voor een aantal Kamerleden is het belangrijk dat de minister expliciet aangeeft dat er ruimte is “om in onredelijke situaties het individualiseringsbeginsel toe te passen, zoals omschreven in artikel 13, lid 4”. [34] Dit beginsel houdt in dat het college verplicht is, het artikel geeft geen beleidsvrijheid, om de bijstand af te stemmen op de omstandigheden en middelen van belanghebbenden. Afwijking van de toepasselijke bijstandsnorm is derhalve geboden als dit gelet op alle omstandigheden noodzakelijk is.[35] Het wetsvoorstel wordt, inclusief het onweerlegbaar rechtsvermoeden in artikel 3, aangenomen.

Deze korte beschrijving van de geschiedenis van de totstandkoming van het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de Participatiewet maakt duidelijk dat in de eerste helft van de jaren '90 van de vorige eeuw in een betrekkelijk korte periode een grote omslag in denken heeft plaatsgevonden. Van een wetsvoorstel waaruit toch een zekere mate van terughoudendheid spreekt voor de aanname dat een gezamenlijke huishouding bestaat tot een wet waarin op basis van een rechtsvermoeden een gezamenlijke huishouding wordt verondersteld, zelfs zonder de mogelijkheid deze presumptie door tegenbewijs te weerleggen.

4. De rechtspraak over het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de Participatiewet

Zonder te overdrijven kan worden gezegd dat over alle onderdelen van het vierde lid van artikel 3 van de Participatiewet (redelijk) veel jurisprudentie bestaat. Het voert in het kader van dit artikel te ver om op alle jurisprudentie in te gaan. Wij beperken ons tot de uitspraken die aangeven hoe in de rechtspraak het rechtsvermoeden en de reikwijdte daarvan is geïnterpreteerd.

In een uitspraak van begin 2002 spreekt de CRvB expliciet uit, zoals wij al in paragraaf 2 hebben aangegeven, dat

belanghebbenden altijd de mogelijkheid hebben om de feiten die leiden tot het onweerlegbaar rechtsvermoeden, te betwisten. Zowel het hebben van eenzelfde hoofdverblijf als het bestaan van een van de vier genoemde situaties kan worden aangevochten. Als dit slaagt, is artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet niet van toepassing omdat niet is voldaan aan de eisen die zijn gesteld, om zonder nader onderzoek een gezamenlijke huishouding aanwezig te achten. De CRvB formuleert het als volgt:

“Meergenoemd artikel 3, vierde lid, belet belanghebbenden niet om zowel het feitelijk bestaan van (een van) de vier daarin omschreven situaties als het daadwerkelijk hebben van hoofdverblijf in dezelfde woning te betwisten, daarvoor relevante argumenten aan te dragen en bewijzen ter onderbouwing daarvan aan de rechter te presenteren.” [36] In latere uitspraken voegt de CRvB nog toe: “Die betwisting, de aangedragen argumenten en dat bewijsmateriaal kunnen vervolgens zowel in beroep als in hoger beroep volledig worden getoetst.” [37]

Dat het betwisten van het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning succesvol kan gebeuren, blijkt onder meer uit een recente uitspraak van de CRvB. De onderzoeksbevindingen van het college bieden, volgens de CRvB, “*grond voor niet meer dan een indruk*” dat de belanghebbende zijn hoofdverblijf op het uitkeringsadres had.[38] Als het bestaan van een van de vier situaties succesvol is bestreden maar belanghebbenden hebben wel het hoofdverblijf in dezelfde woning, dan heeft het college uiteraard nog wel de mogelijkheid om aannemelijk te maken dat sprake is van wederzijdse zorg.[39] Bij toepassing van het onweerlegbaar rechtsvermoeden is het al dan niet daadwerkelijk bestaan van wederzijdse zorg echter niet van belang, omdat dit wordt verondersteld.[40]

Op basis van een uitspraak uit 2007 kan worden geconcludeerd dat de reikwijdte van het rechtsvermoeden volgens de CRvB beperkt is:

“Mede gelet op het uitzonderingskarakter van de betreffende bepaling en de verstrekkende gevolgen van het aannemen van een onweerlegbaar rechtsvermoeden, ziet de Raad geen aanleiding aan deze bepaling een verderstrekkende betekenis toe te kennen dan in de tekst van de betrokken bepaling tot uitdrukking is gebracht.” [41]

Op deze uitspraak is nadien regelmatig een beroep gedaan met als doel de toepassing van het onweerlegbaar rechtsvermoeden te voorkomen. In een uitspraak van 2013 geeft de CRvB nog eens expliciet de reikwijdte aan van het onweerlegbaar rechtsvermoeden. Hij zoekt daarvoor aansluiting bij de wetsgeschiedenis:

“Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepaling over het onweerlegbaar rechtsvermoeden volgt bovendien dat dit niet alleen betrekking heeft op een aanvraagsituatie, maar mede op de intrekking en herziening van bijstand met terugwerkende kracht (...).”[42]

Zoals uit de zojuist aangehaalde uitspraak uit 2007 blijkt, strekt het onweerlegbaar rechtsvermoeden echter niet zo ver dat dit ook mag worden gebruikt bij de vaststelling van de aflossingscapaciteit bij terugvordering.

Na deze uitspraken over de mogelijkheid om de feiten te betwisten en over de reikwijdte van het onweerlegbare rechtsvermoeden zullen wij nu ingaan op de vraag hoe het onweerlegbare rechtsvermoeden zich verhoudt tot het recht op een eerlijk proces zoals opgenomen in artikel 6 van het EVRM. Al in 1988 overwoog het EHRM in het *Salabiaku*-arrest dat feitelijke en rechtsvermoedens in elk rechtssysteem voorkomen en dat deze presumpties in beginsel niet zijn verboden.[43] In de volgende paragraaf komt dit arrest nog nader aan de orde. In 2002 heeft de CRvB geoordeeld dat het onweerlegbaar rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet niet in strijd is met artikel 6, eerste lid, van het EVRM en het daarin opgenomen uitgangspunt van ‘equality of arms’. De CRvB heeft zijn oordeel onderbouwd door te wijzen op het bestaan van de mogelijkheid om de voorwaarden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet te betwisten in combinatie met het feit dat het oordeel hierover in beroep en hoger beroep volledig kan worden getoetst.[44] Twee jaar later onderschrijft de HR de overwegingen en het oordeel van de CRvB.[45]

Nadat het college heeft vastgesteld dat sprake is van een gezamenlijke huishouding zoals omschreven in artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet, heeft het de plicht om te onderzoeken of bijzondere omstandigheden nopen tot toepassing van het individualiseringsbeginsel. Toepassing van dit beginsel kan leiden tot matiging of zelfs geheel tenietdoen van de consequenties van de aanwezig geachte gezamenlijke huishouding. Daarom zullen wij aan het slot van deze paragraaf nog bekijken hoe de rechter in de afgelopen twintig jaar is omgegaan met een beroep op het individualiseringsbeginsel. Uit de jurisprudentie blijkt dat de CRvB zeer terughoudend is met het honoreren van een beroep op het individualiseringsbeginsel. Het gaat misschien net te ver om te zeggen dat dit beginsel voor het in afwijking van de norm verhogen van de bijstand slechts een lege huls is, maar de rechtspraak wijst wel die kant op. In een recente uitspraak overweegt de CRvB dat geen sprake was “*van zodanig zeer bijzondere omstandigheden dat het afwijkend vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand gelet op alle omstandigheden noodzakelijk was*”. [46] Ook in eerdere uitspraken overweegt de CRvB dat pas in geval van zeer bijzondere omstandigheden via het individualiseringsbeginsel de bijstand in afwijking van de geldende norm kan worden vastgesteld.[47] Voor zover ons bekend is een beroep op het individualiseringsbeginsel na het vaststellen van een gezamenlijke huishouding op basis van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet nog nooit succesvol geweest.[48]

5. De rechtspraak over de bestuurlijke boete op basis van een (on)weerlegbaar rechtsvermoeden

Wanneer een schending van de inlichtingenplicht heeft geleid tot het onterecht of tot een te hoog bedrag verlenen van bijstand, is het college niet alleen gehouden om de bijstand te herzien dan wel in te trekken en terug te vorderen,^[49] maar ook om een bestuurlijke boete op te leggen.^[50] In geval van herziening dan wel intrekking is de maatstaf met betrekking tot de bewijslast dat het college een schending van de inlichtingenplicht 'aannemelijk' moet maken. ^[51] Daarbij kan het bestaan van een gezamenlijke huishouding waarvan de belanghebbende geen melding heeft gemaakt, aannemelijk worden gemaakt op grond van het onweerlegbaar rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet. Het college moet dan aannemelijk maken dat van een van de vier genoemde situaties sprake is en dat belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben op hetzelfde adres. In het kader van de boeteoplegging geldt echter een zwaardere maatstaf met betrekking tot de bewijslast. Wil het college kunnen overgaan tot het opleggen van een boete, dan moet het niet slechts aannemelijk maken maar 'aantonen' dat de inlichtingenplicht is geschonden. ^[52] Ook daarbij mag het college zich baseren op het rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet. In het *Salabiaku*-arrest heeft het EHRM overwogen:

"Presumptions of fact or of law operate in every legal system. Clearly, the Convention does not prohibit such presumptions in principle. It does, however, require the Contracting States to remain within certain limits in this respect as regard criminal law." ^[53]

Het opleggen van bestraffende sancties, zoals een bestuurlijke boete, mag dus binnen redelijke grenzen worden gebaseerd op een rechtsvermoeden. Wij kunnen ons voorstellen dat de zwaardere bewijslast niet zozeer gevolgen zal hebben voor de aanname van het bestaan van een van de vier situaties zoals genoemd in artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet. De daarin gestelde voorwaarden zijn vrij zwart-wit; belanghebbenden zijn wel of niet gehuwd geweest, uit de relatie van belanghebbenden is wel of geen kind geboren et cetera. Het gegeven dat het college moet 'aantonen' dat de inlichtingenplicht is geschonden, zal vooral tot gevolg hebben dat beter zal moeten worden onderbouwd dat belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben op hetzelfde adres. In dat kader kan worden aangesloten bij de jurisprudentie met betrekking tot het schenden van de inlichtingenplicht waarbij het voeren van een gezamenlijke huishouding wordt gebaseerd op artikel 3, derde lid, van de Participatiewet. In die uitspraken zijn de verschillende bewijsmaatstaven voor enerzijds herziening dan wel intrekking en anderzijds de bestuurlijke boete uiteraard ook aan de orde.

Bij een schending van de inlichtingenplicht die wordt gebaseerd op artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet, heeft de belanghebbende niet de mogelijkheid om tegenbewijs te leveren tegen de voorwaarde 'wederzijdse zorg' om zo aan te tonen dat geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Het gaat immers om een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Zoals al eerder aangegeven, is met betrekking tot besluiten inzake herziening dan wel intrekking van de bijstand geoordeeld dat dit niet in strijd is met artikel 6, eerste lid, van het EVRM. Het tweede lid van deze verdragsbepaling, waarin de eis van onschuldpresumptie is opgenomen, is op deze besluiten niet van toepassing. Het gaat namelijk niet om een vervolging wegens een strafbaar feit.^[54] Dit is anders wanneer, wegens een schending van de inlichtingenplicht, een bestuurlijke boete wordt opgelegd, dit is immers een punitieve sanctie. Dit roept de vraag op hoe het onweerlegbaar rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet zich verhoudt tot de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Voor zover ons bekend, zijn door de rechtbanken en de CRvB (nog) geen uitspraken gedaan over de bestuurlijke boete in combinatie met het aannemen van een schending van de inlichtingenplicht welke wordt gebaseerd op een onweerlegbaar rechtsvermoeden. Op het gebied van de bijstand kan dit worden verklaard door het feit dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete wegens schending van de inlichtingenplicht eerst in 2013 in de Participatiewet is opgenomen.^[55] De CRvB heeft echter al wel geoordeeld over opgelegde bestuurlijke boetes vanwege een schending van de inlichtingenplicht op basis van een weerlegbaar rechtsvermoeden in de Wet studiefinanciering 2000 (hierna: WSF 2000). Wij zullen onderzoeken in hoeverre deze jurisprudentie aanknopingspunten biedt voor het beantwoorden van de hierboven gestelde vraag naar de verhouding tussen het onweerlegbaar rechtsvermoeden en de onschuldpresumptie. Zoals al eerder opgemerkt, volgt uit het *Salabiaku*-arrest van het EHRM dat een bestraffende sanctie, binnen redelijke grenzen, mag worden gebaseerd op een rechtsvermoeden. Daarbij overweegt het Hof:

"It requires States to confine them within reasonable limits which take into account the importance of what is at stake and maintain the rights of the defence." ^[56]

Feteris merkt in zijn annotatie bij dit arrest op dat de eis om de rechten van de verdediging te eerbiedigen volgens hem inhoudt dat de verdachte in redelijkheid in staat moet worden gesteld om het vermoeden te weerleggen.^[57] Dit standpunt is ook terug te vinden in de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt in een uitspraak uit begin 2015:

"...dat het niet in strijd met de in artikel 6, tweede lid, van het EVRM neergelegde onschuldpresumptie is indien een wettelijke regeling uitgaat van verwijtbaarheid, doch die veronderstelling weerlegbaar is en met de betrokken belangen van de overtreder rekening wordt gehouden." ^[58]

Ook in de uitspraken betreffende de WSF 2000 overweegt de CRvB:

“Het bepaalde in artikel 6, tweede lid, van het EVRM brengt mee dat de studerende een redelijke mogelijkheid moet hebben zich daartegen te verweren en dat geen sprake mag zijn van omkering van de bewijslast.” [\[59\]](#)

In een zeer recente uitspraak op het gebied van de bijstand heeft de CRvB eveneens overwogen dat de bewijslast niet mag worden verschoven. De Raad oordeelt dat het boetebesluit, in tegenstelling tot het terugvorderingsbesluit, niet in stand kan blijven, omdat het college er niet in is geslaagd om de schending van de inlichtingenplicht aan te tonen. De schending was in casu gebaseerd op het vermoeden dat aanwezigheid op een werkplek tijdens reguliere arbeidsuren betekent dat de betrokkene ook daadwerkelijk op geld waardeerbare arbeid heeft verricht. Nu dit naar het oordeel van de Raad “*niet buiten redelijke twijfel is*”, was het college niet bevoegd om een boete op te leggen. [\[60\]](#)

Wanneer het opleggen van een bestuurlijke boete wordt gebaseerd op het niet melden van het voeren van een gezamenlijke huishouding, welk bestaan wordt gebaseerd op artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet, is het onzes inziens evident dat uit artikel 6, tweede lid, van het EVRM voortvloeit dat de belanghebbende in de gelegenheid moet worden gesteld om tegenbewijs te leveren tegen dit rechtsvermoeden. Het rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet houdt in dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, waarbij de ‘wederzijdse zorg’ wordt vermoed aanwezig te zijn als een van vier in dat lid omschreven situaties bestaat. Voor de belanghebbende moet dan ook, in tegenstelling tot bij een besluit tot herziening dan wel intrekking, de mogelijkheid bestaan om door middel van tegenbewijs te onderbouwen dat geen sprake is van wederzijdse zorg, waarmee het vermoeden van het bestaan van een gezamenlijke huishouding kan worden weerlegd. Het ligt in de rede dat de CRvB het onverkort toepassen van het onweerlegbaar rechtsvermoeden uit artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet in het kader van de oplegging van een bestuurlijke boete niet zal aanvaarden. Het college zal in deze gevallen de belanghebbende dus in de gelegenheid moeten stellen om tegenbewijs te leveren, waarbij artikel 6, tweede lid, van het EVRM of het individualiseringsbeginsel van artikel 18 van de Participatiewet als grondslag kan dienen. Onzes inziens is het daarbij voldoende dat de belanghebbende ‘aannemelijk’ maakt en niet moet ‘aantonen’ dat geen sprake is van wederzijdse zorg. Dit omdat, zoals ook de CRvB overweegt, uit artikel 6, tweede lid, van het EVRM volgt dat geen sprake mag zijn van omkering van de bewijslast. Deze maatstaf van ‘aannemelijkheid’ hanteert de CRvB ook in de WSF 2000-uitspraken:

“...aannemelijk te maken waardoor redelijke twijfel wordt gewekt aan de redengevende kracht van dat bewijsvermoeden, zodat dit wordt ontzenuwd.” [\[61\]](#)

De CRvB merkt in de uitspraken betreffende de WSF 2000 op dat de belanghebbende een ‘redelijke mogelijkheid’ moet hebben om zich te verweren tegen het rechtsvermoeden. In dat kader overwoog de Raad dat het de vraag is hoe ver een dergelijk vermoeden in de tijd mag terugwerken. [\[62\]](#) Op grond van de WSF 2000 komt een student voor een uitwonendenbeurs in aanmerking als hij woont op het adres waarop hij staat ingeschreven in de Brp en dit niet het adres is waarop (een van) zijn ouders staat/staan ingeschreven. [\[63\]](#) Wanneer bijvoorbeeld naar aanleiding van een huisbezoek blijkt dat de student niet woonachtig is op dit Brp-adres, dan kan een herziening van het recht op studiefinanciering plaatsvinden. [\[64\]](#) Deze herziening vindt plaats met ingang van de laatste adreswijziging van de studerende zoals opgenomen in het Brp. [\[65\]](#) De hoogte van de bestuurlijke boete is ten hoogste 50 procent van het ten gevolge van de herziening teruggevorderde bedrag. [\[66\]](#) De resultaten van een recent huisbezoek worden dus geëxtrapoleerd naar het verleden tot aan de laatste adreswijziging van de student. De CRvB overweegt:

“Om te voorkomen dat een studerende door het tijdsverloop in een positie zou kunnen komen te verkeren dat het wekken van redelijke twijfel aan de juistheid van het vermoeden niet meer mogelijk is, ziet de Raad aanleiding de werking van dit vermoeden bij het opleggen van boetes voor zaken als de onderhavige in beginsel te beperken tot een periode van maximaal 12 maanden voorafgaand aan en met inbegrip van de maand waarin de woonsituatie van de studerende is gecontroleerd.” [\[67\]](#)

Ook in het geval van een bestuurlijke boete die wordt gebaseerd op het wettelijk vermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet, kan sprake zijn van een behoorlijk tijdsverloop. Stel dat door het college is aangetoond dat een belanghebbende al tien jaar met haar ex-echtgenoot met wie zij een kind heeft, het hoofdverblijf heeft in dezelfde woning, dan kan zij onder het vermoeden dat gedurende tien jaar sprake is van een gezamenlijke huishouding uitkomen door aannemelijk te maken dat al die jaren geen sprake is geweest van ‘wederzijdse zorg’. Waar in het kader van artikel 3, derde lid, van de Participatiewet de bewijslast bij het college ligt, is het nu primair aan de belanghebbende om met bewijs te komen. Dat zal, zeker als sprake is van een ruim tijdsverloop, niet (altijd) eenvoudig zijn. Dit maakt dat het ons niet zou verbazen als de CRvB in het kader van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet zal oordelen dat ook dit rechtsvermoeden tot een bepaalde periode moet worden beperkt.

6. Conclusie

Voor het beoordelen van de juridische houdbaarheid van het onweerlegbaar rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van

de Participatiewet is het van belang om onderscheid te maken tussen enerzijds een besluit tot herziening dan wel intrekking van de bijstand en anderzijds een besluit tot oplegging van een bestuurlijke boete. In het eerste geval volgt uit artikel 6, eerste lid, van het EVRM en de daarop gebaseerde (inter)nationale jurisprudentie dat het onweerlegbaar rechtsvermoeden juridisch gezien door de beugel kan. In geval van de bestuurlijke boete moet echter worden voldaan aan de eis van onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, van het EVRM. Wij hebben geanalyseerd dat het onverkort opleggen van een bestuurlijke boete op basis van een schending van de inlichtingenplicht die is gebaseerd op het onweerlegbaar rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, van de Participatiewet naar alle waarschijnlijkheid geen stand zal houden. De belanghebbende moet in de gelegenheid worden gesteld om tegenbewijs te leveren tegen het vermoeden. Dit houdt onzes inziens in dat hij de kans moet krijgen om door middel van het leveren van tegenbewijs aannemelijk te maken dat geen sprake is van wederzijdse zorg, waarmee het bestaan van een gezamenlijke huishouding wordt weerlegd. Daarbij zou het ons niet verbazen als de CRvB, net als hij heeft gedaan in de WSF 2000-zaken, zal bepalen dat de werking van het vermoeden tot een bepaalde periode moet worden beperkt.

Voetnoten

[1]

Hanneke Nummerdor-Buijs is juridisch adviseur bij de Vakbond voor burger en militair defensiepersoneel en lid van de sociale kamer van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Schiedam; Joke de Wit is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan Erasmus School of Law en voorzitter van de sociale kamer van de algemene bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.

[2]

Dit is uiteraard niet anders voor andere uitkeringen. In dit artikel beperken wij ons tot de uitkeringen op basis van de Participatiewet.

[3]

In de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) en de Algemene nabestaandenwet (hierna: Anw) is dezelfde omschrijving van het begrip gezamenlijke huishouding opgenomen. In deze beide wetten is, anders dan in de Participatiewet, in een van de volgende leden nog toegevoegd dat bij algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld over wat wordt verstaan onder 'blijk geven zorg te dragen voor elkaar', art. 1 lid 7 AOW en art. 3 lid 6 Anw. Tot op heden is dit niet gebeurd. Per 1 januari 2004 is dit lid niet meer in de Wet werk en bijstand (hierna: WWB), de voorganger van de Participatiewet, opgenomen. In de AOW is daarnaast nog aangegeven dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald wat wordt verstaan onder 'het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben', art. 1 lid 7 AOW en het Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning. In de Participatiewet is wel opgenomen dat onder een woning ook een woonwagen en een woonschip wordt verstaan.

[4]

CRvB 22 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2474; HR 13 maart 2015, AB 2015/168, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman en T.J. Poppema; USZ 2015/113, m.nt. H.W.M. Nacinovic; CRvB 21 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1370; CRvB 5 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2533.

[5]

Zie ook art. 1 lid 5 AOW en art. 3 lid 4 Anw.

[6]

Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998.

[7]

In de Algemene bijstandswet die op 1 januari 1996 in werking is getreden, was dit rechtsvermoeden voor het eerst opgenomen. Wij gebruiken in dit artikel in beginsel Participatiewet. Slechts waar dit voor een goed begrip van de tekst noodzakelijk is zullen wij de namen van de voorlopers van de Participatiewet gebruiken.

[8]

EHRM 7 oktober 1988, 10519/87, § 28, NJ 1991/351, m.nt. E.A. Alkema; FED 1990/204, m.nt. M.W.C. Feteris (*Salabiaku/Frankrijk*).

[9]

Zie bijvoorbeeld art. 2.17 lid 2 en 3 Wet Inkomstenbelasting 2001, art. 14a lid 1 en art. 14b lid 1 Wet op de vennootschapsbelasting 1969.

[10]

Zie bijvoorbeeld art. 23 lid 2 Wet arbeid vreemdelingen en art. 18b lid 3 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

[11]

Zie ook F.P. Zwart, 'lets over ficties en rechtsvermoedens', *Trema* 2010, p. 209.

[12]

F.P. Zwart, 'lets over ficties en rechtsvermoedens', *Trema* 2010, p. 207-210.

[13]

De overige vier vormen die Zwart onderscheidt, zijn: de (zuivere) begripsbepaling, de uitbreiding van (gelijkstelling met) een wettelijk begrip, de fictie en de bewijsregel. Voor voorbeelden bij de zes genoemde vormen verwijzen wij naar het essay. Wij vragen ons overigens af of de door Zwart genoemde vormen allemaal zuiver zijn te scheiden en of er geen sprake is van overlap tussen de verschillende vormen.

[14]

F.P. Zwart, 'Iets over ficties en rechtsvermoedens', *Trema* 2010, p. 209.

[15]

P. Scholten, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlandsch burgerlijk recht (Asser-serie). Algemeen deel*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1954, p. 67-68; zie ook E.M. Meijers, *Algemene leer van het burgerlijke recht, deel I. De algemene begrippen van het burgerlijk recht*, Leiden: Universitaire Pers, 1948, p. 29 e.v. en J. Eggens, 'Over het fingeren van rechtsficties', in H.C.F. Schoordijk & J.M. Smits (red.), *Een selectie uit het werk van Jannes Eggens (Eggens-bundel)*, Overveen: Uitgeverij Belvédère 1998, p. 440-454.

[16]

Deze wet is ook bekend onder de naam: Wet Mulder.

[17]

[Kamerstukken II 1996/97, 25263, 3](#), p. 4-5, 22-23.

[18]

CRvB 27 april 2004, *JWWB* 2004/210.

[19]

CRvB 7 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2230.

[20]

Wij wijzen echter wel op de uitspraak van de CRvB van 29 januari 2002, *RVS* 2002/118, m.nt. R. Stijnen waar de Raad met betrekking tot art. 3 lid 4 sub d Participatiewet overweegt: *"Uit de wetsgeschiedenis komt verder naar voren dat een eerdere registratie als partner bij een andere instantie voor betwisting vatbaar is en tot het buiten toepassing laten van die bepaling kan leiden indien de betrokkene aannemelijk kan maken dat er sprake is van een foutieve registratie."* Stijnen geeft in zijn annotatie aan dat in dit geval het rechtsvermoeden dus niet onweerlegbaar is.

[21]

[Kamerstukken II 1991/92, 22545, 1 en 2, p. 3, art. 3 lid 2 en 3 Participatiewet](#).

[22]

[Kamerstukken II 1991/92, 22545, 3, p. 106-107](#).

[23]

[Kamerstukken II 1991/92, 22545, 3, p. 106](#).

[24]

[Kamerstukken II 1991/92, 22545, 3, p. 14](#).

[25]

[Kamerstukken II 1991/92, 22545, 5, p. 27-28](#).

[26]

Staatssecretaris Ter Veld trad in 1993 af en werd opgevolgd door Wallage. Zij waren beiden lid van het kabinet Lubbers III.

[27]

[Kamerstukken II 1993/94, 22545, 14](#).

[28]

[Kamerstukken II 1993/94, 22545, 14, p. 12-13](#).

[29]

GroenLinks-Kamerlid Rosenmöller heeft, overigens tevergeefs, geprobeerd via een amendement het begrip duurzaam weer in de tekst op te nemen, [Kamerstukken II 1994/95, 22545, 28](#).

[30]

[Kamerstukken II 1993/94, 22545, 18, p. 1-2](#). De temporele beperking van twee jaar voor niet-gehuwden is, zonder nadere motivering van de kant van de regering in de memorie van toelichting, opgenomen in het wetsvoorstel bij de wijziging van Abw naar WWB op 1 januari 2004, [Kamerstukken II 2002/03, 28870, 3, p. 33](#).

[31]

[Kamerstukken II 1993/94, 22545, 18, p. 35](#).

[32]

[Kamerstukken II 1994/95, 22545, 48, p. 28](#). Er wordt ook gesproken over onomkeerbare rechtsvermoedens.

[33]

[Handelingen II 1994/95, p. 1002-1003](#).

[34]

[35]

Het individualiseringsbeginsel is opgenomen in art. 18 lid 1 Participatiewet. Het is in de huidige Participatiewet minder uitgebreid geformuleerd dan ten tijde van de behandeling van het wetsvoorstel. Toen stond nog apart omschreven dat de afstemming van de bijstand ook kon plaatsvinden voor gezinnen.

[36]

CRvB 29 januari 2002, RSV 2002/118, m.nt. R. Stijnen; USZ 2002/94, m.nt. A.E.L.T. Balkema.

[37]

CRvB 27 december 2011, ECLI:NL:CRVB:BV0013; CRvB 29 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2584; CRvB 30 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3343.

[38]

CRvB 31 mei 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1982.

[39]

In dat geval is namelijk voldaan aan de beide voorwaarden die art. 3 lid 3 Participatiewet stelt.

[40]

CRvB 9 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1783.

[41]

CRvB 21 augustus 2007, USZ 2007/322; JWVB 2007/352.

[42]

CRvB 17 december 2013, RSV 2104/40; USZ 2014/30; JWVB 2014/45.

[43]

EHRM 7 oktober 1988, 10519/87, § 28, NJ 1991/351, m.nt. E.A. Alkema; FED 1990/204, m.nt. M.W.C. Feteris (*Salabiaku/Frankrijk*).

[44]

CRvB 29 januari 2002, RSV 2002/118, m.nt. R. Stijnen; USZ 2002/94, m.nt. A.E.L.T. Balkema.

[45]

HR 20 februari 2004, r.o. 4.4, AB 2004/164, m.nt. B.W.N. de Waard.

[46]

CRvB 14 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2226.

[47]

CRvB 7 februari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV3069; CRvB 31 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ8801.

[48]

In samenhang met art. 18 lid 2 Participatiewet wordt bij het verlagen van de bijstandsnorm wel met enige regelmaat een geslaagd beroep gedaan op het individualiseringsbeginsel.

[49]

Art. 54 lid 3 Participatiewetjo. art. 58 lid 1 Participatiewet.

[50]

Art. 18a lid 1 Participatiewet.

[51]

CRvB 21 april 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1281, r.o. 4.2.

[52]

CRvB 30 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2799; CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024; Rb. Noord-Nederland 25 mei 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2667.

[53]

EHRM 7 oktober 1988, 10519/87, § 28, NJ 1991/351, m.nt. E.A. Alkema; FED 1990/204, m.nt. M.W.C. Feteris (*Salabiaku/Frankrijk*).

[54]

CRvB 29 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1434.

[55]

Zie ook H. Nummerdor en J.C. de Wit, 'De bestuurlijke boete in de Participatiewet na de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep bezien vanuit het perspectief van de wetgever, het bestuursorgaan, de rechter en de burger', *Gst.* 2016/101. Van 1 juli 1997 tot 1 januari 2004 kende de Abw ook de mogelijkheid om een boete op te leggen wegens schending van de inlichtingenplicht. Wij laten deze op de Abw gebaseerde jurisprudentie buiten

beschouwing.

[\[56\]](#)

EHRM 7 oktober 1988, 10519/87, § 28, *NJ* 1991/351, m.nt. E.A. Alkema; *FED* 1990/204, m.nt. M.W.C. Feteris (*Salabiaku/Frankrijk*).

[\[57\]](#)

EHRM 7 oktober 1988, 10519/87, *NJ* 1991/351, m.nt. E.A. Alkema; *FED* 1990/204, m.nt. M.W.C. Feteris (*Salabiaku/Frankrijk*).

[\[58\]](#)

ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:288, r.o. 3.2.

[\[59\]](#)

CRvB 1 juni 2016, r.o. 6.5, *AB* 2016/226, m.nt. R. Stijnen; *RSV* 2016/120, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[\[60\]](#)

CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024, r.o. 4.8-4.15.

[\[61\]](#)

CRvB 1 juni 2016, r.o. 6.6, *AB* 2016/226, m.nt. R. Stijnen; *RSV* 2016/120, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[\[62\]](#)

CRvB 1 juni 2016, r.o. 6.5, *AB* 2016/226, m.nt. R. Stijnen; *RSV* 2016/120, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.

[\[63\]](#)

Art. 1.5 lid 1 WSF 2000.

[\[64\]](#)

Art. 7.1 lid 2 aanhef en sub c WSF 2000.

[\[65\]](#)

Art. 9.9 lid 2 WSF 2000.

[\[66\]](#)

Art. 9.9 lid 1 WSF 2000.

[\[67\]](#)

CRvB 1 juni 2016, r.o. 6.7, *AB* 2016/226, m.nt. R. Stijnen; *RSV* 2016/120, m.nt. C.W.C.A. Bruggeman.