

De dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht

Citation for published version (APA):

van Everdingen, M. (2022). *De dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht: Een onderzoek naar de toepassing van woonplaatsbepalingen op co-ouders en semigranten*. [, Maastricht University]. Boom Juridisch. <https://doi.org/10.26481/dis.20220608me>

Document status and date:

Published: 01/01/2022

DOI:

[10.26481/dis.20220608me](https://doi.org/10.26481/dis.20220608me)

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

De dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht

Omslagontwerp: Primo!Studio, Delft
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2022 Marjolein van Everdingen | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van vervoelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de repressie-regeling van Stichting Reprecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprecht.nl). Voor het vervoelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6212-688-6
ISBN 978-90-5189-900-9 (e-book)
NUR 825

www.boomjuridisch.nl

DE DUBBELE WOONPLAATS IN HET SOCIALEZEKERHEIDSRECHT

Een onderzoek naar de toepassing van woonplaatsbepalingen op co-ouders en semigranten

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Maastricht,
op gezag van de Rector Magnificus, Prof. dr. Pamela Habibović,
volgens het besluit van het College van Decanen,
in het openbaar te verdedigen
op woensdag 8 juni 2022 om 13.00 uur

door

Marjolein van Everdingen

Promotores

Prof. dr. S. Klosse

Prof. dr. G.J. Vonk, Rijksuniversiteit Groningen

Beoordelingscommissie

Prof. dr. A.P. van der Mei (voorzitter)

Dr. S.H.M. Montebovi

Prof. mr. F.J.L. Pennings, Universiteit Utrecht

Prof. dr. A. Tollenaar, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. M.J.G.A.M. Weerepas

VOORWOORD

“Terugkomen is niet hetzelfde als blijven.”¹ Aan deze zin moest ik dikwijls denken in de jaren dat ik dit proefschrift schreef. Niet alleen omdat het bondig aangeeft wat het verschil is tussen mensen met een dubbele woonplaats en mensen met één woonplaats, maar ook omdat ik na dertien jaar weer ben teruggekeerd naar mijn geboortestreek de Betuwe. Het idee voor deze terugkeer ontstond toen ik voor mijn promotieonderzoek ging lezen over wonen en thuisgevoel. Ik realiseerde me toen dat ik me nog altijd thuis voelde in de Betuwe. Na de aankoop van ons huis in Haaften hebben mijn man en ik gedurende een half jaar kunnen ervaren wat het betekent om tegelijkertijd in twee huizen te wonen. Wat een werk en wat een heen en weer gereis! Ondanks mijn kennis van dit onderwerp liepen we toch tegen onverwachte problemen op. Zo werd het restafval in Haaften niet opgehaald omdat we nog in Bussum waren ingeschreven...

Tijdens het schrijven van het proefschrift ben ik ook anders gaan nadenken over open normen. Als medewerker van een uitvoerende instantie begon ik met een sterke voorkeur voor scherpe normen die eenvoudig uitvoerbaar en uitlegbaar zijn. Maar toen ik me realiseerde dat deze scherpe normen niet altijd goed uitpakken voor personen in bijzondere situaties (zoals mensen met een dubbele woonplaats), zag ik ook de noodzaak om van deze normen de scherpe kantjes af te vijlen. Daardoor kon ik open normen ook steeds meer waarderen.

Ondertussen ben ik zeker niet de enige jurist die hierover anders is gaan denken. Toen ik in 2014 aan mijn promotieonderzoek begon, leefden de meeste juristen nog in een autonome rechtsstaat waar vooral werd gedacht vanuit de regels. Inmiddels leven steeds meer juristen in een responsieve rechtsstaat waar (binnen het kader van de regels) wordt gezocht naar een uitkomst die beter past bij de wensen van de burger. Deze omslag in het denken is onder meer ook te zien in het recente rapport van de Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken. Hierin wordt geconclu-

1. Dit is een vertaling van een citaat van Belle van Zuylen: “En vérité il est bien ridicule de partir, reveil n’est pas la même chose que rester.” Het citaat is in de vorm van een kunstwerk van Regina Verhagen aangebracht onder de brug vanaf de Singel naar de Prins Hendrikkade in Amsterdam.

deerd dat rechtbanken bij de behandeling van zaken een groter gewicht mogen toekennen aan het bieden van rechtsbescherming in het individuele geval (door maatwerk en uitvoeriger feitenonderzoek) dan aan uniforme toepassing van het recht.² Door in mijn toetsingskader voor de deelstudies over co-ouders en semi-granten te kiezen voor de criteria consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit heb ik deze ontwikkeling in het denken ook in mijn onderzoek mee kunnen nemen. Ik heb het toetsingskader alleen niet meer aangepast naar aanleiding van de vele publicaties die in 2020 en 2021 over maatwerk en responsiviteit zijn verschenen. De verwijzingen naar wet- en regelgeving en jurisprudentie zijn bijgewerkt tot en met 1 januari 2021.

Ik ben veel dank verschuldigd aan mijn promotoren en leermeesters van het eerste uur, Saskia Klosse en Gijsbert Vonk. Saskia, tijdens jouw hoorcolleges aan de Universiteit Utrecht raakte ik betoverd door het socialezekerheidsrecht en dat is nooit overgegaan. Gijs, jij hebt me de kans gegeven om als pas afgestudeerde jurist bij de SVB te komen werken. Voor mij was en is dat nog steeds een droombaan. Samen hebben jullie mij letterlijk en figuurlijk wegwijs gemaakt in de wetenschap, het leven en de stad Maastricht.

Professor Anne Pieter van der Mei, universitair docent Saskia Montebovi, professor Frans Pennings, professor Albertjan Tollenaar en professor Marjon Weerepas dank ik voor het lezen van het manuscript en jullie bereidheid om zitting te nemen in de beoordelingscommissie.

Ook wil ik mijn collega's bij de SVB heel hartelijk danken voor jullie belangstelling, begrip en hulp. Dit geldt in het bijzonder voor mijn collega's van de afdeling Recht en Beleid en mijn leidinggevendenden. Een bijzonder blijk van dank voor oud-collega Trudy Werner-de Buck, die als eerste en enige alle hoofdstukken heeft gelezen voordat ik deze bij mijn promotoren inleverde. Verder het was een genoegen om met collega en ervaringsdeskundige Alex Corra te kunnen reflecteren op het promoveren en life events zoals het halen van een rijbewijs en het kopen van een huis. Ook veel dank aan mijn collega's bij het UWV en de Belastingdienst/Toeslagen die enkele interne instructies van hun organisaties met mij hebben gedeeld.

Het bestuur van de Stichting Talent Ontwikkeling Sociale Verzekeringen (TOSV) dank ik voor de kans om naast mijn werk bij de SVB te kunnen promoveren en zo het beste van twee werelden te kunnen ervaren. Dank aan mijn collega-promovenda Anita Strockmeijer voor het gezelschap op deze lange reis. En veel dank aan Rose Revivo als vaste waarde van TOSV. Ook na TOSV blijf je mensen verbinden en inspirerende bijeenkomsten organiseren.

2. Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021, p. 60-61.

Verder veel dank aan de collega-promovendi die ik aan de Universiteit Maastricht en bij het Levenbachinstituut heb leren kennen. Dankzij jullie heb ik me als buiten-promovenda niet een buitenbeentje gevoeld. In het bijzonder wil ik Eva van Ooij en Mayke Knoben danken. Dankzij onze online schrijfsessies heeft het onderzoek nooit lang stilgelegen. Ik denk met het allergrootste plezier terug aan onze schrijfweek in Haaften waarbij we het koken van recepten van Ottolenghi combineerden met het schrijven aan onze proefschriften. Ik ben dan ook heel blij dat jullie mijn paranimfen zijn. Professor Gijs van Dijck dank ik voor het beschikbaar stellen van twee webtools om netwerken van jurisprudentie mee te analyseren. Licette Poll wil ik hartelijk danken voor haar betrokkenheid bij de Maastrichtse rechtenpromovendi. Arjenne Louter van Louter Promoveren dank ik voor de vele praktische tips. Dankzij jou heb ik een veel betere werk-werk-werk-privébalans gevonden en ook veel promovendi buiten het recht leren kennen. Meet and C dank ik voor de fijne flexplek en de vele leuke ontmoetingen.

Ook prijs ik me gelukkig met mijn familie en vrienden. Dankzij jullie weet ik dat er meer in het leven is dan werk. Ik draag dit proefschrift op aan mijn familie, ook aan de familieleden die de afronding van dit proefschrift niet meer konden meemaken. In het bijzonder dank ik mijn ouders, schoonouders en mijn man Mark Zoetekouw. Mijn ouders en schoonouders hebben Mark en mij altijd gesteund en aangemoedigd op de lange weg naar een afgerond proefschrift. Wij boffen maar met jullie! En Mark, hoe bijzonder is het dat we op dezelfde dag aan de Universiteit Utrecht zijn afgestudeerd en dat je tegelijk met mij aan jouw eigen promotieonderzoek bent begonnen. Ik hoop met jou nog vele mooie avonturen te beleven!

Haaften, 7 november 2021

AFKORTINGENLIJST

AA	Ars Aequi
AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
ABBA	Algemene Beginselen van een Behoorlijke Afweging
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Abw	Algemene bijstandswet
ABW	Algemene Bijstandswet
ADL	Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen
afl.	aflevering
A-G	advocaat-generaal
AKW	Algemene Kinderbijslagwet
ALO-kop	alleenstaande ouderkop
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Ar.	Aanwijzingen voor de regelgeving
art.	artikel(en)
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Awir	Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen
AWR	Algemene wet inzake rijksbelastingen
B&W	burgemeester en wethouders
Bbz	Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004
Besluit BRP	Besluit basisregistratie personen
BNB	Beslissingen in Belastingzaken. Nederlandse Belastingrecht- spraak
BRP	Basisregistratie Personen
BUK	Besluit uitvoering kinderbijslag
BW	Burgerlijk Wetboek
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
concl.	conclusie
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CVDR	Centrale Voorziening Decentrale Regelgeving

diss.	dissertatie
ECLI	European Case Law Identifier
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EER	Europese Economische Ruimte
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EJSS	European Journal of Social Security
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
FORUM	FORUM Instituut voor multiculturele vraagstukken
GBA	gemeentelijke basisadministratie
GGZ	geestelijke gezondheidszorg
Gst.	de Gemeentestem
GVOP	Gemeenschappelijke Voorziening voor Officiële Publicaties
HR	Hoge Raad
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IOW	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
Kamerstukken I	Kamerstukken (Eerste Kamer)
Kamerstukken II	Kamerstukken (Tweede Kamer)
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
latter	persoon met een latrelatie
n.g.	niet gepubliceerd
NJB	Nederlands Juristenblad
NJV	Nederlandse Juristen-Vereniging
No	Nationale ombudsman
nr.	nummer(s)
NTB	Nederland Tijdschrift voor Bestuursrecht
p.	pagina('s)
par.	paragraaf / paragrafen
Pw	Participatiewet
r.o.	rechtsoverweging
Rb.	rechtbank
red.	redactie
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SMA	Sociaal Maandblad Arbeid

Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
SVB	Sociale verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOSV	Stichting Talentontwikkeling Sociale Verzekeringen
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
TRANSWEL	onderzoeksproject <i>Transnational lives in the Welfare State</i>
TW	Toeslagenwet
UM	Universiteit Maastricht
USZ	Uitspraken Sociale Zekerheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAR	Vereniging voor bestuursrecht
vgl.	vergelijk
Vo.	Verordening
VROM-raad	Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
Wet BEU	Wet beperking export uitkeringen
Wet BRP	Wet basisregistratie personen
Wet HEK	Wet tot wijziging van enkele socialezekerheidswetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de Algemene Kinderbijslagwet en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijke te stellen situatie
Wet IB 1964	Wet op de inkomstenbelasting 1964
Wet IB 2001	Wet inkomstenbelasting 2001
Wet KB	Wet op het kindgebonden budget
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
Wet WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WGA	Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten
Wlz	Wet langdurige zorg
Wmo 2015	Wet maatschappelijke ondersteuning 2015
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
Wob	Wet openbaarheid van bestuur
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand
Wzt	Wet op de zorgtoeslag

Zvw
ZW

Zorgverzekeringswet
Ziektewet

INHOUD

1	Inleiding	21
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	21
1.2	Juridische literatuur over multilokaal wonen	23
1.3	Vraagstelling	27
1.4	Methode van het onderzoek	28
1.5	Afbakening van het onderzoek	31
1.6	Verantwoording	34
1.7	Opbouw van het proefschrift	36
2	De dubbele woonplaats	39
2.1	Inleiding	39
2.2	De dubbele woonplaats <i>de facto</i>	39
2.2.1	Inleiding	39
2.2.2	Literatuur over de dubbele woonplaats	41
2.2.3	Residentiële multilokaliteit	46
2.2.3.1	Inleiding	46
2.2.3.2	Het begrip ‘multilokaliteit’	47
2.2.3.3	Het begrip ‘residentiële multilokaliteit’	48
2.2.3.4	Het onderscheid tussen residentiële multilokaliteit, nomadisme en translokaliteit	50
2.2.3.5	Het onderscheid tussen residentiële multilokaliteit, migratie en circulatie	52
2.2.3.6	Kwantificering van residentiële multilokaliteit	55
2.2.3.7	Multidisciplinair onderzoek naar residentiële multilokaliteit	58
2.2.4	Tussenconclusie	59
2.3	De dubbele woonplaats <i>de jure</i>	60
2.3.1	Inleiding	60
2.3.2	Het begrip ‘woonplaatsbepaling’	60
2.3.3	Functies van woonplaatsbepalingen	62
2.3.3.1	Definitie of fictie	63
2.3.3.2	Personele werkingssfeer	66

2.3.3.3	Recht op prestatie	67
2.3.3.4	Inhoud van de prestatie	69
2.3.3.5	Handhaving	71
2.3.3.6	Uitvoering	73
2.3.3.7	Overgangsrecht	74
2.3.4	De dubbele woonplaats de jure	75
2.3.4.1	Inleiding	75
2.3.4.2	Erkenning van de dubbele woonplaats de jure	75
2.3.4.3	Uitsluiting van de dubbele woonplaats de jure	82
2.3.4.4	Onduidelijkheid over de dubbele woonplaats de jure	87
2.3.4.5	Tussenconclusie	90
2.4	Conclusie	91
3	Open normen	93
3.1	Inleiding	93
3.2	De woonplaats als open norm	93
3.2.1	Inleiding	93
3.2.2	De term 'open norm'	94
3.2.3	De gradaties van vaagheid volgens Rood	94
3.2.4	De verscheidenheid van situaties volgens Van Kreveld	95
3.2.5	De mogelijkheid om een norm te falsifiëren volgens Barendrecht	96
3.2.6	Onbepaalde begrippen volgens Korthals Altes en Groen	97
3.2.7	Open normen volgens Memelink	99
3.2.8	Conclusie	101
3.3	Voor- en nadelen van open normen	103
3.3.1	De voordelen van open normen	103
3.3.2	De nadelen van open normen	105
3.4	Toepassing van open normen door bestuur en rechter	108
3.4.1	Toepassing van open normen door bestuursorganen	108
3.4.1.1	Beslissingsruimte van het bestuur	108
3.4.1.2	Invulling van de beslissingsruimte door het bestuur	113
3.4.2	Toetsing door de rechter	117
3.4.2.1	Toetsing in de verschillende fasen van de besluitvorming	118
3.4.2.2	Toetsing van beleidsregels	122
3.5	Conclusie	124
4	Toetsingskader	127
4.1	Inleiding	127

4.2	Consistentie	128
4.2.1	Consistentie door het bestuur	129
4.2.2	Consistentie door de rechter	131
4.2.3	Toetsing aan consistentie	133
4.3	Zorgvuldigheid	134
4.3.1	Het zorgvuldigheidsbeginsel en de Awb	134
4.3.2	Bijzondere wetgeving	137
4.3.2.1	Uitzonderingen op de Awb	138
4.3.2.2	De rechtsfeiten	139
4.3.3	Bewijsbeleid	140
4.3.4	Toets aan zorgvuldig onderzoek	141
4.4	Responsiviteit	143
4.4.1	De drie typen recht van Nonet en Selznick	145
4.4.2	Responsiviteit in het Nederlands bestuursrecht	146
4.4.3	Responsieve opstelling bij de toepassing van open normen	153
4.4.3.1	Het responsieve bestuur	154
4.4.3.2	De responsieve rechter	157
4.4.4	Toets aan responsiviteit	159
4.5	Conclusie	160
5	Het huishouden en co-ouders	163
5.1	Inleiding	163
5.2	Co-ouderschap	163
5.3	Bepalingen over kind in het huishouden	165
5.3.1	Kinderbijslag	166
5.3.1.1	Enkelvoudige kinderbijslag voor minderjarig kind in huishouden	166
5.3.1.2	Dubbele kinderbijslag voor uitwonend kind	167
5.3.1.3	Dubbele kinderbijslag voor thuiswonend kind met intensieve zorg	168
5.3.1.4	Samenloop van rechten op kinderbijslag	169
5.3.1.5	Aantonen van de woonsituatie	171
5.3.2	Nabestaandenuitkering	172
5.3.3	Zorgverzekering	172
5.3.4	Toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen	173
5.3.5	Verzorgingsforfait	176
5.3.6	Toeslag van het UWV	177
5.3.6.1	Uitsluiting van de thuiswonende ongehuwde jonger dan 21 jaar	177
5.3.6.2	Geen uitsluiting van de gehuwde met kind jonger dan 12 jaar	178

	5.3.7	Bijstandsuitkering	178
	5.3.8	IOAW- en IOAZ-uitkering	180
	5.3.9	Tussenconclusie	181
5.4		Toetsing van het beleid	183
	5.4.1	Inleiding	183
	5.4.2	Consistentie	183
	5.4.2.1	Inleiding	183
	5.4.2.2	SVB	183
	5.4.2.3	Belastingdienst/Toeslagen	186
	5.4.2.4	UWV	187
	5.4.2.5	Gemeenten	188
	5.4.2.6	Tussenconclusie	190
	5.4.3	Zorgvuldigheid	191
	5.4.3.1	Inleiding	191
	5.4.3.2	Het bewijsbeleid	191
	5.4.3.3	De voorlichting op de website	192
	5.4.3.4	Procedures	193
	5.4.3.5	Formulieren	194
	5.4.3.6	Tussenconclusie	195
	5.4.4	Responsiviteit	196
	5.4.4.1	Inleiding	196
	5.4.4.2	Beleid over de uitleg van het begrip 'huishouden'	196
	5.4.4.3	SVB-beleid over huishouden in het buitenland bij verblijf in Nederland	197
	5.4.4.4	SVB-beleid over het wijzigen van de aanvrager van kinderbijslag	200
	5.4.4.5	Gemeentelijk beleid over co-ouders	201
	5.4.4.6	Tussenconclusie	204
5.5		Toetsing van de jurisprudentie	205
	5.5.1	Inleiding	205
	5.5.2	Consistentie	207
	5.5.2.1	Inleiding	207
	5.5.2.2	Kinderbijslag	208
	5.5.2.3	Toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen	210
	5.5.2.4	Toeslag van het UWV	211
	5.5.2.5	Bijstandsuitkering	211
	5.5.2.6	Tussenconclusie	213
	5.5.3	Zorgvuldigheid	214
	5.5.3.1	Inleiding	214
	5.5.3.2	Bewijslast	214
	5.5.3.3	Bewijsmiddelen	216
	5.5.3.4	Tussenconclusie	218

5.5.4	Responsiviteit	219
5.5.4.1	Inleiding	219
5.5.4.2	Oog voor de effecten van het toepassen van het recht	219
5.5.4.3	Ruimte voor responsieve regeltoepassing	221
5.5.4.4	Tussenconclusie	222
5.6	Conclusie	223
6	Het woonland en semigranten	229
6.1	Inleiding	229
6.2	Semigranten	229
6.3	Woonlandbepalingen	231
6.3.1	Inleiding	231
6.3.2	Definities en ficties	233
6.3.2.1	Inleiding	233
6.3.2.2	Het begrip 'woonplaats' in de Participatiewet	233
6.3.2.3	De begrippen 'ingezetene' en 'woonplaats' in de sociale verzekeringen en de Wajong	234
6.3.2.4	Het begrip 'woonplaats' in Verordeningen 883/2004 en 987/2009	236
6.3.2.5	Tussenconclusie	237
6.3.3	De personele werkingssfeer	238
6.3.3.1	Inleiding	238
6.3.3.2	De kring van verzekerden voor de volksverzekeringen	238
6.3.3.3	De kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen	239
6.3.3.4	De kring van rechthebbenden van de sociale voorzieningen	239
6.3.3.5	De kring van rechthebbenden van de toeslagen	241
6.3.3.6	Tussenconclusie	242
6.3.4	Exportbeperkingen	242
6.3.4.1	Inleiding	242
6.3.4.2	Traditionele exportbeperkingen	243
6.3.4.3	Exportbeperkingen ter verbetering van de handhaafbaarheid	248
6.3.4.4	Moderne exportbeperkingen	250
6.3.4.5	Tussenconclusie	255
6.4	Toetsing van het beleid	257
6.4.1	Inleiding	257
6.4.2	Toets aan consistentie	257
6.4.2.1	Beleid van de SVB	257
6.4.2.2	Beleid van het UWV	259

6.4.2.3	Vergelijking van het beleid van de SVB en het UWV	261
6.4.2.4	Tussenconclusie	265
6.4.3	Toets aan zorgvuldigheid	266
6.4.3.1	Inleiding	266
6.4.3.2	Het bewijsbeleid	267
6.4.3.3	De voorlichting op de website	268
6.4.3.4	Procedures	269
6.4.3.5	Formulieren	269
6.4.3.6	Tussenconclusie	270
6.4.4	Toets aan responsiviteit	271
6.4.4.1	Inleiding	271
6.4.4.2	Beleid over de vaststelling van de woonplaats	272
6.4.4.3	Beleid over de hardheidsclausule in de Wajong	273
6.4.4.4	Tussenconclusie	274
6.5	Toetsing van de jurisprudentie	275
6.5.1	Inleiding	275
6.5.2	Toets aan consistentie	277
6.5.2.1	Inleiding	277
6.5.2.2	Jurisprudentie over de woonplaats in het nationale socialezekerheidsrecht	278
6.5.2.3	Jurisprudentie over de woonplaats in het Europees coördinatierecht	282
6.5.2.4	Tussenconclusie	286
6.5.3	Toets aan zorgvuldigheid	288
6.5.3.1	Inleiding	288
6.5.3.2	Bewijslast	289
6.5.3.3	Bewijsmiddelen	291
6.5.3.4	Tussenconclusie	293
6.5.4	Toets aan responsiviteit	293
6.5.4.1	Inleiding	293
6.5.4.2	Rekening houden met de belangen van semigranten	294
6.5.4.3	Grondwaarden of gezaghebbende principes	296
6.5.4.4	Tussenconclusie	297
6.6	Conclusie	297
7	Conclusies	301
7.1	Inleiding	301
7.2	Woonplaatsbepalingen	301
7.3	Dubbele woonplaats	302
7.3.1	Dubbele woonplaats de facto	302
7.3.2	Dubbele woonplaats de jure	303
7.3.3	Schema over de dubbele woonplaats	305

7.4	Consistentie	305
7.4.1	Bepalingen over het huishouden	306
7.4.2	Bepalingen over het woonland	309
7.4.3	Vergelijking van bepalingen over het huishouden en het woonland	313
7.5	Zorgvuldigheid	314
7.5.1	Voorlichtende rol van het bestuur over de feitenvaststelling	315
7.5.2	Voorlichtende rol van de rechter over de feitenvaststelling	317
7.6	Responsiviteit	318
7.7	Slotbeschouwing	322
	Literatuurlijst	327
	Jurisprudentieregister	349
	Lijst van figuren en tabellen	355
	Summary	357
	Impact-paragraaf	365
	Curriculum vitae	369

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Esther Jacobs past niet in het systeem. De afgelopen tien jaar was ze nooit langer dan zes weken op één plek. Er zijn wel plaatsen waarnaar ze regelmatig terugkeert, zoals Amsterdam, Miami, Curaçao en Mallorca. Maar waar woont ze nu echt? De instanties denken hierover verschillend. De Sociale verzekeringsbank (SVB) oordeelt bijvoorbeeld in 2014 dat zij niet meer in Nederland woont, terwijl de Belastingdienst vanaf 2013 meerdere keren besluit dat ze wel in Nederland woont. Esther gaat een jarenlange strijd met het systeem aan. In eerste instantie wil ze nog in Nederland wonen, maar gedurende deze strijd verandert ze van gedachten. Ze probeert vervolgens de Belastingdienst ervan te overtuigen dat ze in 2013 naar Mallorca is verhuisd. “Geef u maar aan wat u wilt zien om mij te geloven.” zegt ze in 2015 in een brief aan de Belastingdienst. Na een gesprek met een ‘probleemoplosser’ van de Belastingdienst wordt in 2016 vastgesteld dat ze in 2013 inderdaad naar Mallorca is verhuisd. Inmiddels heeft Esther over haar ervaringen een boek geschreven en is ze een echte digitale nomade geworden. Ook geeft ze workshops voor digitale nomaden die overwogen hun banden met Nederland te verbreken.¹

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. In de media verschijnen regelmatig verhalen over mensen die feitelijk op meer dan één plek wonen. Het gaat hierbij niet alleen om digitale nomaden, maar bijvoorbeeld ook om personen met een latrelatie (laters), kinderen van co-ouders en mensen met een pendelrelatie.² Er zijn diverse wetenschappelijke studies verricht naar personen die multilokaal wonen. Het gaat onder meer om multidisciplinaire studies en studies op het terrein van de sociologie, sociale geografie en verkeerskunde. Uit deze studies blijkt dat de toegenomen variëteit aan woonsituaties verband houdt met allerlei maatschappelijke ontwikkelingen: verbetering van digitale communicatiemiddelen en transport, globalisering, individualisering, veranderingen in levensstijlen en de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen, verbetering van de levensstandaarden, opkomst van interna-

1. E. Jacobs 2019.

2. De Bont 2018; Bos 2012; Bos 2015; Meeuwssen 2014; Pellemans 2019; Rijkhoff 2017.

tionaal massatoerisme, flexibilisering van werk, toegenomen ongelijkheid en verslechtering van het sociaal vangnet.³ Een aantal van deze ontwikkelingen is door de COVID 19 pandemie mogelijk een halt toegeroepen. Dit geldt in het bijzonder voor globalisering en internationaal massatoerisme. Op dit moment is nog niet duidelijk wat dit betekent voor grensoverschrijdend multilokaal wonen. Het zou kunnen dat mensen niet langer in meerdere landen tegelijk willen wonen. Maar het is ook mogelijk dat de toegenomen mogelijkheden om thuis te werken juist ertoe leiden dat meer mensen gaan wonen op meer dan één plek.⁴ In 2021 is Esther Jacobs nog altijd een digitale nomade, al reist ze wel veel minder dan voorheen en blijft ze langer op één plek. Daarbij speelt mee dat ze in de meeste landen maar zestig tot negentig dagen mag verblijven en daarna weer moet vertrekken.⁵

Uit de studies over multilokaal wonen blijkt dat personen met een dubbele woonplaats niet altijd goed in beeld zijn bij de overheidsinstanties. Dit geldt in het bijzonder voor grensoverschrijdende situaties. De ene burger probeert te ontsnappen aan de aandacht van de instanties en speelt met hen een kat-en-muisspel. De andere burger probeert om alles goed uit te zoeken en raakt verdwaald in de grijze gebieden van de bureaucratie.⁶

Deze problemen kunnen zich ook voordoen bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Dit geldt in het bijzonder voor het Nederlandse socialezekerheidsrecht dat honderden bepalingen kent waarbij van belang is waar iemand woont. Ik noem deze bepalingen woonplaatsbepalingen. Het gaat hierbij niet alleen om bepalingen over een bepaalde woonlocatie (zoals een land, een gemeente of een bepaalde woning), maar ook om de samenstelling van een huishouden (bepalingen over leefvormen bijvoorbeeld). In de praktijk kan het lastig zijn om deze bepalingen toe te passen op personen die multilokaal wonen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk hoe een bepaling moet worden uitgelegd omdat bij de totstandkoming van de bepaling geen rekening werd gehouden met multilokaliteit. Het is dan wachten op een verduidelijking in de vorm van nadere regelgeving, beleid of jurisprudentie. Het komt ook voor dat wel duidelijk is hoe een bepaling moet worden toegepast, maar dat onvoldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere positie van multilokale personen. Dit speelt bijvoorbeeld bij het kindgebonden budget. Op grond van de huidige regeling kan slechts één van beide co-ouders het kindgebonden

-
3. Hilti 2013, p. 17 en 75-83; Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 61-62; Weichhart, *Residential Multi-Locality* 2015, p. 388; Wood e.a. 2015, p. 365; Weiske, Petzold & Schad 2015, p. 392; Karsten 2003, p. 89 en 91; Hesse & Scheiner 2007, p. 140-141; VROM-raad 2009, p. 23-35, 57 en 62. Aldus ook Van der Klis 2009, p. 11 en 16-17. Vgl. Meerwarth, *Introduction* 2008, p. 1-3; Hilti 2016, p. 468-469.
 4. Van Maele 2021.
 5. E. Jacobs 2021.
 6. Hilti 2009, p. 81-82. Aldus ook Meeuwssen 2014, p. 20-21; E. Jacobs 2019, p. 17-189; Nadler 2014, p. 90; Bos 2015, p. 5.

den budget ontvangen.⁷ De Nationale ombudsman vindt echter dat burgers van de overheid mogen verwachten dat beide ouders kunnen beschikken over (een deel van) het kindgebonden budget.⁸

1.2 JURIDISCHE LITERATUUR OVER MULTILOKAAL WONEN

In de literatuur over het Nederlands socialezekerheidsrecht is de positie van mensen met een dubbele woonplaats grotendeels een blinde vlek.⁹ Er zijn slechts enkele vakpublicaties die gaan over personen die feitelijk op meer dan één plek wonen. Deze publicaties zijn toegespitst op bepaalde groepen personen met een dubbele woonplaats, namelijk personen met een latrelatie en co-ouders. Daarnaast zijn er enkele annotaties bij uitspraken waarin de toepassing van een woonplaatsbepaling in een individueel geval centraal staat. In deze annotaties wordt soms ook de link gelegd met de beoordeling van de woonplaats op grond van een andere woonplaatsbepaling.¹⁰

Uit deze publicaties blijkt dat de wet- en regelgeving en de wetsgeschiedenis niet altijd duidelijk is. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of een gemeente op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) de aanpassing van een tweede woning moet vergoeden als de ouders van een kind met beperkingen gaan scheiden en voor co-ouderschap kiezen.¹¹ Dit leidt vervolgens weer tot verschillen in het beleid: sommige gemeenten vergoeden de aanpassing van de tweede woning wel, andere niet.¹² Ook de toepassing van het begrip 'gezamenlijke huishouding' op personen met een latrelatie was lange tijd onduidelijk. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat personen met een latrelatie in beginsel geen gezamenlijke huishouding voeren.¹³ Het was echter niet duidelijk waar een latrelatie ophoudt en een gezamenlijke huishouding begint. Dit resulteerde in onduidelijke beleidsregels, onduidelijke voorlichting en casuïstische rechtspraak.¹⁴ Inmiddels is de beoordeling van deze situaties wel verduidelijkt als gevolg van nieuwe regelgeving bij de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 2014 en een arrest over de bijstand in 2015.¹⁵

7. Art. 2 lid 10 Wet KB.

8. Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087, p. 6 en 12-14.

9. In geval van drie of meer woonplaatsen zou overigens beter gesproken kunnen worden over meervoudige woonplaats, zie Pötgens, Cornelisse & Wu 2016, p. 893.

10. Nacinovic 2015; Weerepas 2015.

11. N. Jacobs 2013.

12. Bijlage bij de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 1 april 2019, 1501931-188373-DMO (rapport 'Domeinoverstijgend vervolgonderzoek hulpmiddelen, woningaanpassingen en verhuizingen'), p. 18.

13. *Kamerstukken II* 1985/86, 19262, nr. 1-2 (notitie leefvormen), p. 17.

14. Van der Most 2004.

15. Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW, besluit van 15 oktober 2014, *Stb.* 2014, 385; HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556.

Omdat er zo weinig over de dubbele woonplaats is gepubliceerd, moet ik terugval- len op meer algemene literatuur over de woonplaats in het Nederlands sociale- zekerheidsrecht. Over dit onderwerp bestaat geen overzichtsstudie. Er zijn echter wel diverse publicaties waarin één of meerdere (soorten) bepalingen over de woonplaats aan de orde komen. Het gaat hierbij vooral om beschrijvende publica- ties en publicaties waarin wordt getoetst aan een Europese of internationale norm.

In de beschrijvende publicaties wordt het juridisch kader van één of meer woon- plaatsbepalingen geschetst. In leerboeken over het socialezekerheidsrecht worden bijvoorbeeld verschillende woonplaatsbepalingen kort aangestipt.¹⁶ In andere publicaties ligt de focus meestal op één groep woonplaatsbepalingen, zoals bepa- lingen over het ingezetenschap of het hoofdverblijf.¹⁷ Deze publicaties beschrijven vaak de wetsgeschiedenis en de vaste rechtspraak. Soms wordt ook kort gewezen op de mogelijkheid van een dubbele woonplaats. Uit deze publicaties blijkt dat de beoordeling van het woonland of de samenstelling van het huishouden casuïstisch is. De feitelijke situatie is steeds doorslaggevend. Een uitgebreide analyse van beleid en jurisprudentie ontbreekt echter. Ook wordt de uitleg van verschillende woonplaatsbepalingen niet met elkaar vergeleken. Er wordt hooguit kort verwezen naar een andere woonplaatsbepaling.

Naast deze beschrijvende publicaties zijn er diverse publicaties waarin een woon- plaatsbepaling wordt getoetst aan een hogere norm, zoals een verbod van discrimi- natie, een exportverbod en het recht op familieleven. Het gaat hierbij vooral om publicaties waarin wordt onderzocht of een exportbeperking in overeenstemming is met het Europees recht (waaronder het recht op vrij verkeer van personen en Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009), verdragen inzake sociale zeker- heid of mensenrechtenverdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).¹⁸ De beoordeling van het woonland of de mogelijkheid van multilokaal wonen komen in deze publi- caties meestal niet aan bod.

Bij een bredere blik zijn ook diverse fiscale en Europeesrechtelijke publicaties over de woonplaats het vermelden waard. De fiscale publicaties verwijzen meestal naar

16. Klosse & Vonk 2018, p. 79-83, 85-86, 90-92, 159, 174, 212-213, 243-244; Pieters & Schoukens 2006.

17. Jansen & Loonstra 2001, p. 99-100; Nacinovic 2017; Noordam 2003, p. 25-27; Pennings 2016; Commissie grenswerkers 2017, p. 57-66, 76-81 en p. 87-88; SVB 2006; Van Everdingen 2015; Westerveld 2015. Zie ook Doets 1988.

18. Bijvoorbeeld Van den Berg 2011; Van Dalen-Van Bekkum 1999; Durmus 2011; Fehling & Geenen 2006; Van der Mei 2011; Minderhoud 2012; Minderhoud, *Rechtspleging en rechtsbescherming* 2015; Minderhoud, *Rights of Third-Country Nationals* 2015; Pennings 2001; Pennings 2012; Pennings 2013; SVB 1997; Vonk 1988; Vonk 2012. Zie ook Driessen 2005, waarin wordt onderzocht of de gelijk- stelling van gehuwden en ongetrouwden die een gezamenlijke huishouding voeren, in overeen- stemming is met art. 8 EVRM.

arresten van de Hoge Raad uit 2011 en 2013 waarin het begrip ‘ingezetenschap’ nader wordt uitgelegd. In het arrest uit 2013 wordt ook ingegaan op de uitzonderlijke mogelijkheid van een dubbele woonplaats. Deze jurisprudentie is zowel voor het fiscaal recht als het socialezekerheidsrecht van belang.¹⁹ In de fiscale publicaties wordt onderzocht op welke manier deze jurisprudentie van de Hoge Raad doorwerkt in de fiscaalrechtelijke beoordeling.²⁰ Zo betoogt Brouwer aan de hand van fiscaalrechtelijke jurisprudentie dat het arrest uit 2013 ertoe zou kunnen leiden dat sneller een fiscale woonplaats in Nederland wordt aangenomen. Hij stipt daarbij ook aan dat dit gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de toepassing van de exportbeperkingen in het Nederlands socialezekerheidsrecht.²¹ Verder wijst Jansen de Lannoy erop dat de Belastingdienst steeds vaker de fiscale woonplaats onderzoekt, maar weigert om het beoordelingskader over de vaststelling van de woonplaats te publiceren.²² Zelfs verzoeken ingevolge de Wet openbaarheid van bestuur hebben niet tot opening van zaken geleid.²³

In Europeesrechtelijke publicaties speelt de woonplaats ook een belangrijke rol. Ik denk hierbij in het bijzonder aan publicaties over de grensoverschrijdende toegang tot de sociale zekerheid.²⁴ Voor deze toegang zijn twee woonplaatsbegrippen van belang: het rechtmatig verblijf (*legal residence*) en de normale woonplaats (*habitual residence*). In de literatuur wordt relatief veel aandacht besteed aan het rechtmatig verblijf en het recht op verblijf (*right to reside*) zoals dat is neergelegd in artikel 21 lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en de Verblifsrichtlijn (Richtlijn 2004/38/EG).²⁵ Uit deze literatuur blijkt dat er een spanningsveld bestaat tussen het recht op vrij verkeer van personen en de wens van lidstaten om uitkeringstoerisme aan banden te leggen. Deze spanning wordt in het bijzonder gevoeld bij niet-actieve Unieburgers die gebruikmaken van hun recht op vrij verkeer van personen. Het is bijvoorbeeld de vraag op welke sociale uitkeringen van de gastlidstaat zij recht hebben.²⁶

19. Pötgens, Cornelisse & Wu 2016, p. 891.

20. Barnard 2018; Vissers 2018; Brouwer 2019; Jansen de Lannoy 2019; Pötgens, Cornelisse & Wu 2016. In deze fiscale publicaties wordt wel verwezen naar arresten over het ingezetenschap in de AKW (in het bijzonder naar HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824), maar verder wordt vooral aandacht besteed aan fiscaalrechtelijke bronnen.

21. Brouwer 2019, p. 293-295.

22. Jansen de Lannoy 2019, p. 16-17.

23. Besluit van de Staatssecretaris van financiën van 17 december 2018, Wob-verzoek inzake afgegeven verdragsverklaringen en vaststelling fiscale woonplaats; Besluit van de Staatssecretaris van financiën van 15 maart 2019, Wob-verzoek vaststellen fiscale woonplaats en vestigingsplaats.

24. Bruzelius 2019, p. 74; Van der Mei 2001.

25. Bruzelius 2019, p. 70-72.

26. Verschuieren 2015; Verschuieren 2016; Bruzelius 2019, p. 70-72. Zie ook het voorstel tot wijziging van art. 4 Verordening (EG) nr. 883/2004 in COM(2016)815.

In de Europeesrechtelijke literatuur wordt naar verhouding weinig stilgestaan bij het belang van de normale woonplaats (*habitual residence*) voor de grensoverschrijdende toegang tot sociale zekerheid. Deze woonplaats speelt een rol bij het bepalen van de bevoegde lidstaat op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004. Uit de literatuur blijkt vooral dat de definitie van de woonplaats in artikel 1 onder j Verordening (EG) nr. 883/2004 beknopt is en dat jurisprudentie casuïstisch is.²⁷ Ook wordt gepleit voor een verduidelijking van dit begrip.²⁸ Met de *Praktische Gids* van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is geprobeerd om aan deze wens tegemoet te komen. Deze gids bevat voorbeelden van situaties waarin het bepalen van de woonplaats moeilijk kan zijn. Het gaat hierbij onder meer om zeer mobiele personen die feitelijk in twee of meer lidstaten wonen of om personen die zich vaak van de ene naar de andere lidstaat begeven. Denk aan grensarbeiders, seizoenarbeiders, gedetacheerde werknemers en gepensioneerden met een tweede woning in een andere lidstaat van de Europese Unie. In de *Praktische Gids* worden wel enkele kanttekeningen geplaatst bij de voorspelende waarde van de voorbeelden. Zo vestigen de voorbeelden slechts de aandacht op enkele specifieke kenmerken van een situatie, terwijl in de praktijk met alle relevante feiten en omstandigheden rekening moet worden gehouden. Ook wordt alleen de situatie op een specifiek moment beschreven, terwijl de omstandigheden in de loop van de tijd kunnen veranderen. Deze kanttekeningen maken duidelijk dat de werkelijkheid zich niet zo makkelijk laat vangen in een vereenvoudigd voorbeeld. Elk geval moet nog steeds worden beoordeeld op basis van de specifieke kenmerken en omstandigheden.²⁹

Tot slot zijn er enkele publicaties over de woonplaats waarin de verhouding tussen het Europees recht en het nationaal socialezekerheidsrecht centraal staat. Het gaat in deze publicaties vaak om de vraag hoeveel ruimte het Europees recht overlaat om in het nationaal socialezekerheidsrecht een woonplaatsvoorwaarde te stellen. Bij de toepassing van een woonplaatsbepaling uit Verordening (EG) nr. 883/2004 geldt de Europeesrechtelijke definitie. Hier staat tegenover dat de lidstaten bevoegd zijn om zelf de voorwaarden voor aansluiting bij hun stelsels van sociale zekerheid in te richten. Zij moeten dan wel handelen in overeenstemming met het Europees recht. Deze verdeling van competenties op Europees en nationaalrechtelijk niveau kan ertoe leiden dat er naast de Europeesrechtelijke definitie van de woonplaats ook nationaalrechtelijke bepalingen over de woonplaats voorkomen.³⁰ Dergelijke nationale bepalingen moeten in beginsel buiten toepassing blijven als zij

27. Sakslin 2000, p. 172-173 en 176; Van der Mei 2001, p. 186-190; Wouters 2010, par. 2.2. Zie ook Van Ooij 2020.

28. Van der Mei 2001, p. 189. Zie ook Sakslin 2000, p. 183. Zie ook Commissie grenswerkers 2017, p. 89.

29. Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels 2013, p. 49-53.

30. Bruzelius 2019, p. 71 en 74; Erhag 2016, p. 95-96; Sakslin 2000, p. 174-176.

dezelfde strekking hebben als de aanwijsregels van Verordening (EG) nr. 883/2004, namelijk de afbakening van het eigen stelsel ten opzichte van stelsels van andere lidstaten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de eis van ingezetenschap in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) niet gesteld mag worden als op grond van de aanwijsregels van Verordening (EG) nr. 883/2004 Nederlands recht van toepassing is.³¹

De verhouding tussen het Europees recht en het nationale socialezekerheidsrecht staat ook centraal in een themanummer van de *European Journal of Social Security* uit 2016. In dit nummer is de centrale vraag hoe nationale socialezekerheidsstelsels zijn gewijzigd naar aanleiding van ontwikkelingen op Europees niveau zoals de uitbreiding van de personele werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004 en de jurisprudentie over Europees burgerschap. Het themanummer is beperkt tot lidstaten met een socialezekerheidsstelsel dat is gebaseerd op wonen (*residence*). De invulling van het begrip ‘woonplaats’ op nationaal niveau komt in dit themanummer ook aan bod. Daaruit blijkt dat een aantal lidstaten de invulling van het begrip ‘woonplaats’ heeft aangescherpt. Dit geldt in het bijzonder voor het Verenigd Koninkrijk.³² Nederland heeft de criteria van het ingezetenschap niet aangescherpt. Wel zijn er diverse andere maatregelen genomen, zoals de invoering van de Koppelingswet en diverse exportbeperkingen.³³

1.3 VRAAGSTELLING

Op het terrein van de sociale zekerheid is weinig onderzoek gedaan naar de toepassing van woonplaatsbepalingen op personen die feitelijk op meer dan één plek wonen. Dit is problematisch omdat de toepassing van woonplaatsbepalingen juist in deze gevallen lastig kan zijn. Personen met een dubbele woonplaats kunnen buiten de reikwijdte van een regeling vallen of worden gekort op hun uitkering omdat een woonplaatsbepaling onvoldoende rekening houdt met hun situatie. Dit roept de vraag op of voor hen een uitzondering moet worden gemaakt. Daarnaast kan het onduidelijk zijn hoe een woonplaatsbepaling moet worden uitgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vraag of het juridisch gezien mogelijk is dat iemand meer dan één woonplaats heeft.

Deze vragen laten zien dat de vaststelling van de woonplaats niet altijd eenvoudig is.³⁴ Op het eerste gezicht lijkt het te gaan om een simpele feitelijke vaststelling,

31. Dit vloeit voort uit de sterke werking van de aanwijsregels in Verordening (EG) nr. 883/2004, zie Weerepas 2017, par. 2.2 en CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3319.

32. Harris 2016, p. 139-159; Stendahl 2016, p. 236-237.

33. Pennings 2016, p. 108 en 127-128.

34. Zie ook Weerepas in het verslag van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap van 28 juni 2017 (Pieterse 2017, p. 2); Jansen de Lannoy 2019, p. 14.

maar in de praktijk kan een nadere invulling van woonplaatsbepalingen nodig zijn voordat ze kunnen worden toegepast. De woonplaats is dan eerder een open norm dan een eenvoudige scherpe norm. Bestuursorganen en rechters spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van de woonplaats. De manier waarop zij woonplaatsbepalingen toepassen op personen met meer dan één woonplaats staat daarom centraal in dit onderzoek. Daarbij hanteer ik drie toetsingscriteria: consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit. Deze criteria belichten zowel de voor- als nadelen van open normen. Omdat het Nederlands socialezekerheidsrecht veel woonplaatsbepalingen bevat, zal ik het toetsingskader gebruiken om twee deelstudies te verrichten. De eerste deelstudie gaat over de toepassing van bepalingen over het huishouden op co-ouders en tweede deelstudie gaat over de toepassing van woonlandbepalingen op semigranten.

In mijn promotieonderzoek staat de volgende vraag centraal:

Passen bestuursorganen en rechters woonplaatsbepalingen in het socialezekerheidsrecht op een consistente, zorgvuldige en responsieve wijze toe op personen met een dubbele woonplaats?

Het onderzoek valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Wat is een dubbele woonplaats?
2. Kunnen woonplaatsbepalingen worden aangemerkt als bepalingen met een open norm? En zo ja, om welke soort open norm gaat het dan?
3. Wat houdt toetsing aan consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit in?
4. Passen bestuursorganen en rechters bepalingen over het huishouden op een consistente, zorgvuldige en responsieve wijze toe op co-ouders?
5. Passen bestuursorganen en rechters bepalingen over het woonland op een consistente, zorgvuldige en responsieve wijze toe op semigranten?

1.4 METHODE VAN HET ONDERZOEK

In deze paragraaf licht ik de hoofdvraag en de deelvragen kort toe. Daarbij ga ik vooral in op de methodologische aspecten van het onderzoek.

De hoofdvraag is een evaluerende vraag. Ik beantwoord deze vraag aan de hand van juridisch onderzoek. Dit betekent dat ik wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis, beleid en jurisprudentie op een systematische wijze analyseer. De beantwoording van de centrale vraag valt uiteen in twee delen. In het eerste deel worden vooral de termen uit de hoofdvraag nader toegelicht. Daarin beantwoord ik deelvraag 1 tot en met 3. Het tweede deel bestaat uit twee deelstudies. Daarin worden deelvraag 4 en 5 beantwoord. Bij de beantwoording van de hoofdvraag in de con-

clusie geef ik aan in welke mate sprake is van consistentie, zorgvuldigheid of responsiviteit. Ik benoem daarbij diverse plus- en minpunten of voorbeelden.

De eerste deelvraag is een beschrijvende vraag. Ik onderzoek wat het begrip ‘dubbele woonplaats’ inhoudt. Daarbij maak ik een onderscheid tussen de dubbele woonplaats in de praktijk (de dubbele woonplaats *de facto*) en de dubbele woonplaats in het recht (de dubbele woonplaats *de jure*). Ik beschrijf de dubbele woonplaats *de facto* aan de hand van publicaties op het terrein van de sociologie, sociale geografie en verkeerskunde. Bij de analyse van de dubbele woonplaats *de jure* zet ik eerst uiteen welke rol het wonen speelt in het Nederlands socialezekerheidsrecht.³⁵ Ik onderscheid zeven verschillende functies van woonplaatsbepalingen en noem bij elke functie diverse voorbeelden uit de socialezekerheidswetgeving. Vervolgens beschrijf ik voorbeelden van woonplaatsbepalingen waarin de dubbele woonplaats *de jure* wordt erkend of uitgesloten.

De tweede deelvraag is een definiërende vraag. Ik onderzoek of woonplaatsbepalingen een open norm bevatten en zo ja welke soort open norm. Deze deelvraag hangt samen met de in paragraaf 1.3 genoemde constatering dat de beoordeling van de woonplaats in de praktijk niet altijd een simpele feitelijke vaststelling is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een woonplaatsbepaling een open norm kan bevatten. Omdat de formulering van woonplaatsbepalingen uiteenloopt, beantwoord ik tweede deelvraag door de vaagheid van verschillende voorbeelden van woonplaatsbepalingen te benoemen. Daarbij maak ik gebruik van Nederlandstalige juridische literatuur over open normen. Aan de hand van deze literatuur beschrijf ik ook de voor- en nadelen van open normen. Daarnaast beschrijf ik aan de hand van de juridische literatuur over beslissingsruimte hoe bestuur en rechter open normen toepassen.

De derde deelvraag gaat over het toetsingskader van mijn onderzoek. Aan de hand van de juridische literatuur beschrijf ik de toetsingscriteria die voor de deelstudies worden gebruikt: consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit. Vervolgens benoem ik per criterium op welke punten ik zal letten bij het verrichten van de deelstudies. In deze deelstudies ligt de focus op woonplaatsbepalingen met open normen. Ik heb daarom gekozen voor criteria die de voor- en nadelen van open normen belichten.

De keuze voor de criteria consistentie en zorgvuldigheid vloeit voort uit de in de literatuur gesignaleerde nadelen van open normen. Het gaat hierbij met name om een verlies aan rechtszekerheid die is terug te voeren op een gebrekkige kenbaar-

35. Hierbij komt ook het belastingrecht over de toeslagen en het Europees en internationaal socialezekerheidsrecht aan bod, zie par. 1.5.

heid van het recht. Deze gebrekkige kenbaarheid kan leiden tot een verschillende invulling en toepassing van woonplaatsbepalingen. Bij de toets aan consistentie onderzoek ik of dergelijke verschillen zich voordoen. Ik ga na of woonplaatsbepalingen die geheel of nagenoeg geheel hetzelfde luiden, op een eenduidige manier door bestuur en rechter worden uitgelegd. Daarnaast onderzoek ik of woonplaatsbepalingen met een verschillende formulering ook daadwerkelijk op een verschillende manier worden ingevuld en toegepast. De toets aan consistentie bestaat dus in feite uit een vergelijking van diverse (groepen van) woonplaatsbepalingen.

Ook het onderzoek naar zorgvuldigheid houdt verband met een gebrekkige kenbaarheid van het recht. Het gaat hierbij met name om onduidelijkheid over de vraag welke feiten en omstandigheden relevant zijn en hoe deze feiten en omstandigheden moeten worden gekwalificeerd. Deze onduidelijkheid kan een zorgvuldige besluitvorming bemoeilijken. In de deelstudies onderzoek ik een onderdeel van de zorgvuldige besluitvorming, namelijk de voorlichting over de feitenvaststelling. Daarbij richt ik me vooral op de voorlichting over de bewijslast en de bewijsmiddelen.

De voordelen van open normen worden belicht door te toetsen aan het criterium responsiviteit. De afgelopen jaren is in het bestuursrecht steeds meer aandacht gekomen voor responsiviteit.³⁶ In het responsief bestuursrecht wordt niet gedacht vanuit de regel, maar vraagt de overheid wat de burger wil en wordt – binnen het kader van de regels – gezocht naar een oplossing die past bij de wensen van de burger.³⁷ Daarbij stelt de overheid zich op als een dienende overheid die de burger serieus neemt.³⁸ Als regels open normen bevatten, is mogelijk meer ruimte voor responsief gedrag. Open normen zijn immers flexibeler dan scherpe normen. Zij maken het mogelijk om in het concrete geval een passende oplossing te vinden zonder dat een scherpe regel in de weg zit. In de deelstudies zal ik de responsiviteit beoordelen door te zoeken naar voorbeelden van responsief gedrag van bestuur en rechter bij de invulling of toepassing van een woonplaatsbepaling met een open norm. Deze voorbeelden zoek ik aan de hand van een checklist in het beleid van bestuursorganen en de uitspraken van rechters.

De vierde en vijfde deelvraag zijn evaluerende vragen in het kader van de deelstudies over co-ouders en semigranten. Aan de hand van deze vragen zal ik de hoofdvraag van mijn onderzoek beantwoorden. In de deelstudie over co-ouders richt ik me op de vorm van co-ouderschap waarbij elke ouder een eigen woning heeft en

36. Het gaat hierbij onder meer om diverse publicaties van Michiel Scheltema en Dick Allewijn. Daarnaast verscheen in 2018 een themanummer over responsiviteit in het Nederlands tijdschrift voor bestuursrecht, zie *NTB* 2018, afl. 5.

37. Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016.

38. Scheltema 2015.

de kinderen op beide adressen wonen.³⁹ Bij deze vorm van co-ouderschap hebben de kinderen feitelijk meer dan één woonplaats. De deelstudie over semigranten heeft betrekking op personen die in een ander land zijn gaan wonen zonder hun land van herkomst definitief de rug toe te keren. Het is een vorm van migratie waarbij de migrant zijn tijd verdeelt tussen land van herkomst en het nieuwe woonland.⁴⁰

Ik heb voor deze groepen personen gekozen omdat ik verwacht dat de juridische beoordeling in deze situaties lastig is. Dit heeft vooral te maken met het feit dat zij in meerdere woningen verblijven en dat er geen duidelijke hiërarchie tussen deze woningen is. Er is dan geen duidelijk onderscheid tussen een eerste woning (het hoofdverblijf) en een tweede woning (het nevenverblijf).⁴¹ Daarnaast is het interessant om te vergelijken hoe het socialezekerheidsrecht met deze groepen personen omgaat. Het gaat namelijk om verschillende soorten woonplaatsbepalingen. In geval van co-ouderschap ziet de woonplaats op de samenstelling van het huishouden, terwijl het bij semigranten gaat om de beoordeling van het woonland. Door te kiezen voor twee verschillende groepen woonplaatsbepalingen kan ik onderzoeken of deze bepalingen ook daadwerkelijk op een verschillende manier worden ingevuld en toegepast. Daarnaast is het interessant om na te gaan of een andere uitleg van een woonplaatsbepaling uit de ene groep ook gevolgen heeft voor de uitleg van een woonplaatsbepaling uit de andere groep.

1.5 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek gaat over multilokaal wonen op het brede terrein van het Nederlands socialezekerheidsrecht. Ik heb voor deze uitgebreide opzet gekozen omdat in veel socialezekerheidswetten van belang is waar iemand woont. Een overzicht van de rol van het wonen in het Nederlandse socialezekerheidsrecht ontbreekt echter (zie paragraaf 1.2). In dit onderzoek komen woonplaatsbepalingen op het terrein van de volksverzekeringen, werknemersverzekeringen en sociale voorzieningen aan bod.

39. Stam 2015. Andere vormen van co-ouderschap zijn *birdnesting* en *doublenesting*. Bij *birdnesting* blijven de kinderen in het ouderlijk huis wonen. De ouders verblijven beurtelings ook in deze woning. Daarnaast hebben zij meestal nog een andere woning. Bij *doublenesting* woont het hele gezin in hetzelfde huis en hebben de ouders aparte slaapkamers. Zie Rutherford 2001; Silverman & Higgins 2003; Stam 2015.

40. Bos 2012; Bos 2015, p. 4-5. Zie verder par. 6.2.

41. Hesse & Scheiner 2007. Overigens is in geval van een latrelatie ook geen sprake van een hiërarchie tussen beide woningen. Ik heb echter besloten om geen aparte deelstudie te wijden aan personen met een latrelatie omdat een arrest van de Hoge Raad uit 2015 veel duidelijkheid heeft geschepd over de beoordeling van het hoofdverblijf in een situatie waarin twee personen ieder een eigen woning hebben en beide personen afwisselend in beide woningen verblijven, zie HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556 en concl. A-G. P.J. Wattel, ECLI:NL:PHR:2014:2094.

Uitgesplitst gaat het om de volgende wetten:

- volksverzekeringen: AKW, Algemene nabestaandenwet (Anw), AOW, Wet langdurige zorg (Wlz) en Zorgverzekeringswet (Zvw);
- werknemersverzekeringen: Werkloosheidswet (WW), Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en Ziektewet (ZW);
- sociale voorzieningen: Participatiewet (Pw), Toeslagenwet (TW), Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en Wmo 2015.⁴²

Voor een goed begrip van de werking van de Nederlandse sociale zekerheid is het nodig om de reikwijdte van dit onderzoek uit te breiden met enkele onderdelen van het belastingrecht en het Europees socialezekerheidsrecht. Bij het belastingrecht gaat het om de wetgeving over de toeslagen. Deze toeslagen worden vaak gezien als een onderdeel van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel.⁴³ Dit geldt in het bijzonder voor het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de zorgtoeslag. Deze toeslagen hebben namelijk betrekking op de klassieke sociale risico's inzake kinderen en gezondheid.⁴⁴ De huurtoeslag staat los van deze klassieke sociale risico's.⁴⁵ Ik heb er daarom voor gekozen om de huurtoeslag in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Dit betekent dat het onderzoek ziet op de volgende fiscale wetten: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), Wet kinderopvang, Wet op het kindgebonden budget en Wet op de zorgtoeslag.

Ten aanzien van het Europees socialezekerheidsrecht is onder meer de uitleg van het begrip 'woonplaats' in Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en 987/2009 relevant. In situaties waarin Verordening (EG) nr. 883/2004 van toepassing is, mag de eis van het ingezetenschap namelijk niet worden gesteld (zie paragraaf 1.2). Het is echter wel mogelijk dat in deze situaties het unierechtelijke begrip 'woonplaats' moet worden toegepast. Ik heb er daarom voor gekozen om dit begrip ook te bespreken.

Naast het belastingrecht en het Europees socialezekerheidsrecht zijn er nog diverse andere rechtsgebieden waarin de woonplaats een belangrijke rol speelt. Denk bij-

42. De IOW, WAO, WAZ en WSW vallen buiten dit onderzoek. De WAO, WAZ en WSW zijn afgesloten voor nieuwe gevallen. De IOW is over enkele jaren uitgewerkt.

43. Klosse & Vonk 2018, p. 38-39.

44. Daarnaast vallen deze toeslagen onder de materiële werkingssfeer van Vo. 883/2004. Het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag zijn gezinsbijslagen in de zin van art. 1 onder z Vo. 883/2004, zie SB2157 van de SVB beleidsregels. De zorgtoeslag is een uitkering voor prestaties bij ziekte, zie Commissie Verzekeringsaanleggenheden 2010, p. 89.

45. Pieters en Schoukens 2006, p. 85. Ook valt de huurtoeslag buiten de materiële werkingssfeer van Vo. 883/2004.

voorbeeld aan het familierecht en het vreemdelingenrecht. Vergelijkingen tussen het Nederlands socialezekerheidsrecht en deze rechtsgebieden zijn echter niet strikt noodzakelijk voor een goed begrip van de sociale zekerheid in Nederland. Omdat het onderzoeksonderwerp al zeer breed is, heb ik besloten om andere rechtsgebieden verder buiten beschouwing te laten.

In het onderzoek naar de dubbele woonplaats *de jure* komen veel woonplaatsbepalingen kort aan bod. In de deelstudies ligt de focus op twee groepen woonplaatsbepalingen. De deelstudie over co-ouders gaat over bepalingen waarin vereist is dat een minderjarig kind al dan niet tot het huishouden behoort. De deelstudie over semigranten gaat over bepalingen waarin vereist is dat Nederland het woonland is. Ik heb gekozen voor deze groepen woonplaatsbepalingen omdat deze bepalingen in veel socialezekerheidswetten voorkomen. Daarnaast gaat het om bepalingen die in het bijzonder voor co-ouders respectievelijk semigranten van belang zijn.

In het onderzoek ligt de focus op het handelen van bestuursorganen en rechters die bij de toepassing van de hiervoor genoemde wetten zijn betrokken. Het onderzoek naar het handelen van bestuursorganen is vooral gericht op het beleid over woonplaatsbepalingen van de SVB, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Belastingdienst/Toeslagen en diverse colleges van burgemeester en wethouders (colleges van B&W). Deze bestuursorganen gaan verschillend om met de publicatie van hun beleid. De SVB heeft een uitgebreide website met veel beleidsregels, terwijl UWV en de Belastingdienst/Toeslagen hun beleid slechts beperkt of in het geheel niet hebben gepubliceerd.⁴⁶ Om het beleid van deze organisaties te kunnen vergelijken, heb ik ervoor gekozen om het niet-gepubliceerde beleid ook te betrekken in het onderzoek. Het gaat daarbij in het bijzonder om de interne instructies van het UWV en de Belastingdienst/Toeslagen.⁴⁷ Daarnaast noem ik enkele instructies van de SVB waarin de SVB beleidsregels verder zijn uitgewerkt. Bij de analyse van het gemeentelijk beleid beperk ik me echter tot het

46. De SVB heeft de beleidsregels gepubliceerd op svbbeleidsregels.nl. De beleidsregels van het UWV zijn gepubliceerd in de Staatscourant. De Belastingdienst/Toeslagen heeft geen beleidsregels gepubliceerd. De website van de Belastingdienst/Toeslagen vermeldt dat personen die meer willen weten over beleid en uitvoering van toeslagen een verzoek op basis van de Wet openbaarheid van bestuur moeten doen, zie belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/toeslagen/hoe_werken_toeslagen/ik_wil_informatie_over_toeslagen/. Maar zelfs een Wob-verzoek biedt niet altijd soelaas, zie Jansen de Lannoy 2019, p. 16-17.

47. De interne instructies van het UWV zijn verstrekt door Jeroen Ermers, Jeanette Hut en Eveline van Hilten van het Juridisch Kenniscentrum van het UWV. De interne instructies van de Belastingdienst/Toeslagen heb ik verkregen van Harrie Groothuis en Edith Veldkamp van het team Beleid en Vaktechniek Belastingdienst/Toeslagen.

beleid dat op overheid.nl is gepubliceerd.⁴⁸ Deze beleidsregels geven namelijk al een goede indruk van de verschillende manieren waarop gemeenten omgaan met voorbeelden van multilokaal wonen zoals co-ouderschap. Bij de toetsing in de deelstudies wordt de reikwijdte van het onderzoek om praktische redenen soms nader ingeperkt of uitgebreid. Zo is het onderzoek naar zorgvuldigheid in beide deelstudies beperkt tot het beleid van de SVB. Daarbij wordt ook ingegaan op de voorlichting, de procedures en de formulieren van de SVB. Het onderzoek naar consistentie in de deelstudie over semigranten is beperkt tot het beleid van de SVB en het UWV.

Naast de tekst van beleidsregels is ook van belang hoe deze op de werkvloer worden toegepast. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het beleid zoals het wordt uitgevoerd, niet hetzelfde is als het beleid zoals het is vastgesteld.⁴⁹ Omdat mijn onderzoek over woonplaatsbepalingen al erg breed is opgezet, heb ik ervoor gekozen om de besluitvorming op de werkvloer niet mee te nemen. In plaats daarvan benoem ik de ruimte die het beleid biedt om rekening te houden met de bijzondere positie van mensen die multilokaal wonen.⁵⁰ Daarnaast is van belang dat (een deel van) de besluitvorming in individuele gevallen alsnog aan de orde komt bij de analyse van de jurisprudentie.

Het onderzoek over het handelen van rechters is beperkt tot de gepubliceerde uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State (ABRvS), de Hoge Raad (HR) en het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU). Gelet op het grote aantal uitspraken over woonplaatsbepalingen richt ik me vooral op de uitspraken die gaan over personen die multilokaal wonen.

1.6 VERANTWOORDING

Het onderzoek is gefinancierd door de Stichting Talentontwikkeling Sociale Verzekeringen (TOSV). Deze stichting is een samenwerkingsverband van de SVB en het UWV dat met name is gericht op de talentontwikkeling van hun medewerkers. Het bestuur van deze stichting heeft mij alle ruimte gegeven om zelf een onderwerp te

48. Het gemeentelijk beleid is gepubliceerd op lokaleregelgeving.overheid.nl en kan worden gevonden door aan deze URL het CVDR-nummer toe te voegen, zie bijvoorbeeld lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR192891 voor de Beleidsregels Nederlands ingezetenschap Stichtse Vecht. Er zijn reeds diverse colleges van B&W die hun beleidsregels op overheid.nl hebben gepubliceerd. Dat was op moment van publicatie overigens nog niet verplicht, zie 3:42 lid 2 Awb. De Wet elektronische publicaties brengt hierin verandering. Gemeenten moeten een geconsolideerde versie van hun beleidsregels op officielebekendmakingen.nl publiceren via de applicatie Decentrale Regelgeving en Officiële Publicaties. Deze verplichting geldt vanaf 1 juli 2021 voor nieuwe beleidsregels en vanaf 1 juli 2022 voor bestaande beleidsregels.

49. De Winter 2019, p. 203 en 214-215.

50. Zie de analyse van responsiviteit in hoofdstukken 5 en 6.

kiezen, een onderzoeksopzet te formuleren, het onderzoek uit te voeren en de uitkomsten van het onderzoek te publiceren. Om dit te onderstrepen hebben de bestuursleden van TOSV de ‘Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid’ van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) ondertekend. De KNAW heeft deze verklaring opgesteld naar aanleiding van een adviesaanvraag van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over waarborgen voor de wetenschappelijke onafhankelijkheid van onderzoek dat door onderzoekers in de publieke sector in opdracht van derden wordt verricht. In het adviesrapport stelt de KNAW onder meer voor dat onderzoekers en opdrachtgevers zich committeren aan een ‘Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid’. In deze verklaring staat onder meer dat de opdrachtgever de opzet, uitvoering, interpretatie en publicatie van het onderzoek niet onjuist zal beïnvloeden.⁵¹

Ik heb het verrichten van mijn promotieonderzoek gecombineerd met mijn werk als juridisch beleidsadviseur bij de SVB.⁵² Deze combinatie van werkzaamheden heeft diverse voordelen. Aan de ene kant is het onderzoek gebaat bij mijn kennis over de uitvoering van de sociale zekerheid. Ik weet wat speelt in de uitvoeringspraktijk. Ik heb veel contacten met medewerkers van de SVB en andere uitvoeringsorganisaties en kan relatief gemakkelijk aan relevante informatie komen, zoals beleidsnotities en interne instructies. Aan de andere kant kan de uitvoeringspraktijk ook gebaat zijn bij de kennis die ik als onderzoeker opdoe.

Het combineren van deze werkzaamheden brengt echter ook nadelen met zich mee. Het gaat hierbij niet alleen om praktische nadelen zoals het combineren van twee banen in één werkweek, maar ook om meer fundamentele punten zoals het gevaar van belangenverstrengeling. Het gaat hierbij in het bijzonder om het risico

51. De tekst van deze verklaring is opgenomen in het adviesrapport van de KNAW, zie KNAW 2005, p. 46-47. Zie ook de uitwerking van het principe ‘onafhankelijkheid’ in de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening 2004, herziening 2014.

52. Ik werk vanaf november 2001 voor de SVB als juridisch beleidsadviseur bij de afdeling Juridisch Beleid en Beroep van de SVB (voorheen de afdeling Recht en Beleid). Mijn promotor G.J. Vonk was tot 2007 hoofd van deze afdeling. In mijn functie ben ik vooral betrokken geweest bij de beleidsvorming op het terrein van de AOW, Anw, AKW en Pw. In het kader van dit onderzoek is van belang dat ik heb meegewerkt aan de totstandkoming van enkele SVB beleidsregels die met wonen verband houden. In 2004 heb ik twee beleidsnotities over het begrip ‘huishouden’ geschreven. Aanleiding voor deze notities waren uitspraken van de CRvB over co-ouderschap en het vormen van een huishouden met het gezin in het land van herkomst. Ik heb namens de SVB ook gepleit op de zittingen van deze zaken, zie CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0614; CRvB 9 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ1184/ ECLI:NL:CRVB:2004:AQ1190/ ECLI:NL:CRVB:2004:AQ1177; CRvB 20 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7438/ ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7499/ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7501/ ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7427. Daarnaast heb ik in 2006 en van 2014 tot en met 2018 diverse SVB beleidsregels geredigeerd. Deze werkzaamheden hadden soms ook betrekking op beleidsnotities over woonplaatsbepalingen. Het ging hierbij om notities die door andere medewerkers van de SVB zijn geschreven.

dat ik de SVB bevoordeel ten opzichte van andere organisaties.⁵³ Dit risico zou zich kunnen voordoen bij de beoordeling van het beleid van de SVB, de vergelijking van dit beleid met het beleid van andere bestuursorganen en de analyse van zaken waarin de SVB procespartij was. Vanwege dit risico heb ik gekozen voor een onderzoeksmethode waarbij gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande bronnen (namelijk de methode van juridisch onderzoek zoals beschreven in paragraaf 1.4) in plaats van een onderzoeksmethode waarbij ik zelf gegevens verzamel aan de hand van bijvoorbeeld interviews, enquêtes of observaties. Daarnaast heb ik veel aandacht besteed aan de concretisering van de toetsingscriteria (zie hoofdstuk 4). Hierdoor is de toetsing in de deelstudies transparant en goed onderbouwd. Verder ben ik, in lijn met de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit en de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening, open over mijn relatie met de SVB en de werkzaamheden die ik bij de SVB heb verricht.⁵⁴ Ook heb ik de ‘Verklaring wetenschappelijke integriteit’ van de Universiteit Maastricht ondertekend.⁵⁵

Tot slot benadruk ik dat de SVB mij in staat heeft gesteld om het onderzoek in vrijheid uit te voeren. Mijn leidinggevendenden bij de SVB hebben dan ook aangegeven dat zij de uitgangspunten van de hiervoor genoemde ‘Verklaring van wetenschappelijke onafhankelijkheid’ van de KNAW onderschrijven.

1.7 OPBOUW VAN HET PROEFSCHRIFT

Dit boek bestaat uit twee delen. In het algemene deel worden de begrippen uit de vraagstelling toegelicht (hoofdstukken 2, 3 en 4). In hoofdstuk 2 leg ik uit wat een dubbele woonplaats is. In hoofdstuk 3 belicht ik het begrip ‘open norm’ vanuit verschillende invalshoeken. Hoofdstuk 4 bevat het toetsingskader voor de twee deelstudies. Het bijzondere deel bestaat uit deelstudies over co-ouders (hoofdstuk 5) en semigranten (hoofdstuk 6). In deze deelstudies wordt de toetsing aan consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit voorafgegaan door een beschrijving van de wet-

53. Par. 3.1 Gedragscode Integriteit UM (besluit van het College van Bestuur van de Universiteit Maastricht van 26 juni 2018). Van een externe promovendus wordt verwacht dat deze de beginstellen van de code onderschrijft en in de geest van de code handelt, zie par. 1.5 Gedragscode Integriteit UM.

54. Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018, p. 16 (normen nr. 8, 44 en 55); de Nederlandse Gedragscode Wetenschapsbeoefening 2004, herziening 2014 (met name punt 5.3 van de uitwerking van het principe ‘onafhankelijkheid’). Zie de verwijzing naar mijn werkzaamheden in voetnoot nr. 54.

55. In de Verklaring wetenschappelijke integriteit verklaar ik dat ik mijn wetenschappelijke werkzaamheden heb verricht en ook in de toekomst zal verrichten conform de principes van goed wetenschappelijk onderzoek, te weten: eerlijkheid en zorgvuldigheid, betrouwbaarheid, controleerbaarheid, onpartijdigheid, onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid. Ook verklaar ik kennis te hebben genomen van de Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit 2018 en de UM Gedragscode Integriteit en te handelen conform deze gedragscodes.

en regelgeving over het huishouden (hoofdstuk 5) en het woonland (hoofdstuk 6).
Hoofdstuk 7 bevat de conclusies.

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de dubbele woonplaats. Hierbij maak ik een onderscheid tussen de dubbele woonplaats in de praktijk (de woonplaats *de facto*) en de dubbele woonplaats in het recht (de woonplaats *de jure*). Een dubbele woonplaats *de facto* ontstaat als personen tegelijkertijd feitelijk op meer dan een plek wonen. Er is sprake van een dubbele woonplaats *de jure* als deze feitelijke situatie ook in het socialezekerheidsrecht wordt erkend.¹

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2.2 gaat over de dubbele woonplaats *de facto*. Hierbij staat dus de feitelijke situatie centraal. Paragraaf 2.3 gaat over de dubbele woonplaats *de jure*. Hierbij wordt ingegaan op wet- en regelgeving, beleid van uitvoeringsorganisaties en uitspraken van de rechter op het terrein van de sociale zekerheid. Het recht staat in deze paragraaf dus centraal. Ik sluit dit hoofdstuk af met een conclusie (paragraaf 2.4).

2.2 DE DUBBELE WOONPLAATS *DE FACTO*

2.2.1 *Inleiding*

Deze paragraaf gaat over de dubbele woonplaats *de facto*. Deze woonplaats ontstaat als personen feitelijk op meer dan één plek wonen. In de moderne maatschappij zijn personen niet altijd te koppelen aan één woning of één huishouden.² Denk

1. In gevallen waarin personen op meer dan twee plekken tegelijk wonen, kan ook gesproken worden over de meervoudige woonplaats, zie Pötgens, Cornelisse & Wu 2016, p. 893.
2. Vgl. Giddens 1991, 147.

bijvoorbeeld aan kinderen van co-ouders,³ co-ouders die hebben gekozen voor *birdnesting*,⁴ latters,⁵ personen met een langeafstandsrelatie of pendelrelatie,⁶ semi-granten,⁷ personen met een tweede woning,⁸ overwinteraars,⁹ digitale nomaden¹⁰ en wereldnomaden (*global nomads*).¹¹ Andere voorbeelden bestaan al langer, zoals studenten, gastarbeiders, seizoenarbeiders en andere personen die vanwege hun beroep op meer plekken wonen (zoals bij werk op boortorens of in de scheepvaart).¹² In hoofdstuk 5 en 6 ga ik uitgebreid in op twee voorbeelden van personen met een dubbele woonplaats *de facto*: kinderen van co-ouders (hoofdstuk 5) en semigranten (hoofdstuk 6).

In deze paragraaf bespreek ik de niet-juridische literatuur over dit verschijnsel. In paragraaf 2.2.2 beschrijf ik diverse publicaties op het terrein van de sociologie, sociale geografie en verkeerskunde. In paragraaf 2.2.3 ga ik uitgebreid in op een deel

-
3. In geval van co-ouderschap zorgen de gescheiden ouders beurtelings voor hun kinderen. In het *Handboek scheiden en de kinderen* wordt dit als volgt verwoord: "Meestal wordt over co-ouderschap gesproken als de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken min of meer gelijk is. Kinderen zijn dan bijvoorbeeld drie dagen bij de ene en vier dagen bij de andere ouder, of ze wisselen per week. Maar ook andere verdelingen zijn mogelijk." Zie Spruijt & Kormos 2014, p. 118. Meestal heeft elke ouder een eigen woning. De kinderen wonen op twee adressen en zien hun beide ouders afwisselend en intensief. Zie Karsten 2003, p. 91-92.
 4. *Birdnesting* is een vorm van co-ouderschap waarbij de kinderen in het ouderlijk huis blijven wonen en de ouders daar beurtelings verblijven. Beide ouders hebben naast de ouderlijke woning meestal nog een ander woonadres. Het komt echter ook voor dat het hele gezin in het huis blijft wonen en de ouders aparte slaapkamers hebben (*doublenesting*). Zie Rutherford 2001; Silverman & Higgins 2003; Stam 2015.
 5. Karsten 2003, p. 92; Van der Klis 2009, p. 25; Mortelmans e.a. 2015.
 6. "De pendelrelatie is een specifiek huishoudensarrangement, waarin een van beide partners een gedeelte van de tijd elders woont omdat de pendelafstand tussen de gezamenlijke woning en het werk te groot is om dagelijks af te leggen.", aldus Van der Klis 2009, p. 153. Aldus ook Karsten 2003, p. 89-90.
 7. Bos omschrijft een semigrant als een persoon die 'vertrekt' zonder het land van herkomst definitief de rug toe te keren, zie Bos 2012. Zie ook Meeuwsen 2014, p. 17-21; Bos 2015, p. 4.
 8. Karsten signaleert een verandering in het gebruik van tweede woningen. Met name als gevolg van de ICT-revolutie wordt de tweede woning door beide partners of één van beiden voor langere tijd als woon-werklocatie gebruikt. Ter illustratie wijst zij op schrijvers, wetenschappers en kunstenaars die in een tweede woning wonen en werken. Zie Karsten 2003, p. 92; aldus ook Van der Reijden 2003, p. 33-36; SCP 2004, p. 518; Schier e.a. 2015, p. 446. Zie ook Bendix & Löfgren 2007, p. 7-15 en Rolshoven 2007, p. 17-18; Rolshoven & Winkler 2009, p. 99.
 9. McHugh & Mings 1996, p. 530-550; Gustafson, *Retirement Migration* 2001, p. 371-394.
 10. Makimoto en Manners omschrijven *digital nomads* als volgt: "A Digital Nomad is the symbol of a new lifestyle in which people are freed from constraints of time and location, thanks to the progress of mobile intelligent devices and high speed communication networks", zie Makimoto 2013, p. 40-47. Aldus ook Makimoto & Manners 1997; Meeuwsen 2014, p. 19.
 11. *Global nomads* zijn personen die jarenlang zonder vaste woonplaats, werkplaats of lokale vriendenkring over de wereld reizen, zie Kannisto 2014, p. 2-3. Zie ook par. 2.2.3.3. Jacobs gebruikt de term 'wereldburgers', zie E. Jacobs 2019, p. 195-196 en 202.
 12. Saraceno 1994, p. 51-61; Karsten 2003, p. 92; Van der Klis 2009, p. 11. Aldus ook Hilti 2013, p. 18-19; Hilti 2016, p. 468.

van deze literatuur, namelijk de literatuur over residentiële multilokaliteit. Paragraaf 2.2.4 bevat een tussenconclusie.

2.2.2 *Literatuur over de dubbele woonplaats*

De afgelopen decennia zijn diverse publicaties verschenen over personen die op meer dan één plek wonen. Ik bespreek deze publicaties hierna in een chronologische volgorde. Daarbij ligt de focus op de beschrijving van het verschijnsel en de daarbij gehanteerde terminologie.

In 1994 gebruikt Saraceno de term 'pendelen tussen huishoudens' (*commuting between households*) voor personen die onderdeel uitmaken van meerdere huishoudens (*multiple household membership*) en die regelmatig de grenzen tussen deze huishoudens oversteken. Saraceno beschrijft vier situaties die in Italië voorkomen:

- pleegkinderen;
- kinderen van gescheiden ouders;
- ouderen die tussen verschillende huishoudens pendelen (zoals de huizen van hun kinderen, een bejaardenhuis of huizen in koudere of warmere delen van Italië);
- volwassen kinderen die zelfstandig wonen maar nog wel financieel afhankelijk zijn van hun ouders.

Saraceno schrijft het pendelen tussen twee huishoudens toe aan twee tegengestelde fenomenen: aan de ene kant een uitbreiding van het gezin met bijvoorbeeld met pleegkinderen of stiefkinderen; aan de andere kant de toenemende individualisering van de gezinsleden, zoals bij ouderen die zo lang mogelijk zelfstandig willen blijven wonen of jongeren die op zichzelf gaan wonen.¹³

In 2003 gebruikt Karsten de term 'meer-locatiehuishoudens'. Zij ziet dat huishoudens een nieuwe vorm hebben gekregen. Het gaat hierbij niet alleen om de inhoud van de relatie, maar ook om een tijdruimtelijke component. Deze component ziet op de keuzes over tijd en ruimte die de partners moeten maken. Ter illustratie van deze keuzes stelt Karsten de volgende vragen: "Impliceert een huwelijk dat men ook samen in één huis gaat wonen? Is het een noodzakelijke stap om bij samenwonen het eigen woonadres op te geven? Is het vanzelfsprekend met het hele huishouden te verhuizen als een van de partners een baan op grote afstand heeft aanvaard? Wat wordt het woonadres van kinderen na een scheiding? Kan de relatie tussen ouders en kinderen na een scheiding vorm krijgen op de beide (nieuwe) woonadressen van de ouders?"¹⁴ Karsten noemt de volgende recente voorbeelden

13. Saraceno 1994, p. 51-61. Zie ook Toulemon & Pennec 2009, p. 1-39; Toulemon & Pennec 2010, p. 1-40.

14. Karsten 2003, p. 88.

van meer-locatiehuishoudens: co-kinderen, pendelende partners, latters en personen met een tweede woning die niet alleen als vakantiewoning in gebruik is.¹⁵

In 2007 gebruiken de verkeerswetenschappers Hesse en Scheiner de term 'multilokaal wonen' (*Multilokales Wohnen*). Zij gebruiken deze term voor huishoudens die meer dan één woonplaats hebben. Hesse en Scheiner hebben verschillende vormen van multilokaliteit gesystematiseerd aan de hand van de volgende dimensies:

1. oorzaak: externe dwang of vrijwillig;
2. reden en context: beroep/opleiding, vrije tijd of levensvorm die samenhangt met partner of gezin;
3. samenstelling van het huishouden (*Haushaltsorganisation*): af en toe gescheiden leven of altijd samenleven;¹⁶
4. periodiciteit van de verandering van de woonplaats of de duur van de scheiding (pendelfrequentie): elke dag, week, seizoen of onregelmatig;
5. afstand of reistijd;
6. hiërarchie van de woningen: eerste en tweede woning of woningen met gelijke rang.¹⁷

Aan de hand van deze zes dimensies onderscheiden Hesse en Scheiner de volgende typen van multilokaal wonen:

- type 1: pendelaars met een tweede woning voor het werk (*shuttlers*).¹⁸ Meestal verblijven zij doordeweeks in de tweede woning en in het weekend in hun eerste woning.
- type 2: arbeidsmigranten en transmigranten die vanwege de grote afstand tussen de woningen zelden heen en weer reizen.
- type 3A: latters met woningen op een grote afstand van elkaar. Het gaat hierbij om een variant op pendelaars en transmigranten waarbij een duidelijk hoofdverblijf ontbreekt.
- type 3B: latters met woningen op een kleine afstand van elkaar. Zij kiezen om persoonlijke redenen voor deze levensstijl. Het gaat vooral om jonge koppels die nog geen gezin hebben gesticht of oudere paren die na een scheiding of het overlijden van hun vorige partner hun eigen woning willen behouden.
- type 4A: personen die gezamenlijk in meerdere huizen wonen die ver uit elkaar liggen. Denk bijvoorbeeld aan overwinteraars.
- type 4B: personen die samen regelmatig reizen naar een tweede woning die vlakbij de eerste woning ligt. De tweede woning kan ook een campingplaats of boot zijn.

15. Karsten 2003, p. 92-93.

16. Volgens mij is deze dimensie voor alleenstaanden niet relevant omdat in dat geval het huishouden en het gezin samenvallen. Er kan dan geen sprake zijn van af en toe gescheiden leven.

17. Hesse & Scheiner 2007, p. 138 en 140-144.

18. Reuschke gebruikt ook de term '*shuttlers*', zie Reuschke, *Multilokales Wohnen* 2010, p. 73-209. Uit onderzoek van Reuschke blijkt dat bij deze pendelaars niet altijd sprake is van een hiërarchie van de woningen, zie Reuschke 2012, p. 26.

- type 4C: personen die vanwege hun werk gezamenlijk reizen tussen meerdere woningen, zoals kunstenaars.
- type 5: moderne nomaden die vaak van woning wisselen zonder dat sprake is van het heen en weer pendelen tussen twee woonplaatsen.
- type 6: kinderen van gescheiden ouders.¹⁹

Hun typologie van multilokaal wonen is in tabel 2.1 weergegeven.

Tabel 2.1 Typologie van multilokaal wonende personen

		Oorzaak	Reden	Af en toe geschei- den leven	Pendel- frequentie	Afstand	Hiërarchie van de woningen
1	(Week-)pende- laars met een dui- delijk hoofdverblijf (<i>shuttlers</i>)		beroep	ja	hoog	groot	ja
2	Arbeidsmigranten, transmigranten	(dwang)	beroep	ja	laag	zeer groot	ja
3A	Latters met woningen op een grote afstand van elkaar (pende- laars, transmi- granten zonder duidelijk hoofdver- blijf)		beroep of levens- vorm	ja	hoog (?)	(zeer) groot	nee
3B	Latters met woningen op een kleine afstand van elkaar	Vrijwillig	levens- vorm	ja	hoog	gering	nee
4A	Tweede woning (woning voor ouderen of <i>Frei- zeitwohnsitz</i>)	vrijwillig	vrije tijd	nee	laag	(zeer) groot	ja/evt.
4B	Tweede woning (<i>Freizeitwohnsitz</i>) nabij hoofdverblijf	vrijwillig	vrije tijd	nee	hoog	gering	ja

19. Hesse & Scheiner 2007, p. 144-147.

		Oorzaak	Reden	Af en toe geschei- den leven	Pendel- frequentie	Afstand	Hiërarchie van de woningen
4C	Gemeenschappe- lijke tweede woning voor het werk (<i>Arbeits- wohnsitz</i>)	vrijwillig	beroep	nee	Afhankelijk van de afstand	verschil- lend	ja
5	Moderne noma- den (<i>Häufig- Umzieher</i>)		beroep	deels	laag	groot	n.v.t.
6	Pendelende kin- deren/jeugd	dwang	levens- vorm	ja	hoog	verschil- lend	evt.

Bron: Hesse & Scheiner 2007, p. 145.

In 2009 signaleert de Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) de trend van transnationaal wonen en meerhuizigheid. Volgens de raad vervagen “de grenzen tussen verschillende levenssferen als wonen, werken en recreëren, tussen stad en land, tussen binnen- en buitenland, tussen tijdelijk en permanent en tussen hoofd- en nevenverblijf.” Ook ziet de raad meer diversiteit in de manier waarop personen in hun woningbehoefte voorzien of zouden willen voorzien. Wonen wordt steeds meer een tijdelijk, fluïde en meervoudig verschijnsel. Deze ontwikkelingen leiden tot “de opkomst van transnationaal wonen (permanent of tijdelijk in het buitenland wonen) en verschillende vormen van ‘meerhuizigheid’ (het beschikken over meer dan één woning).” Volgens de raad is dit geen niche die zich naast de hoofdstroom ontwikkelt, maar een trend die op termijn ook de hoofdstroom zal beïnvloeden. De raad licht deze trend als volgt toe: “Steeds minder mensen wonen hun leven lang in hetzelfde land, dezelfde wijk of hetzelfde huis. Sommige mensen beschikken over meerdere woningen, al dan niet in verschillende landen (meerhuizigheid). Anderen blijven slechts kort op één plaats wonen en trekken als nomaden door het land of over de wereld (tijdelijk wonen). Weer anderen combineren beide zaken. Dit levert een divers palet op aan hoe mensen in hun woningbehoefte voorzien.” Tabel 2.2 toont de verschillende vormen van meerhuizigheid en fluïde wonen die de VROM-raad heeft gesignaleerd.²⁰

20. VROM-raad 2009, p. 7, 38 en 55-56.

Tabel 2.2 Verschillende vormen van meerhuizigheid en fluïde wonen

Wat?	Waarom?	Locatie
Tweede woningen, stacarovans, volkstuincomplexen en strandhuisjes	Wens om aan de hectiek en drukte van het dagelijks leven te ontsnappen, reizen is relatief goedkoper en gemakkelijker geworden	Zowel dichtbij huis als in landschappelijk aantrekkelijke streken in het buitenland, vaak dichtbij kust, bos of binnenwater, vaak in kleine kernen
Tijdelijke huisvesting van Oost-Europeanen in woningen, caravans, vakantieparken of pensions	Door de Europese integratie wordt het voor Oost-Europeanen makkelijker om in Nederland te werken	Voornamelijk in gebieden met veel arbeidsintensieve werkgelegenheid
Vraag van hoog opgeleide expats naar luxe koop en huurwoningen	Toenemende immigratie van hoog opgeleide kenniswerkers	Overal in Nederland, maar vooral in Amsterdam en Den Haag
Het hebben van een <i>pied-à-terre</i> in de stad en de opkomst van woonhotels	Duidelijke scheiding tussen doordeweeks en weekend: doordeweeks hard werken en verblijven in <i>pied-à-terre</i> , in weekend ontspannen in eerste woning	Vooral in de grote steden in de Randstad
Fluïde wonen: relatief kort op een locatie wonen en dan weer doorverhuizen naar een andere woning, soms zelfs in een ander land	Deelname van met name hoogopgeleiden aan mondiale sociale en professionele netwerken	De hele wereld, voornamelijk in de grote metropolen
Het nieuwe landverhuizen; vertrek van autochtonen uit Nederland	Zoeken naar een minder hectische levensstijl, ontevredenheid over de Nederlandse samenleving	Europa, Angelsaksische landen, Zuid-Afrika, Zuidoost Azië
<i>Shared</i> wonen: het delen van tweede woningen, kamers of boten	Delen van kosten, belang van sociale contacten (vriendengroep), ontsnappen aan het leven van alledag	Overal in Nederland

Bron: VROM-raad 2009, p. 56.

Mede naar aanleiding van het advies van de VROM-raad publiceren FORUM en Platform31 in 2013 een onderzoek over transnationaal wonen onder oudere migranten. De term 'transnationaal wonen' gaat over burgers die tussen twee landen pendelen en daar wisselend wonen. Uit het onderzoek blijkt dat oudere migranten van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse herkomst gemiddeld 9,5

weken in hun geboorteland verblijven. Het merendeel pendelt hierbij één keer per jaar. Daarnaast zijn vier alternatieve woonvormen voor pendelende migranten onderzocht: samenwonen met leeftijdsgenoten, delen van een (huur)woning met familie, tijdelijk verhuren van de eigen woning en verblijven in een woonhotel. Het delen van de woning met familie blijkt de meest populaire woonvorm, terwijl het woonhotel het minst populair is.²¹

Het meest omvattende onderzoek over de dubbele woonplaats is verricht door de leden van het Netwerk Multilokaliteit (*Netzwerk Multilokalität*). Dit multidisciplinaire netwerk komt vanaf 2006 regelmatig bij elkaar om te discussiëren over theoretische, methodologische, empirische en terminologische vragen over residentiële multilokaliteit (*residenzielle Multilokalität*). De auteurs van dit netwerk publiceren ook regelmatig over dit onderwerp. In 2009 publiceerden zij een themanummer over multilokaal wonen (*Multilokales Wohnen*) in het blad *Informationen zur Raumentwicklung*.²² In 2015 verscheen wederom een themanummer, namelijk het themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective* in het *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*.²³ Ook zijn diverse leden van het netwerk op dit onderwerp gepromoveerd.²⁴ Het onderzoek naar multilokaliteit heeft inmiddels ook buiten het netwerk navolging gekregen. Zo heeft Nadler de leefwerelden van multilokale creatieve kenniswerkers beschreven.²⁵ Omdat het Netwerk Multilokaliteit veel heeft gepubliceerd, ga ik in de volgende paragraaf nader in op dit onderzoek.

2.2.3 Residentiële multilokaliteit

2.2.3.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over het onderzoek naar residentiële multilokaliteit. Voor een goed begrip van deze term is vooral het werk van Weichhart (een van de leden van het Netwerk Multilokaliteit) van belang.²⁶ In een terminologisch overzicht uit 2015 geeft hij de volgende definitie van residentiële multilokaliteit:

21. Platform31 2013, p. 2, 7, 10 en 22-23. Zie ook Yerden 2018.

22. *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*).

23. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), zie ook Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 66. De homepage van het Netwerk Multilokaliteit is: uni-muenster.de/Geographie/Multilokalitaet/home.html.

24. O.a. Reuschke, *Multilokales Wohnen* 2010, Hilti 2013; Petzold 2013; Dittrich-Wesbuer 2016.

25. Nadler 2014.

26. Paragrafen 2.2.3.2 tot en met 2.2.3.5 zijn in belangrijke mate gebaseerd op het werk van Weichhart, zie Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015.

“‘Residential multi-locality’ (...) refers to those multi-local practices when one or several persons (usually a family unit or a partnership) concurrently *maintain two or several residences in different places*, use them alternately and are physically present for a specific period of time. Thus, residential multi-locality may be described as ‘*vita activa at multiple localities*’.”²⁷

Paragrafen 2.2.3.2 en 2.2.3.3 gaan over de begrippen ‘multilokaliteit’ en ‘residentiële multilokaliteit’. In paragrafen 2.2.3.4 en 2.2.3.5 wordt residentiële multilokaliteit vergeleken met andere vormen van mobiliteit, namelijk nomadisme, translokaliiteit, migratie en circulatie. Daarna bespreek ik de kwantificering van residentiële multilokaliteit (paragraaf 2.2.3.6) en het multidisciplinaire onderzoek naar residentiële multilokaliteit (paragraaf 2.2.3.7).

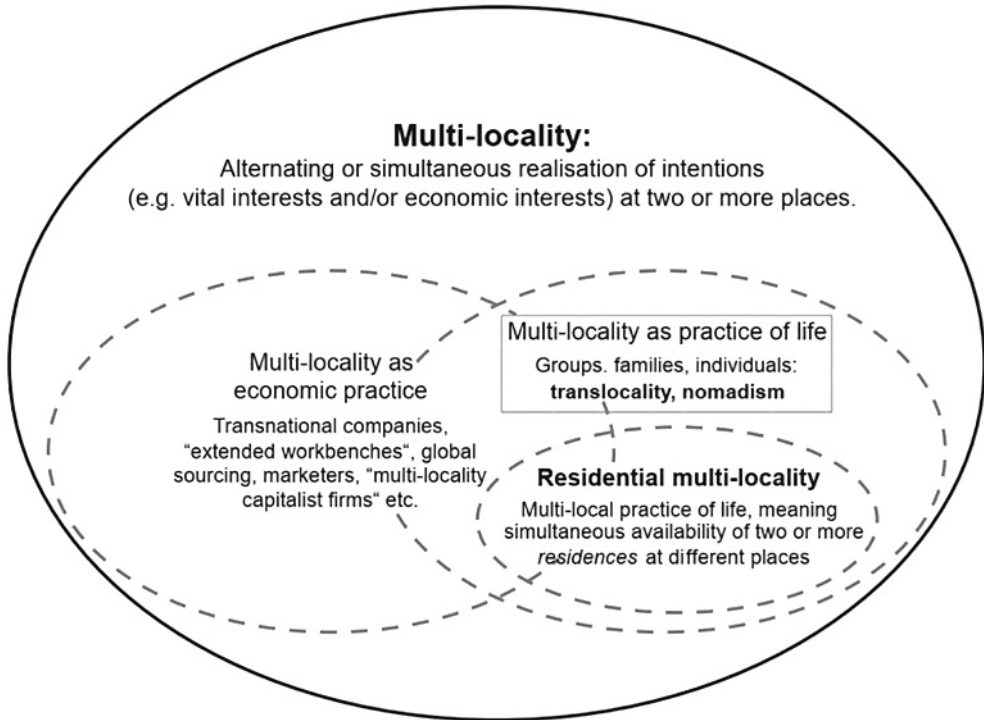
2.2.3.2 *Het begrip ‘multilokaliteit’*

Multilokaliteit is een sociaaleconomische praktijk waarbij individuen of collectieven meerdere locaties gebruiken om hun doelen (zoals het verbeteren van de persoonlijke leefomstandigheden of het verhogen van de winst) na te streven. Met een multilokale strategie kunnen de voordelen van verschillende locaties worden benut. Wat de ene locatie mist, wordt geboden door de andere locatie (en omgekeerd). Het kan gaan om een economische praktijk van bedrijven, maar ook om individuen, families en andere groepen personen die multilokaal leven. Weichhart onderscheidt drie vormen van multilokaal leven (*multi-locality as a practice of life*): residentiële multilokaliteit, translokaliiteit en nomadisme.²⁸ Figuur 2.1 illustreert de verschillende vormen van multilokaliteit.

27. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements 2015*, p. 65. Aldus ook Wood e.a. 2015, p. 364. Het begrip ‘vita activa’ verwijst naar Arendts theorie van het actieve leven waarin zij een onderscheid maakt tussen arbeid (*labor*), werk (*work*) en actie (*action*), zie Arendt 1958. Zie ook Weiske, Petzold & Schad 2015, p. 396.

28. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements 2015*, p. 61-64. Zie ook Rolshoven 2007, p. 17-23; Hilti 2009, p. 78-79.

Figuur 2.1 Vormen van multilokaliteit



Bron: Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 63.

2.2.3.3 Het begrip 'residentiële multilokaliteit'

Residentiële multilokaliteit is een complex begrip. Het verenigt namelijk twee tegengestelde begrippen: wonen en mobiel zijn. Wonen wordt normaalgesproken geassocieerd met immobiliteit, stabiliteit, worteling en dergelijke. Mobiel zijn staat gelijk aan beweging en ontworteling. Residentiële multilokaliteit is een synthese van deze tegengestelde begrippen. Er is sprake van wonen, maar dan wel op meer dan een plaats. Ook is sprake van mobiliteit, namelijk door terugkerende bewegingen tussen de woonplaatsen. Daarbij wisselen periodes van afwezigheid en aanwezigheid op de verschillende woonplaatsen elkaar af.²⁹

Overigens hoeven niet alle gezinsleden mobiel te zijn. Bij de analyse van residentiële multilokaliteit wordt daarom een onderscheid gemaakt tussen actieve en passieve actoren. Actieve actoren reizen heen en weer tussen verschillende woonplaatsen, terwijl passieve actoren slechts één woonplaats hebben. Co-ouderschap is een

29. Stock 2009, p. 107; Wood e.a. 2015, p. 367; Schier e.a. 2015, p. 440-441; Hilti 2016, p. 478-479. Zie ook Gustafson 2009, p. 490-508. Vgl. Gustafson, *Exploring* 2001, p. 667-686.

goed voorbeeld van residentiële multilokaliteit waarbij zowel actieve als passieve actoren zijn. De kinderen zijn meestal de actieve actoren die heen en weer reizen tussen de woningen van hun gescheiden ouders, maar het komt ook voor dat de ouders actief multilokaal zijn (*birdnesting*). Overigens is het onderscheid tussen actieve en passieve actoren niet altijd scherp te maken. Het komt bijvoorbeeld voor dat actoren die voornamelijk passief zijn ook af en toe de andere woning kunnen bezoeken.³⁰

Residentiële multilokaliteit kent veel verschijningsvormen. Er bestaat nog geen uitgebreid overzicht van al deze verschijningsvormen.³¹ Uit de literatuur blijkt dat het in ieder geval gaat om de volgende personen: kinderen van gescheiden ouders, latters, transnationale migranten, personen met langeafstandsrelaties, weekendforensen (inclusief studenten), superforensen (*long-distance commuters*), hypermobile personen, agro-pastoralisten,³² personen met een vakantiewoning (inclusief overwintersaars) of een andere tweede woning.³³ Het is mogelijk dat deze verschillende verschijningsvormen van residentiële multilokaliteit deels overlappen.³⁴ Uit deze opsomming blijkt overigens ook dat residentiële multilokaliteit in elke levensfase kan voorkomen.³⁵

De grote verscheidenheid van residentiële multilokaliteit blijkt ook uit andere punten. Zo lopen de motieven voor residentiële multilokaliteit uiteen. De motieven hangen samen met werk, opleiding, recreatie en vrije tijd, gezin, relatie of een combinatie daarvan.³⁶ Ook de afstand tussen de woningen kan variëren. Ze kunnen dichtbij elkaar liggen (bijvoorbeeld in dezelfde stad) of ver uit elkaar.³⁷ De wonin-

-
30. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 76. Het onderscheid tussen actieve en passieve actoren ontleent Weichhart aan de figuratiesociologie. Aldus ook Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 428 en 435-436. Zie ook Hesse en Scheiner 2007, p. 143.
 31. Wood e.a. 2015, p. 367. Er zijn echter wel diverse typologieën over residentiële multilokaliteit opgesteld, zie Hilti 2013, p. 52-59 voor een uitgebreid overzicht van deze typologieën. Zie ook Hilti 2013, p. 107-248; Hilti 2016, p. 472-478.
 32. Agro-pastoralisme of transhumance is een vorm van pastoralisme waarbij een deel van de groep met kuddes vee rondtrekt en de rest achterblijft in een dorp. In de zomer drijven ze de kuddes bijvoorbeeld hoog in de bergen. Als het kouder wordt, keren ze weer terug.
 33. Rolshoven 2007, p. 18; Hilti 2009, p. 77-78; Reuschke 2009, p. 31-42; Schier 2009, p. 57-63; Duchêne-Lacroix 2009, p. 87-98; Zie ook Reuschke, *Multilokales Wohnen* 2010, p. 73-272; Reuschke, *Erdkunde* 2010, p. 215-226; Hilti 2013, p. 26-28; Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 64, 70, 72 en 75; Wood e.a. 2015, p. 366 en 370-371; Dittrich-Wesbuer 2015, p. 410-411; Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 425; Schier 2015, p. 210-211; Schier e.a. 2015, p. 445-448; Schier 2016, p. 44; Hilti 2016, p. 468. Zie ook Forsberg & Ritala-Koskinen 2017, p. 242-252.
 34. Wood e.a. 2015, p. 364.
 35. Hilti 2013, p. 22-25. Zie ook McHugh, Hogan & Happel 1995, p. 253-255.
 36. Dittrich-Wesbuer 2015, p. 410; Schier 2016, p. 46; Hilti 2016, p. 471.
 37. Schier e.a. 2015, p. 439; Schier 2016, p. 45; Hilti 2016, p. 471.

gen hoeven niet in verschillende landen te liggen.³⁸ Ook de mate van hechting aan een locatie (*place attachment*) kan uiteenlopen. Bij hechting gaat het niet alleen om functionele en economische banden (zoals werk, school, eigendom), maar ook om emotionele banden. Weichhart verwacht dat de mate van hechting aan een locatie samenhangt met de mogelijkheden om deze locatie te gebruiken en eigen te maken. Deze mogelijkheden zijn afhankelijk van de juridische constructie (zoals koop, huur en onderhuur).³⁹

Het is lastig om residentiële multilokaliteit te onderscheiden van andere vormen van mobiliteit. Volgens Weichhart is het niet mogelijk om de verschillende vormen van mobiliteit in te delen in bepaalde ideaaltypen met scherpe grenzen. Het is wel mogelijk om enkele hoofd- en tussenvormen te benoemen. De overlap tussen de verschillende vormen van mobiliteit is met name zichtbaar bij de tussenvormen. In zijn onderzoek vergelijkt Weichhart residentiële multilokaliteit met twee andere vormen van multilokaliteit (nomadisme en translokaliteit). Daarnaast vergelijkt hij residentiële multilokaliteit met migratie en circulatie.⁴⁰ Deze vergelijkingen komen in de paragrafen 2.2.3.4 en 2.2.3.5 aan bod.

2.2.3.4 *Het onderscheid tussen residentiële multilokaliteit, nomadisme en translokaliteit*

Residentiële multilokaliteit, nomadisme en translokaliteit hebben met elkaar gemeen dat personen twee of meer plaatsen gebruiken als locaties voor hun activiteiten en dat zij voordelen ontleneren aan het combineren van deze plaatsen.⁴¹ Aan deze sociale praktijk kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Bij nomadisme gaat het om families die met hun vee tussen weidegronden reizen. Een meer recente vorm van nomadisme bestaat uit wereldnomaden (*global nomads*) die jarenlang uit eigen beweging over de wereld reizen zonder vaste woonplaats, een vast inkomen of sociale zekerheid. In tegenstelling tot de traditionele nomaden reizen wereldnomaden meestal alleen of met hun partner.⁴² Beide vormen van noma-

38. Op dit punt verschilt onderzoek naar residentiële mobiliteit van migratieonderzoek dat zich vooral richt op grensoverschrijdende en interregionale migratie. 'Migratie' tussen gemeenten of buurten blijft in migratieonderzoek vaak buiten beschouwing, terwijl dit aspect wel relevant is bij onderzoek naar residentiële mobiliteit, zie Wood e.a. 2015, p. 369-370. Aldus ook Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 428; Aybek, Huinink & Muttarak 2015, p. 2.

39. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 73. Zie ook Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 429.

40. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 62. Aldus ook Wood e.a. 2015, p. 364, Schier e.a. 2015, p. 441 en Hilti 2016, p. 478. Zie ook Weichhart 2009, p. 6. In zijn onderzoek wijst Weichhart ook nog op de moeilijkheden om de termen 'residence', 'household' en 'place' te omschrijven, zie Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 71-78. Vgl. Schier e.a. 2015 waarin wordt gepleit voor een nieuwe term om het begrip 'home' te beschrijven.

41. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 64.

42. Kannisto 2014, p. 2-3 en 136-152. Anders Meerwarth, *Disentangling Patterns* 2008, p. 102, 104 en 113. Bij de omschrijving van het begrip 'nomadic workers' noemt Meerwarth ook herhaaldelijke bewegingen naar bekende plaatsen.

disme verschillen duidelijk van residentiële multilokaliteit. Dat geldt niet voor semi-nomadisme waarbij ook sprake is van landbouwactiviteiten en vaste verblijfplaatsen. Hierbij reist slechts een deel van de familie met het vee rond en wordt regelmatig teruggekeerd naar vaste verblijfplaatsen. Weichhart ziet semi-nomadisme als een vorm van residentiële multilokaliteit.⁴³

Het onderscheid tussen residentiële multilokaliteit en translokaliteit is een stuk moeilijker te maken. Translokaliteit is namelijk een complex fenomeen. Bovendien wordt het begrip in meerdere disciplines gebruikt en op verschillende manieren ingevuld. Bij translokaliteit gaat het om een systeem van sociale relaties die voortvloeien uit de dagelijkse activiteiten van de betrokken actoren en de inwoners van verschillende plaatsen. Een fysieke aanwezigheid van de betrokken actoren is daarbij niet vereist. De interacties vinden vooral plaats door moderne communicatiemiddelen en door geld over te maken naar het land van herkomst (*remittances*). Transnationalisme is een variant van translokaliteit. Hierbij is sprake van grensoverschrijdende sociale relaties.⁴⁴

Translokaliteit heeft veel overeenkomsten met residentiële multilokaliteit. In beide gevallen zijn verschillende plaatsen met elkaar verbonden door de dagelijkse activiteiten van de actoren. Ook spelen sociale netwerken over lange afstanden een belangrijke rol. Er zijn echter twee belangrijke verschillen. In geval van residentiële multilokaliteit moeten de actoren kunnen beschikken over meerdere woningen *gedurende een bepaalde periode*. Daarnaast moeten de actoren *regelmatig* van woning wisselen en dus achtereenvolgens op verschillende plaatsen fysiek aanwezig zijn. Uit de literatuur blijkt echter niet hoe de criteria 'gedurende een bepaalde periode' en 'regelmatig' nader moeten worden ingevuld. Volgens Weichhart moet deze vraag op een pragmatische manier worden beantwoord. Daarbij spelen de context en de doelstelling van het onderzoeksproject een belangrijke rol.⁴⁵

Petzold vult het begrip 'translokaliteit' anders in dan Weichhart. Volgens Petzold is translokaliteit een vorm van multilokaliteit. Hij onderscheidt twee vormen van multilokaliteit aan de hand van de band die personen met hun omgeving hebben. Hij gebruikt hiervoor de termen 'translokaliteit' en 'interlokaliteit'. Bij translokale multilokaliteit bestaat een emotionele en sociale binding met meerdere plaatsen die is uitgegroeid tot een translokaliteit. Bij interlokale multilokaliteit is slechts met één plek echt een band. Petzold past dit onderscheid ook toe op residentiële multilokaliteit. Bij translokaal wonen zijn de verschillende woonplaatsen gelijkwaardig, ter-

43. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 64. Zie ook Rolshoven 2007, p. 22.

44. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 64-66.

45. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 70. Zie ook Hilti 2016, p. 471.

wijl bij interlokaal wonen sprake is van een hiërarchie en een strikte scheiding tussen de woonplaatsen.⁴⁶

2.2.3.5 *Het onderscheid tussen residentiële multilokaliteit, migratie en circulatie*

Weichhart zet residentiële multilokaliteit ook af tegen migratie en circulatie. Daarbij maakt hij gebruik van de tijd-ruimtepaden (*time-space diagrams*) van Hägerstrand. Dit zijn grafische modellen waarmee het tijd-ruimtegedrag van één of meer personen in kaart wordt gebracht.

Hägerstrand is de grondlegger van de tijdgeografie, een discipline binnen de sociale geografie. Uitgangspunt van deze theorie is dat elk individu een plek in de tijd en ruimte inneemt. Ook doorloopt elk individu een eigen pad door tijd en ruimte. Het kan hierbij gaan om een pad vanaf de geboorte tot aan het overlijden (levenspad), maar ook om paden die een kortere periode weergeven. Het tijd-ruimtegedrag van individuen kan worden verklaard door diverse beperkingen. Hägerstrand onderscheidt drie groepen beperkingen: fysieke beperkingen (*capability constraints*), koppelbeperkingen (*coupling constraints*) en zeggenschapsbeperkingen (*authority constraints*). De fysieke beperkingen hangen samen met het menselijk lichaam (zoals de dagelijkse behoefte aan slapen en eten) en bepaalde hulpmiddelen (zoals een rolstoel of auto). Koppelbeperkingen eisen dat bepaalde personen, materialen of hulpmiddelen (zoals machines) op een punt in tijd en ruimte bijeen zijn om bepaalde activiteiten te kunnen verrichten (handelen, produceren of consumeren). Soms zijn de tijdstippen dwingend voorgeschreven (zoals bij een vergadering), soms is er een marge (zoals bij de openingstijden van winkels) en soms gelden er geen beperkingen in de tijd (zoals bij het gebruik van internet). Zeggenschapsbeperkingen komen voort uit regels en wetten die de toegang tot bepaalde ruimten of activiteiten regelen. Dergelijke beperkingen kunnen gelden voor privéruimten, winkelcentra, natuurgebieden, militaire terrein en dergelijke.⁴⁷

Volgens Weichhart kan de tijdgeografie van Hägerstrand de meeste vormen van residentiële multilokaliteit goed verklaren. Uit de fysieke beperkingen vloeit namelijk voort dat mensen behoefte hebben aan een thuisbasis waar zij kunnen rusten. Er ontstaat vervolgens een behoefte aan een tweede thuisbasis als iemand regelmatig activiteiten moet of wil verrichten op een plaats die niet binnen de beschikbare tijd vanuit de eerste thuisbasis kan worden bereikt.⁴⁸

De tijdgeografie biedt daarnaast een goede techniek om het fenomeen residentiële multilokaliteit te analyseren.⁴⁹ Weichhart gebruikt daarvoor eenvoudige grafische

46. Petzold 2010, p. 249.

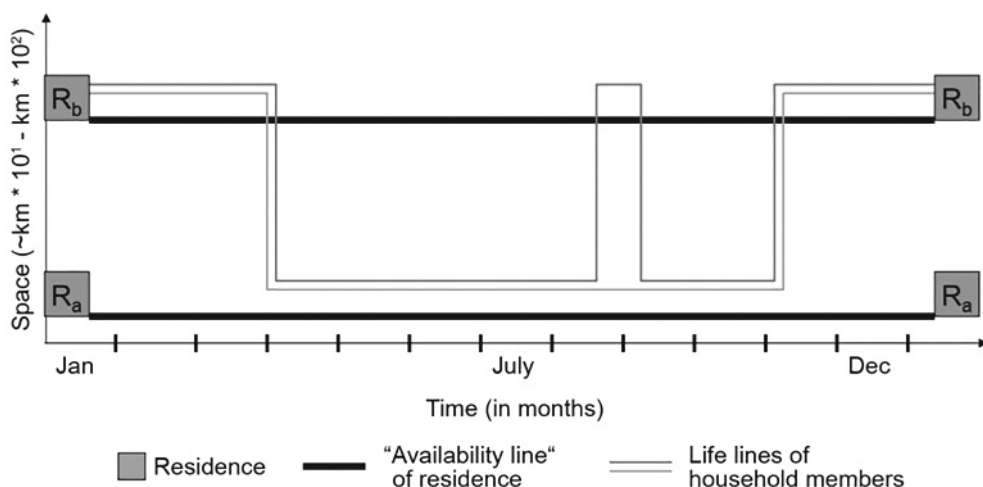
47. Hägerstrand 1970, p. 12-16; Weichhart, *Residential Multi-Locality* 2015, p. 381-382.

48. Weichhart, *Residential Multi-Locality* 2015, p. 381-382.

49. Zie ook Wood e.a. 2015, p. 367 en 371; Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 427.

modellen van de tijd-ruimtepaden.⁵⁰ In zijn modellen staat de horizontale X-as voor tijd en de verticale Y-as voor ruimte.⁵¹ Figuur 2.2 geeft een voorbeeld van residentiële multilokaliteit weer waarbij twee gepensioneerden een vakantiewoning hebben. De figuur moet van links naar rechts worden gelezen. De dunne lijnen geven de bewegingen van de twee gezinsleden weer. De twee dikke zwarte lijnen staan voor de beschikbare woningen. R_a staat voor een woning in München en R_b staat voor een vakantiewoning in Mallorca. Uit dit tijd-ruimtepad blijkt dat de gezinsleden van november tot en met maart in de woning in Mallorca verbleven. Daarnaast was een gezinslid in een deel van de maanden augustus en september ook in Mallorca. De rest van de tijd verbleven zij in München.⁵²

Figuur 2.2 Tijd-ruimtepad van residentiële multilokaliteit: het voorbeeld van een vakantiewoning



Bron: Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 72.

Onderscheid tussen residentiële multilokaliteit en migratie

Bij migratie is sprake van een verhuizing naar een nieuwe woonplaats waarbij afstand wordt gedaan van de vorige woning. In tegenstelling tot multilokale personen hebben migranten dus slechts één huis. Deze situatie is in figuur 2.3 weergegeven. De dunne lijnen geven de bewegingen van de vier gezinsleden weer. De dikke

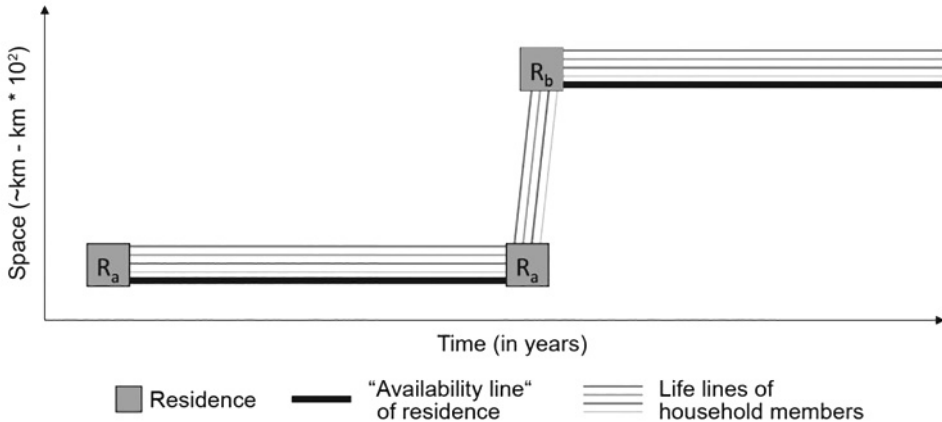
50. In meer complexe modellen wordt de ruimte als een vlak met een X-as en een Y-as weer te geven. De Z-as met de tijd staat dan loodrecht op dit vlak met twee assen.

51. In Hägerstrands modellen staat de X-as voor ruimte en de Y-as voor tijd. Weichhart heeft de assen om technische redenen de assen omgewisseld.

52. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 67 en 72; Weichhart, *Residential Multi-Locality* 2015, p. 381-382. Zie ook Rolshoven 2007, p. 22. Van der Klis heeft de tijdgeografie gebruikt om de situatie van pendelende partners te analyseren, zie Van der Klis 2009, p. 131-134.

zwarte lijn geeft de beschikbaarheid van de woningen R_a en R_b weer. Uit dit tijd-ruimtepad blijkt dat de gezinsleden eerst wonen in woning R_a en daarna verhuizen naar woning R_b .⁵³

Figuur 2.3 Tijd-ruimtepad van migratie



Bron: Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 67.

Er zijn echter ook vormen van migratie die niet of nauwelijks van residentiële multilokaliteit zijn te onderscheiden. Dit geldt voor situaties waarin migranten na een bepaalde tijd weer terugkeren naar hun land of plaats van herkomst. In de literatuur worden hiervoor de volgende termen gebruikt: remigratie, circulaire migratie, tijdelijke migratie of cyclische migratie. In veel gevallen zullen migranten die onder deze vormen van migratie vallen ook beschikken over een woning in hun land van herkomst dat zij regelmatig bezoeken. Volgens Weichhart wordt in deze gevallen in ieder geval deels voldaan aan de voorwaarde van een 'vita activa' op meerdere plaatsen.⁵⁴

Onderscheid tussen residentiële multilokaliteit en circulatie

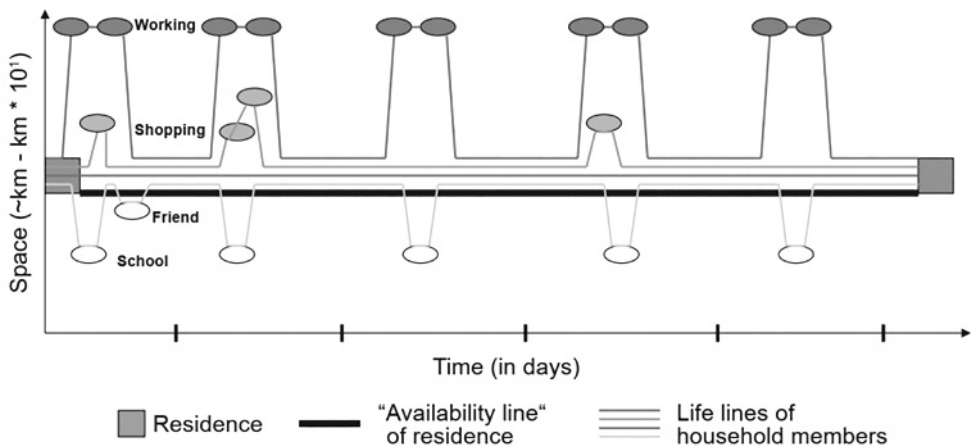
Het verschil tussen residentiële multilokaliteit en circulatie is eenvoudig te maken. Bij circulatie gaat het om ruimtelijke bewegingen zonder een verandering van woonplaats, zoals de bewegingen van forensen. Belangrijk verschil met residentiële multilokaliteit is dat de bewegingen meestal plaatsvinden binnen een 24-uursritme (het circadiaan ritme). Dit houdt in dat de actoren binnen 24 uur weer thuis-

53. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 67; Wood e.a. 2015, p. 368-369. Zie ook McHugh, Hogan & Happel 1995, p. 251; Weichhart 2009, p. 7-10; Hilti 2013, p. 33.

54. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 68. Zie ook McHugh, Hogan & Happel 1995, p. 252; Van der Klis 2009, p. 19 en 59; Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 427; Aybek, Huinink & Muttarak 2015, p. 5.

komen en geen andere accommodatie nodig hebben. Figuur 2.4 bevat een voorbeeld van een tijd-ruimtepad van circulatie. In dit pad is sprake van één beschikbare woning. De vier gezinsleden reizen om te werken, winkelen, een vriend te bezoeken of naar school te gaan. Zij komen steeds dezelfde dag weer thuis.⁵⁵

Figuur 2.4 Tijd-ruimtepad van circulatie: circadiane bewegingen vanuit huis



Bron: Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 69.

2.2.3.6 Kwantificering van residentiële multilokaliteit

Het is lastig om residentiële multilokaliteit goed te kwantificeren. Er is een gebrek aan data en de data zijn vaak gefragmenteerd, niet vergelijkbaar of niet representatief. Daarbij is van belang dat het in de officiële statistiek en enquêtes gebruikelijk is om personen in te delen in twee containers: een macro- en microcontainer. De macrocontainer heeft betrekking op territoriale eenheden die bestaan uit de verschillende bestuurslagen (Europese Unie (EU), natiestaat, provincie en gemeente) en de woning. De microcontainer ziet met name op de sociale eenheid van het huishouden. Deze microcontainer wordt vervolgens gekoppeld aan een bepaalde woning. In de literatuur wordt dit de 'dubbele container logica' (*double container logic*) genoemd. Probleem van deze 'logica' is dat de indeling in containers niet goed te verenigen is met de dagelijkse praktijk van residentiële multilokaliteit. Er wordt ten onrechte verondersteld dat het huishouden altijd samenvalt met het hoofdverblijf en dat elke persoon slechts tot één huishouden behoort. In figuur 2.5 zijn de dubbele containers grafisch weergegeven. De bovenste container toont de situatie van een persoon die op één locatie woont. De onderste twee containers tonen de situatie van een persoon die tot één huishouden behoort, terwijl hij twee hoofdverblijven heeft. In de statistiek en enquêtes wordt de tweede situatie meestal

55. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 69.

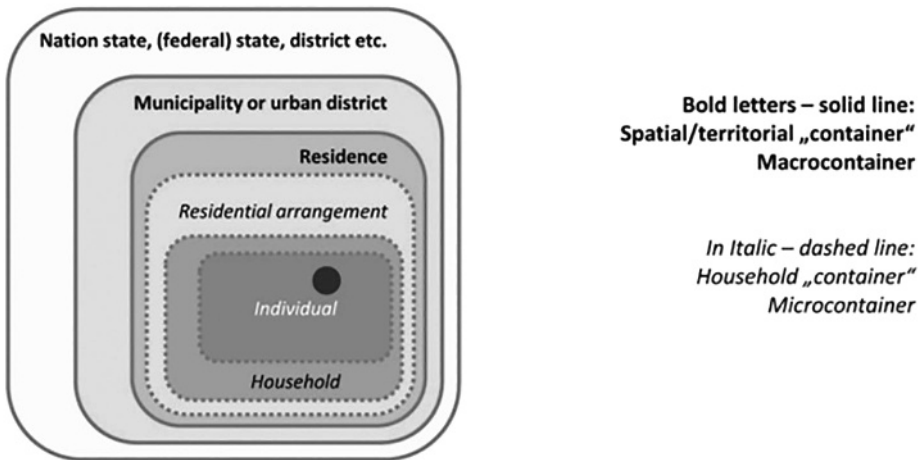
niet onderkend. Dittrich-Wesbuer e.a. wijten dit aan het politieke en administratieve systeem dat personen op een rigide manier indeelt in een bepaalde territoriale eenheid en aan deze indeling allerlei rechten en plichten (waaronder socialezekerheidsrechten) verbindt.⁵⁶ Hilti signaleert dat multilokale personen in grensoverschrijdende situaties niet goed in beeld zijn bij de overheidsinstanties. Deze personen hebben hun leven zo georganiseerd dat ze (al dan niet ingecalculeerd) ontsnappen aan de aandacht van deze instanties. Hilti noemt het een grensoverschrijdend kat-en-muisspel. Zelfs als multilokale personen zich inspannen om in beeld te komen, zijn ze veroordeeld tot een zwervend bestaan in de grijze gebieden van de bureaucratie.⁵⁷

56. Dittrich-Wesbuer e.a.2015, p. 410-412 en 420-421. Zie ook Rolshoven 2007, p. 19; Van der Klis 2009, p. 13-14 en 21; Toulemon & Pennec 2009, p. 2; Toulemon & Pennec 2010, p. 2; Hilti 2013, p. 60-65; Bos 2015, p. 5. Vgl. Van der Reijden 2003, p. 6.

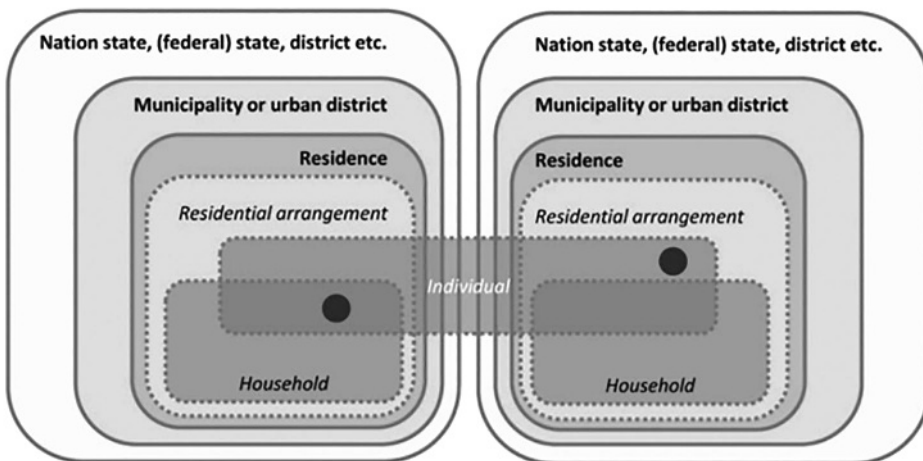
57. Hilti 2009, p. 81-82. Aldus ook Meeuwssen 2014, p. 20-21; E. Jacobs 2019, p. 17-189; Nadler 2014, p. 90; Bos 2015, p. 5.

Figuur 2.5 De toepassing van de dubbele container logica op individuen

a) The case of a unilocal housing situation



b) The case of a multi-local housing situation (an arrangement using more than one place of residence)



Bron: Dittrich-Wesbuer 2015, p. 412.

Ondanks alle problemen bij de kwantificering blijkt uit het beschikbare cijfermateriaal wel dat residentiële multilocaliteit veel voorkomt. Zo beschikken veel personen over een tweede woning. Volgens een onderzoek uit 2015 geldt dit bijvoorbeeld voor 5% van huishoudens in Duitsland in 2013, 10% van de personen in Oostenrijk in 2009 en 7% van de huishouden in Zwitserland in 2010. Deze percentages omvatten echter niet alle vormen van residentiële multilocaliteit. Zo zijn lat-

ters, kinderen van gescheiden ouders en studenten waarschijnlijk ondervertegenwoordigd.⁵⁸ Recente cijfers over tweede woningen zijn in Nederland schaars. Er bestaat wel een rapport uit 2003 waarin wordt geschat dat ongeveer 6% van de Nederlandse huishoudens een tweede woning heeft. Dit is inclusief stacaravans en volkstuinhuisjes.⁵⁹

In de literatuur wordt de toename van residentiële multilokaliteit aan verschillende ontwikkelingen toegeschreven: verbetering van digitale communicatiemiddelen en transport, globalisering, individualisering, veranderingen in levensstijlen en de arbeidsverdeling tussen mannen en vrouwen, verbetering van de levensstandaarden, opkomst van internationaal massatoerisme, flexibilisering van werk, toenomen ongelijkheid en verslechtering van het sociaal vangnet.⁶⁰

2.2.3.7 *Multidisciplinair onderzoek naar residentiële multilokaliteit*

Het onderzoek naar residentiële multilokaliteit bevat verschillende invalshoeken. Denk bijvoorbeeld aan onderzoek naar het beslissingsproces om multilokaal te gaan wonen, de sociaaleconomische omstandigheden waardoor mensen residentiële multilokaliteit willen overwegen, de impact op de materiële wereld, de praktische organisatie van het dagelijks leven en de band van personen met verschillende woonplaatsen. Er bestaat op dit moment geen sociale theorie die alle aspecten van residentiële multilokaliteit omvat. Vanwege de complexiteit van dit fenomeen verwacht Weichhart zelfs niet dat een dergelijke theorie er zal komen. Het is echter wel mogelijk om residentiële multilokaliteit te beschrijven en verklaren door verschillende bestaande theorieën met elkaar te verbinden.⁶¹ Wood e.a. zien verbanden met de onderzoeken op het terrein van mobiliteit, migratie, geografie over ontwikkelingsvraagstukken (*development geography*), tweede woningen, tijdgeografie (zie paragraaf 2.2.3.5) en huisvesting, huishouden en gezin. Naast deze onderzoeksterreinen noemen zij vraagstukken over plaatsidentiteit, ongelijkheid en de toegang tot macht, kapitaal en hulpbronnen.⁶² Ook Weichhart vindt dat onderzoek naar residentiële multilokaliteit vanuit verschillende invalshoeken moet worden verricht. Hierbij kunnen de verschillende theorieën elkaar aanvullen. Weichhart geeft aan dat demografie op macroniveau kan worden gebruikt om de kwantitatieve en ruimtelijke aspecten van residentiële multilokaliteit te onderzoeken. Tijd-

58. Dittrich-Wesbuer 2015, p. 419. Aldus ook Wood e.a. 2015, p. 370-371; Hilti 2013, p. 18, 65-71.

59. Van der Reijden 2003, p. 18-19.

60. Hilti 2013, p. 17 en 75-83; Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 61-62; Weichhart, *Residential Multi-Localities* 2015, p. 388; Wood e.a. 2015, p. 365; Weiske, Petzold & Schad 2015, p. 392; Karsten 2003, p. 89 en 91; Hesse & Scheiner 2007, p. 140-141; VROM-raad 2009, p. 23-35, 57 en 62. Aldus ook Van der Klis 2009, p. 11 en 16-17. Vgl. Meerwarth, *Introduction* 2008, p. 1-3; Hilti 2016, p. 468-469.

61. Wood e.a. 2015, p. 365 en 367-368; Weichhart, *Residential Multi-Localities* 2015, p. 378-379, 385 en 389; Schier, Schlinzig & Montanari 2015, p. 425-428; Weiske, Petzold & Schad 2015, p. 392. Zie ook Schier 2016, p. 46-49.

62. Wood e.a. 2015, p. 367-372. Zie ook Hilti 2013, p. 37-52.

geografie (zie paragraaf 2.2.3.5) kan worden gebruikt om het fenomeen te beschrijven en te verklaren. Daarnaast noemt Weichhart nog een groot aantal andere theorieën die oorspronkelijk zijn bedacht om andere verschijnselen te beschrijven en verklaren. Hij verdeelt deze theorieën in vier groepen: micro-, macro- en mesotheorieën en theorieën over de materiële wereld (*thing theories*). Ondanks het grote aantal theorieën dat in het kader van residentiële multilokaliteit relevant kan zijn, ontbreekt volgens Weichhart toch nog een theorie. Volgens hem bestaat er nog geen theorie over de sociale en politieke consequenties van residentiële multilokaliteit en de impact van residentiële multilokaliteit op ruimtelijke ordening en sociale, economische en politieke omstandigheden.⁶³ Mijn onderzoek over het socialezekerheidsrecht heeft ook betrekking op dit nauwelijks ontgonnen terrein.

2.2.4 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf heb ik de dubbele woonplaats *de facto* vanuit verschillende invalshoeken belicht. Ik heb diverse voorbeelden genoemd van personen die niet aan één woonplaats zijn te koppelen. Daarnaast heb ik diverse publicaties beschreven waarin dit verschijnsel is onderzocht. Het gaat hierbij om publicaties op het terrein van de sociologie, sociale geografie en verkeerskunde. Voor een goed begrip van de dubbele woonplaats *de facto* zijn twee publicaties in het bijzonder relevant: de typologie van verkeerswetenschappers Hesse en Scheiner en het terminologisch overzicht van geograaf Weichhart. Deze publicaties bevatten de meest uitgebreide analyses over het wonen op meer dan één plek.

De typologie van Hesse en Scheiner is gebaseerd op zes dimensies van multilokaal wonen: oorzaken van multilokaal wonen, redenen van multilokaal wonen, samenstelling van het huishouden, pendelfrequentie, afstand of reistijd en de hiërarchie van woningen. Aan de hand van deze dimensies hebben Hesse en Scheiner een typologie gemaakt van multilokaal wonende personen. Deze typologie maakt het mogelijk om de verschillende vormen van multilokaal wonen in één oogopslag met elkaar te vergelijken.

Uit de literatuur over residentiële multilokaliteit blijkt echter dat het gaat om een complex fenomeen dat lastig is om te onderscheiden van andere vormen van mobiliteit. Weichhart wijst erop dat het niet mogelijk is om de verschillende vormen van mobiliteit in te delen in bepaalde ideaaltypen met scherpe grenzen. Het is echter wel mogelijk om enkele hoofd- en tussenvormen van mobiliteit te benoemen en deze met elkaar te vergelijken. In zijn terminologisch overzicht vergelijkt hij residentiële multilokaliteit met nomadisme, translokaliteit, migratie en circulatie. Vooral de vergelijking tussen residentiële multilokaliteit en translokaliteit is ver-

63. Weichhart, *Residential Multi-Localities* 2015, p. 378-389.

helderend. Uit deze vergelijking blijkt dat sprake is van residentiële multilokaliteit als personen gedurende een bepaalde periode over meerdere woningen kunnen beschikken. Daarnaast moeten zij regelmatig van woning wisselen en dus achtereenvolgens op verschillende plaatsen fysiek aanwezig zijn. Ik gebruik deze punten om het begrip 'dubbele woonplaats *de facto*' verder in te kleuren. In de inleiding (paragraaf 2.1) heb ik aangegeven dat de dubbele woonplaats *de facto* ontstaat als personen feitelijk op meer dan een plek wonen. In aansluiting op het onderzoek van Weichhart neem ik aan dat sprake is van een dubbele woonplaats *de facto* als personen gedurende een bepaalde periode over meerdere woningen kunnen beschikken en als zij regelmatig fysiek aanwezig zijn in deze woningen. Of deze fysieke aanwezigheid juridisch gezien ook kan worden gekwalificeerd als 'wonen', hangt vervolgens af van de toepasselijke woonplaatsbepaling. In de volgende paragraaf over de dubbele woonplaats *de jure* ga ik uitgebreid in op het begrip 'woonplaatsbepaling' en de verschillende functies van woonplaatsbepalingen.

2.3 DE DUBBELE WOONPLAATS *DE JURE*

2.3.1 *Inleiding*

Deze paragraaf gaat over de dubbele woonplaats *de jure*. Centrale vraag is of het juridisch gezien mogelijk is om meer dan één woonplaats te hebben. Ter beantwoording van deze vraag bespreek ik eerst de woonplaatsbepalingen in de socialezekerheidswetgeving. In paragraaf 2.3.2 beschrijf ik het begrip 'woonplaatsbepaling'. In paragraaf 2.3.3 bespreek ik zeven functies van woonplaatsbepalingen. Ter illustratie van deze functies noem ik voorbeelden van woonplaatsbepalingen in Nederlandse socialezekerheidswetten. Daarnaast noem ik enkele woonplaatsbepalingen uit het internationaal en Europees socialezekerheidsrecht. Vervolgens onderzoek ik in paragraaf 2.3.4 of het juridisch gezien mogelijk is om meer dan één woonplaats te hebben. Ik bespreek daarbij woonplaatsbepalingen die een dubbele woonplaats *de jure* erkennen en woonplaatsbepalingen die deze uitsluiten. Ik beschrijf ook woonplaatsbepalingen waarbij nog niet duidelijk is of een dubbele woonplaats *de jure* mogelijk is.

2.3.2 *Het begrip 'woonplaatsbepaling'*

Een woonplaatsbepaling in het socialezekerheidsrecht is een artikel in wet- of regelgeving waarbij van belang is waar een (potentiële) uitkeringsgerechtigde, verzekerde of gezinslid woont. Het socialezekerheidsrecht kent twee soorten woonplaatsbepalingen. Ten eerste is het mogelijk dat de wet- of regelgeving een bepaalde woonlocatie noemt. Er kunnen verschillende locaties worden onderscheiden. Een locatie is in ieder geval een plek op aarde. Het aardoppervlak is onderver-

deeld in landen, provincies, gemeenten en woningen.⁶⁴ Dit betekent dat een woonlocatie betrekking heeft op een van deze territoriale eenheden. Ten tweede is het mogelijk dat de wet- of regelgeving over een bepaalde samenstelling van het huishouden gaat. Het gaat hierbij vooral om leefvormen.⁶⁵ Bij de omschrijving van een leefvorm kunnen twee elementen van belang zijn: het wonen en het zorgen. Bij het wonen gaat het om de vraag of de personen in dezelfde woning wonen of verblijven. Het zorgen kan betrekking hebben op verzorging, maar ook op onderhoud of financiële verstrengeling. Het kan voldoende zijn dat iemand een ander verzorgt (eenzijdige zorg), zoals bij een ouder die een minderjarig kind verzorgt. Maar het kan ook vereist zijn dat de zorg wederzijds is. Dit geldt bijvoorbeeld voor het voeren van een gezamenlijke huishouding.

De Nederlandse socialezekerheidswetgeving kent honderden woonplaatsbepalingen. Deze bepalingen zijn vaak te herkennen aan het gebruik van bepaalde woorden.⁶⁶ Het gaat bijvoorbeeld om woorden die in het algemeen te maken hebben met het wonen (zoals vervoegingen van het werkwoord 'wonen' en woorden met de term 'adres'). Het kan ook gaan om woorden die betrekking hebben op een woning (zoals huurwoningen en woningaanpassingen) of de samenstelling van een huishouden (zoals duurzaam gescheiden leven en gezin). Sommige woorden kunnen betrekking hebben op verschillende territoriale eenheden van een woonlocatie. Zo wordt het woord 'ingezetene' gebruikt om de ingezetenen van een land aan te duiden, maar ook om de ingezetenen van een gemeente aan te duiden.⁶⁷

64. Kielema & Oude Luttighuis 2012, p. 47. Kielema & Oude Luttighuis spreken over: "een hiërarchische verkaveling van het aardoppervlak in staten, gemeenten en verder".

65. Zie ook *Kamerstukken II 2010/11, 31929*, nr. 3, p. 1.

66. Ter voorbereiding van het onderzoek in paragraaf 2.3 heb ik de AKW, Anw, AOW, Awir, IOAW, IOAZ, Pw, TW, Wet KB, Wajong, Wet WIA, Wet kinderopvang, Wlz, Wmo 2015, WW, Wzt, Zvw en ZW onderzocht op het gebruik van de volgende woorden: accommodatie, adres, adresgegeven, adressen, adreswijziging, bewoonde, bewoont, briefadres, briefadresgever, duurzaam gescheiden, geadresseerde, geadresseerden, gewoon, gezamenlijke huishouding, gezin, gezinsbijstand, gezinshereniging, gezinsleden, gezinslid, gezinssituatie, gezinsverband, hoofdverblijf, huis, huiselijke kring, huisgenoot, huisgenoten, huishouden, huishoudens, huishouding, huisnummer, huisvesting, huur, huurder, huurders, huurovereenkomst, huurt, huurwoningen, ingezetene, ingezetenen, inrichting, inwonend, inwonende, inwoning, kind, kostganger, kostgangers, kostgever, leefvorm, metterwoon, niet-ingezetene, niet-ingezetenen, onderhuurder, onderhuurders, onderverhuur, onderverhuurder, ouder, partner, partnerschap, postcode, reis- en verblijfskosten, reiskosten, thuis, verblijf, verblijfskosten, verblijfsrecht, verblijfsrechtelijke, verblijfsvergunning, verblijft, verblijven, verblijvende, verhuisbericht, verhuizen, verhuizing, verhuur, verhuurder, verpleeghuis, verzorgingshuis, wonen, wonende, woning, woningaanpassing, woningaanpassingen, woonachtig, woonachtige, woonadres, woonadressen, woonde, wooninitiatief, woonland, woonomgeving, woonplaats, woonplaatsen, woonruimte, woonschip, woonsituatie en woont.

67. In de wetten over de volksverzekeringen wordt het woord 'ingezetene' bijvoorbeeld gebruikt om de ingezetenen van Nederland aan te duiden, terwijl de Wmo 2015 spreekt over ingezetenen van Nederland en ingezetenen van een gemeente.

Bij de toepassing van woonplaatsbepalingen is van belang hoe een persoon wordt gekoppeld aan een bepaalde woonlocatie. Er zijn verschillende manieren om een persoon aan een bepaalde locatie te koppelen. Deze manieren worden locatiebepalers genoemd. Kielema en Oude Luttighuis onderscheiden vier locatiebepalers:

- het adres uit een (basis)registratie;
- de opgave van betrokkene;
- de materiële werkelijkheid;
- een fictie. De locatie wordt dan kunstmatig bepaald op basis van andere informatie.⁶⁸

Deze locatiebepalers kunnen in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in een definitie van een bepaald woonplaatsbegrip. Maar het is ook mogelijk dat uitvoeringsorganisaties in hun beleid of praktijk bepaalde locatiebepalers hanteren omdat een expliciete bepaling in wet- of regelgeving hierover ontbreekt.

Uit het voorgaande volgt dat een woonplaatsbepaling in het socialezekerheidsrecht de volgende kenmerken heeft:

- De bepaling heeft betrekking op een (potentiële) uitkeringsgerechtigde, een verzekerde of een gezinslid.
- Het wonen van deze personen ziet op een bepaalde locatie of een bepaalde samenstelling van het huishouden. Een woonlocatie is een land, provincie, gemeente of woning. Bij de samenstelling van het huishouden gaat het vooral om leefvormen.
- Er is sprake van een locatiebepaler die de uitkeringsgerechtigde, verzekerde of gezinslid koppelt aan een woonlocatie. Deze locatiebepaler kan in wet- en regelgeving zijn vastgelegd, maar kan ook volgen uit het beleid of de praktijk van een uitvoeringsorganisatie.

2.3.3 *Functies van woonplaatsbepalingen*

Deze paragraaf beschrijft de functies van woonplaatsbepalingen. Ik onderscheid de volgende functies:

1. definitie of fictie;
2. personele werkingssfeer;
3. recht op prestatie;
4. inhoud van de prestatie;
5. handhaving;
6. uitvoering;
7. overgangsrecht.

68. Kielema & Oude Luttighuis 2012, p. 18. Zie ook Hof 's-Gravenhage 10 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:531, r.o. 7.2 en 7.3.

In de volgende paragrafen ga ik nader in op deze functies. Bij elke functie noem ik een aantal voorbeelden uit Nederlandse socialezekerheidswetten. Omdat het internationaal en Europees socialezekerheidsrecht ook van belang is voor het Nederlandse socialezekerheidsrecht noem ik ook enkele voorbeelden uit bilaterale verdragen op het terrein van de sociale zekerheid, Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 987/2004. Bij de functie van definitie of fictie ga ik daarnaast ook in op de bepalingen over definities en ficties in de Aanwijzingen voor de regelgeving.⁶⁹

2.3.3.1 *Definitie of fictie*

Er zijn veel woonplaatsbepalingen die een definitie bevatten. Een definitie is volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving herkenbaar aan het gebruik van de termen 'verstaan' of 'mede verstaan'.⁷⁰ De term 'verstaan' wordt gebruikt, indien een begrip in algemene zin wordt gedefinieerd. Deze term is bijvoorbeeld gebruikt bij de definitie van de begrippen 'alleenstaande werkloze werknemer' en 'kind' in de IOAW.⁷¹ De term 'mede verstaan' wordt gebruikt, indien de betekenis van een begrip wordt uitgebreid. In de Participatiewet wordt onder het begrip 'woning' mede verstaan een woonwagen of woonschip.⁷² Naast de termen 'verstaan' en 'mede verstaan' zijn ook de termen 'sprake', 'beoordeeld' of 'aangemerkt' gebruikt voor woonplaatsbepalingen met een definitie. De term 'sprake' is bijvoorbeeld gebruikt in de definitie van het begrip 'gezamenlijke huishouding'.⁷³

De Aanwijzingen voor de regelgeving bepalen dat een definitie moet worden opgenomen als de gebruikte termen te weinig bepaald zijn.⁷⁴ Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip 'kind' dat in de socialezekerheidswetgeving op verschillende manieren wordt omschreven.⁷⁵ Een definitie is ook nodig als de betekenis van een term afwijkt van het spraakgebruik. Dit geldt bijvoorbeeld voor de definitie van de begrippen 'gehuwd' en 'ongehuwd'.⁷⁶

69. Regeling van de Minister van Algemene Zaken van 18 november 1992 (*Stcrt.* 1992, 230).

70. Aanwijzing 5.3 Ar. Overigens gebruiken de Aanwijzingen voor de regelgeving de term 'begripsbepaling' i.p.v. de term 'definitie'.

71. Art. 4 lid 1 IOAW.

72. Art. 3 lid 6 Pw.

73. Art. 1 onder i en art. 3 lid 3 Anw, art. 1 lid 4 AOW, art. 3 lid 3 IOAW, art. 3 lid 3 IOAZ, art. 3 lid 3 Pw, art. 1 lid 4 TW, art. 1.1.2 lid 3 Wmo 2015, art. 1:1 lid 4 Wajong, art. 2 lid 3 Wet WIA, art. 1.1.2 lid 3 Wlz en art. 1 lid 4 ZW.

74. Aanwijzing 3.3 Ar.

75. Art. 4 AKW, art. 5 Anw, art. 4 Awir, art. 4 lid 1 onder b IOAW, art. 4 lid 1 onder b IOAZ en art. 4 lid 1 onder d Pw.

76. Art. 3 lid 2 Anw, art. 1 lid 3 AOW, art. 3 lid 2 IOAW, art. 3 lid 2 IOAZ, art. 3 lid 2 Pw, art. 1 lid 3 TW, art. 1:1 lid 3 Wajong, art. 2 lid 2 Wet WIA, art. 1.1.2 lid 2 Wlz, art. 1.1.2 lid 2 Wmo 2015 en art. 1 lid 3 ZW.

Woonplaatsbepalingen met een definitie kunnen worden onderverdeeld in vier groepen definities:

1. Definities over ingezetenen. Het gaat hierbij niet alleen om definities van het begrip ‘ingezetene’,⁷⁷ maar ook om de bepaling dat ‘waar iemand woont’ naar omstandigheden wordt beoordeeld.⁷⁸
2. Definities over locaties waar iemand kan wonen of verblijven. Het gaat hierbij om definities van de volgende termen: ADL-woning,⁷⁹ beschermd wonen, centrum voor topsport, inrichting, justitiële inrichting, verblijf in een instelling en woning.⁸⁰
3. Definities over de samenstelling van het huishouden. Het gaat hierbij om definities van de volgende begrippen: alleenstaande, alleenstaande gewezen zelfstandige, alleenstaande ouder, alleenstaande werkloze werknemer, bloedverwant in de eerste graad,⁸¹ gehuwd of echtgenoot, gezamenlijke huishouding, gezin, huiselijke kring, kind, kostdelende medebewoner, medebewoner, ongehuwd, partner en verzorgend persoon.⁸²
4. Definities van termen die op zichzelf niet gaan over een woonplaats, maar waarbij wel van belang is waar iemand woont. De meeste definities uit deze groep hebben te maken met het verlenen van zorg. Het gaat om definities van de volgende termen: belanghebbende, college, diensten ten behoeve van een

77. Art. 2 AKW, art. 6 Anw, art. 2 AOW, art. 1:2 lid 1 Wajong en art. 1.2.1 Wlz.

78. Art. 3 lid 1 AKW, art. 7 lid 1 Anw, art. 3 lid 1 AOW, art. 6 lid 4 Awir, art. 1:3 lid 1 Wajong, art. 3 lid 1 Wet WIA, art. 1.2.2 lid 1 Wlz, art. 2 lid 1 WW en art. 2 lid 1 ZW.

79. Een ADL-woning is woning die deel uitmaakt van een aantal bij elkaar horende rolstoelvoorzienings sociale huurwoningen, zie art. 1.1 Subsidieregeling ADL-assistentie. De afkorting ADL staat voor Algemene Dagelijkse Levensverrichtingen.

80. Zie art. 1.1.1 Wlz (ADL-woning); art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015 (beschermd wonen); art. 6b AKW (centrum voor topsport); art. 1 onder f Pw (inrichting); art. 1 onder m Anw, art. 1 lid 1 onder f AOW, art. 1:1 lid 1 onder g Wajong, art. 1 Wet WIA en art. 1 lid 1 onder g ZW (justitiële inrichting); art. 1.1.1 en art. 3.3.1 lid 1 onder a Wlz (verblijf in een instelling); art. 3 lid 6 Pw (woning).

81. Het begrip ‘bloedverwant in de eerste graad’ wordt in diverse socialezekerheidswetten gedefinieerd. Voor dit onderzoek is alleen art. 3 lid 7 Anw van belang omdat alleen in deze definitie wordt gesproken over de persoon die met de nabestaande een gezamenlijke huishouding voert.

82. Art. 4 lid 1 onder a Pw (alleenstaande); art. 4 lid 1 onder a en art. 6 lid 3 IOAZ (alleenstaande gewezen zelfstandige); art. 4 lid 1 onder b Pw (alleenstaande ouder); art. 4 lid 1 onder a en art. 6 lid 2 IOAW (alleenstaande werkloze werknemer); art. 3 lid 7 Anw (bloedverwant in de eerste graad); art. 3 lid 2 Anw, art. 1 lid 3 onder a AOW, art. 3 lid 2 IOAW, art. 3 lid 2 IOAZ, art. 3 lid 2 onder a Pw, art. 1 lid 3 onder a TW, art. 1:1 lid 3 onder a Wajong, art. 2 lid 2 onder a Wet WIA, art. 1.1.2 lid 2 onder a Wlz, art. 1.1.2 lid 2 onder a Wmo 2015 en art. 1 lid 3 onder a ZW (gehuwd of echtgenoot); art. 1 onder i en art. 3 lid 3 Anw, art. 1 lid 4 AOW, art. 3 lid 3 IOAW, art. 3 lid 3 IOAZ, art. 3 lid 3 Pw, art. 1 lid 4 TW, art. 1:1 lid 4 Wajong, art. 2 lid 3 Wet WIA, art. 1.1.2 lid 3 Wlz, art. 1.1.2 lid 3 Wmo 2015 en art. 1 lid 4 ZW (gezamenlijke huishouding); art. 4 lid 1 onder c Pw (gezin); art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015 (huiselijke kring); art. 4 Awir, art. 4 lid 1 onder b IOAW, art. 4 lid 1 onder b IOAZ en art. 4 lid 1 onder d Pw (kind); art. 19a lid 1 Pw (kostdelende medebewoner); art. 2 lid 1 onder e Awir (medebewoner); art. 3 lid 2 Anw, art. 1 lid 3 onder b AOW, art. 3 lid 2 onder b Pw, art. 1 lid 3 onder b TW, art. 1:1 lid 3 onder b Wajong, art. 2 lid 2 onder b Wet WIA, art. 1.1.2 lid 2 onder b Wlz, art. 1.1.2 lid 2 onder b Wmo 2015 en art. 1 lid 3 onder b ZW (ongehuwd); art. 3 Awir (partner); art. 42a lid 2 WW; art. 15 lid 4 Wet WIA (verzorgend persoon).

huishouden, gastouder, gastouderopvang, gebruikelijke hulp, hulpbehoevende, maatschappelijke ondersteuning, maatwerkvoorziening, mantelzorg, medisch noodzakelijke zorg, opvang, persoonsgebonden budget, sociaal netwerk, voorziening voor gastouderopvang en kinderopvang, werknemer, woningaanpassing, zelfredzaamheid en zelfstandige.⁸³

De woonplaatsbepalingen met definities vermelden zelden expliciet welke locatiebepaler moet worden gehanteerd. Alleen enkele definities in de Awir en de Wet kinderopvang verwijzen naar de inschrijving in de basisregistratie personen (BRP).⁸⁴ Dit is opmerkelijk omdat de keuze voor een locatiebepaler bepalend kan zijn voor een juiste interpretatie van een woonplaatsbepaling. Kielema en Oude Luttighuis raden daarom aan om de herkomst van (adres)informatie expliciet in wet- en regelgeving op te nemen.⁸⁵

In aanvulling op de hiervoor genoemde definities in Nederlandse sociaizekerheidswetgeving zijn ook definities uit het coördinatierecht (zie ook paragraaf 2.3.3.2) van belang. Verordening (EG) nr. 883/2004 bevat bijvoorbeeld definities van de volgende begrippen: gezinslid, woonplaats, verblijfplaats, orgaan van de woonplaats, orgaan van de verblijfplaats en tijdvakken van wonen.⁸⁶

Naast definities kunnen wetten ook ficties bevatten. Ficties kunnen ook locatiebepalers zijn, zie paragraaf 2.3.2. Een fictie is herkenbaar aan het gebruik van de termen 'wordt geacht', maar soms ook aan de term 'alsof'.⁸⁷ Woonplaatsbepalingen met een fictie hebben meestal betrekking op de gezamenlijke huishouding⁸⁸ of de

83. Art. 18 lid 12 en art. 18b lid 14 Pw (belanghebbende); art. 10d lid 10 Pw (college); art. 6 lid 2 WW en art. 6 lid 3 ZW (diensten ten behoeve van een huishouden); art. 1 onder j Anw (hulpbehoevende); art. 1.1 lid 2 Wet kinderopvang (kinderopvang); art. 122a lid 2 Zw (medisch noodzakelijke zorg); art. 8 lid 2 Wet WIA, art. 3 WW en art. 3 ZW (werknemer); art. 1.1.1 Wlz (woningaanpassing); art. 1 Wet WIA, art. 4 lid 5 WW en art. 4 lid 5 ZW (zelfstandige); art. 1.1 lid 1 Wet kinderopvang (gastouder, gastouderopvang en voorziening voor gastouderopvang); art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015 (gebruikelijke hulp, maatschappelijke ondersteuning, maatwerkvoorziening, mantelzorg, opvang, persoonsgebonden budget, sociaal netwerk, woningaanpassing en zelfredzaamheid).

84. De definities van de begrippen 'kind', 'medebewoner' en 'partner' in de Awir en de begrippen 'gastouder' en 'gastouderopvang' in de Wet kinderopvang verwijzen naar de BRP, zie art. 2 lid 1 onder e, art. 3 lid 2 en 3 en art. 4 lid 1 en 2 Awir en art. 1.1 lid 1 Wet kinderopvang. Overigens geldt de definitie van het begrip 'kind' in art. 4 AWIR niet voor het kindgebonden budget, zie art. 1 lid 3 Wet KB. Zie ook Ar. 5.31 over het verwijzen naar of aansluiten bij definities uit de wetten inzake de basisregistraties. Ter ondersteuning van deze aanwijzing kan gebruikt worden gemaakt van de Stelselcatalogus, zie stelselcatalogus.nl.

85. Kielema & Oude Luttighuis 2012, p. 48.

86. Art. 1 onderdelen i, j, k, r en v Vo. 883/2004. Zie ook art. 11 Vo. 987/2009.

87. Het woord 'alsof' is bijvoorbeeld gebruikt in art. 9a lid 3 aanhef, lid 4 aanhef, lid 5 aanhef en art. 33a lid 1 onderdelen b en c AOW.

88. Art. 3 lid 4 Anw, art. 1 lid 5 AOW, art. 3 lid 4 IOAW, art. 3 lid 4 IOAZ, art. 3 lid 4 Pw, art. 1:1 lid 5 Wajong, art. 2 lid 4 Wet WIA, art. 1.1.2 lid 4 Wlz, art. 1.1.2 lid 4 Wmo 2015 en art. 1 lid 5 ZW.

woonplaats van een persoon die Nederland verlaat en binnen een jaar terugkeert.⁸⁹ Een fictie levert een onweerlegbaar rechtsvermoeden op. Dit betekent dat het niet mogelijk is om tegenbewijs te leveren. Het gebruik van ficties wordt zoveel mogelijk vermeden.⁹⁰

2.3.3.2 *Personele werkingssfeer*

De personele werkingssfeer van socialezekerheidsregelingen geeft aan welke personen onder het bereik van een regeling vallen en voor een prestatie in aanmerking kunnen komen.⁹¹ In de personele werkingssfeer van de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen speelt het woonland een belangrijke rol. Zo bestaat de kring van verzekerden voor de volksverzekeringen uit ingezetenen van Nederland en personen die niet in Nederland wonen, maar wel hier werken.⁹² In de Participatiewet, de IOAW en de IOAZ is het territorialiteitsbeginsel stevig verankerd. Dit houdt onder meer in dat geen recht op uitkering bestaat voor personen die niet in Nederland wonen.⁹³ Het woonland is voor de personele werkingssfeer van de werknemersverzekeringen naar verhouding minder belangrijk, maar zeker niet zonder betekenis. In bepaalde gevallen kan wonen in het buitenland er bijvoorbeeld toe leiden dat iemand de hoedanigheid van werknemer verliest en niet langer voor de werknemersverzekeringen is verzekerd.⁹⁴ Daarnaast speelt het woonland een rol in de voorwaarden voor de vrijwillige werknemersverzekeringen.⁹⁵

Ook de samenstelling van het huishouden is van belang voor de afbakening van de personele werkingssfeer. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de vrijwillige verzekering voor de AOW en Anw. Na afloop van de verplichte verzekering kunnen gewezen verzekerden zich vrijwillig verzekeren voor maximaal tien jaar. Deze beperking van tien jaar geldt niet voor bepaalde groepen gewezen verzekerden, hun echtgenoot en hun inwonende minderjarige kinderen.⁹⁶

Naast het wonen in Nederland speelt ook de rechtmatigheid van het verblijf een rol. Vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven, vallen namelijk buiten de personele werkingssfeer van de Nederlandse sociale zekerheid. Dit volgt uit de Koppelingswet.⁹⁷

89. Art. 3 lid 3 AKW, art. 7 lid 3 Anw, art. 3 lid 3 AOW, art. 1:3 lid 2 Wajong en art. 1.2.2 lid 3 Wlz.

90. Aanwijzing 3.10 Ar.

91. Pieters & Schoukens 2006, p. 51-57; Klosse & Vonk 2018, p. 41.

92. Art. 6 lid 1 AKW, art. 13 lid 1 Anw, art. 6 lid 1 AOW, art. 2.1.1 lid 1 Wlz en art. 2 lid 1 Zvw.

93. Art. 6 lid 1 onder a IOAW en art. 6 lid 2 onder b IOAZ, art. 11 lid 1 en art. 13 lid 1 onder e en lid 4 Pw. Zie ook CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0675.

94. Art. 8a WW en art. 8a ZW.

95. Art. 53 WW, 18 Wet WIA, art. 64 ZW.

96. Art. 35 AOW en art. 63a Anw.

97. Wet van 26 maart 1998, *Stb.* 1998, 203.

In grensoverschrijdende situaties is ook de coördinatie van de sociale zekerheid in het internationaal en Europees socialezekerheidsrecht van belang. De coördinatie van de sociale zekerheid gaat onder meer over het bepalen van het bevoegde land als personen over de grens wonen of werken. De aanwijsregels van bilaterale (coördinatie)verdragen of Verordening (EG) nr. 883/2004 bepalen welk land bevoegd is. Er bestaat een grote verscheidenheid aan aanwijsregels. Het land waar de arbeid wordt verricht (het werkland), is in veel gevallen bevoegd. In uitzonderingsgevallen is het woonland bevoegd. Op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 is het woonland bijvoorbeeld de bevoegde lidstaat als iemand in meerdere landen tegelijk werkzaamheden in loondienst verricht.⁹⁸

2.3.3.3 *Recht op prestatie*

De woonplaats kan ook een rol spelen bij het recht op een prestatie. Dit is het geval als een bepaling vereist dat een (potentiële) uitkeringsgerechtigde, verzekerde of gezinslid in een bepaald land, gemeente of woning woont of onderdeel uitmaakt van een bepaald huishouden. Dergelijke bepalingen noem ik wooneisen.

Wonen in Nederland is een veelvoorkomende wooneis. Het Nederlandse socialezekerheidsrecht kent namelijk diverse bepalingen die de export van uitkeringen beperken. Als gevolg van de Wet beperking export uitkeringen (Wet BEU) (zie ook paragraaf 2.3.3.5) worden uitkeringen op grond van de AKW, Anw, AOW, Wet WIA of ZW alleen geëxporteerd naar landen waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op uitkering kan bestaan.⁹⁹ Er gelden uitzonderingen voor personen die in het algemeen belang werkzaamheden in het buitenland verrichten. Daarnaast geldt voor de ongehuwde pensioengerechtigde een uitzondering. Zijn AOW-uitkering wordt verlaagd van zeventig naar vijftig procent van het brutominimumloon (het pensioen voor een gehuwde AOW-gerechtigde) indien hij niet in Nederland of een exportland woont.¹⁰⁰

Ook de WW, Wajong en TW bevatten een uitsluitingsgrond voor personen die buiten Nederland wonen. De uitzonderingen op deze uitsluitingsgrond lopen uiteen. In de WW wordt een uitzondering gemaakt voor personen die meewerken aan activiteiten die bevorderlijk zijn voor hun arbeidsinschakeling.¹⁰¹ De Wajong kent

98. Art. 13 lid 1 onder a Vo. 883/2004. Het woonland is niet alleen van belang voor de aanwijsregels. Het speelt ook een rol in art. 17, 23, 58, 65, 67, 68 en 70 van Vo. 883/2004.

99. Art. 7b AKW, art. 32a en art. 32b Anw, art. 8a AOW, art. 43 onder f en art. 45 Wet WIA en art. 19a ZW. Zie ook de Bekendmaking op grond van de Wet beperking export uitkeringen 2003 van 27 maart 2003, *Stcrt.* 1 april 2003, 64. Daarnaast is van belang dat het recht op kindgebonden budget is gekoppeld aan het recht op kinderbijslag, zie art. 2 lid 1 Wet KB.

100. Art. 9a AOW.

101. Art. 19 lid 1 onder e en lid 13 WW.

een uitzondering in de vorm van een hardheidsclausule.¹⁰² De TW kent geen uitzonderingen op deze uitsluitingsgrond, maar uit jurisprudentie vloeit voort dat Turken die naar Turkije verhuizen hun recht op uitkering wel kunnen behouden.¹⁰³ Ook de Wet kinderopvang kent een wooneis. Deze wet vereist niet dat de ouder in Nederland woont, maar hij moet wel in een andere lidstaat of Zwitserland wonen.¹⁰⁴

Wooneisen komen ook op gemeentelijk niveau voor. Een relatief nieuwe wooneis op gemeentelijk niveau is de verhuisplicht die kan worden opgelegd aan bijstandsgerechtigden die een baan kunnen krijgen door te verhuizen.¹⁰⁵ Het opleggen van een verhuisplicht is een ultimum remedium en aan diverse voorwaarden verbonden. Ten eerste moeten de mogelijkheden van de lokale en regionale arbeidsmarkten volledig zijn onderzocht. Dit betekent dat de bereidheid om maximaal drie uur per dag te reizen geen uitkomst biedt. Ten tweede moet het gaan om een arbeidsovereenkomst met een duur van minimaal een jaar en een netto beloning die tenminste gelijk is aan de toepasselijke bijstandsnorm.¹⁰⁶

De socialezekerheidswetgeving kent veel wooneisen die betrekking hebben op de samenstelling van het huishouden. Het gaat daarbij meestal om het vereiste dat een minderjarig kind onderdeel uitmaakt van het huishouden. Dit geldt voor het recht op kinderbijslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag, nabestaanden-uitkering en toeslag.¹⁰⁷ Overigens kan ook recht bestaan op kinderbijslag voor kinderen die niet tot het huishouden van de verzekerde behoren, maar wel door hem worden onderhouden. Onder bepaalde voorwaarden wordt het bedrag aan kinderbijslag voor uitwonende kinderen verdubbeld.¹⁰⁸ Naast het inwonen van een minderjarig kind kan het inwonen van andere personen ook van belang zijn voor een recht op uitkering. Voor het recht op overlijdensuitkering is van belang met wie de overledene in gezinsverband leefde.¹⁰⁹ Deze personen hebben recht op een overlijdensuitkering als de overledene geen echtgenoot of minderjarige kinderen heeft. Recht op overlijdensuitkering kan bijvoorbeeld bestaan voor thuiswonende meer-

102. Art. 1a:6 lid 1 onder c, art. 1a:8, art. 2:11 lid 1 onder c en art. 3:19 Wajong en de Beleidsregels voortzetting Wajong-uitkering buiten Nederland (besluit van het UWV van 29 april 2003, *Stcrt.* 2003, 84).

103. CRvB 11 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU3180; CRvB 19 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:481.

104. Art. 1.6 lid 2 en 3 Wet kinderopvang.

105. Art. 18 lid 4 onder e en art. 47c lid 5 onder e Pw.

106. *Kamerstukken II* 2013/14, 33801, nr. 24, p. 7.

107. Art. 7 lid 1, art. 7a lid 1 en art. 18 AKW, art. 4 Awir, art. 1 lid 3 en art. 2 lid 1 Wet KB, art. 14 lid 1 onder a Anw en art. 3 TW. In de TW moet het gaan om een kind dat jonger is dan 12 jaar.

108. Art. 7 lid 6 AKW.

109. Art. 51 lid 1 Anw, art. 18 lid 1 AOW, art. 23 lid 1 TW, art. 2:56 lid 1 en art. 3:54 lid 1 Wajong, art. 74 lid 1 Wet WIA en art. 35 lid 1 ZW.

derjarige eigen kinderen, inwonende pleegkinderen of samenwonende broers en zussen.¹¹⁰

Het hebben van huisgenoten kan ook een belemmering zijn voor het ontvangen van een uitkering of voorziening. Er bestaat bijvoorbeeld geen recht op toeslag voor een ongehuwd persoon die jonger is dan 21 jaar en nog bij zijn ouders of pleegouders woont.¹¹¹ Verder wordt geen maatschappelijke ondersteuning verstrekt in gevallen waarin gebruikelijke hulp aanwezig is.¹¹² Het gaat hierbij om hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid van huisgenoten mag worden verwacht.¹¹³

De aanwezigheid van bepaalde personen in het huishouden kan ook leiden tot een versoepeling van uitkeringsvoorwaarden. De werknemersverzekeringen en de sociale voorzieningen bevatten diverse bepalingen die de combinatie van arbeid en zorg voor minderjarige kinderen faciliteren. Als gevolg van het verzorgingsforfait in de Wet WIA en de WW wordt bij het vaststellen van het arbeidsverleden rekening gehouden met jaren waarin iemand een kind heeft verzorgd.¹¹⁴ De Participatiewet, de IOAW en de IOAZ verlichten de arbeidsplicht en de middelentoets voor alleenstaande ouders.¹¹⁵

2.3.3.4 *Inhoud van de prestatie*

De inhoud van een socialezekerheidsprestatie bestaat uit een prestatie in geld of een prestatie in natura.¹¹⁶ Bij prestaties in geld is de woonplaats vooral van belang voor de hoogte van de uitkering. Bij prestaties in natura is de woonplaats vooral van belang bij de levering van de zorg.

De hoogte van de uitkering wordt vaak afgestemd op de leefsituatie van uitkeringsgerechtigden. Het gaat hierbij meestal om de samenstelling van het huishouden.¹¹⁷ Minimumbehoefteregelingen maken bijvoorbeeld een onderscheid tussen alleenstaanden en gehuwden. De uitkeringen van deze regelingen corresponderen

110. *Kamerstukken II*, 2009/10, 32421, nr. 3, p. 16.

111. Art. 2 lid 3 TW.

112. Art. 1.2.1, 2.1.2, 2.3.2 en 2.3.5 Wmo 2015.

113. Art. 1.1.1 Wmo 2015.

114. Art. 15 lid 4 Wet WIA en art. 42a lid 1 WW.

115. Art. 9 lid 4 Pw, art. 37a lid 2 IOAW en art. 37a lid 2 IOAZ beperken de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind tot 12 jaar. Art. 9a Pw, art. 38 IOAW en art. 38 IOAZ ziet op een tijdelijke ontheffing van de arbeidsplicht voor alleenstaande ouders met een kind tot 5 jaar. Art. 31 lid 2 onder r Pw, art. 8 lid 5 IOAW en art. 8 lid 9 IOAZ bevatten een aanvullende inkomstenvrijlating voor alleenstaande ouders met een of meer kinderen tot 12 jaar. Art. 34 lid 3 onder b Pw bevat een hogere vermogensgrens voor alleenstaande ouders.

116. Pieters & Schoukens 2006, p. 18 en 87-90.

117. Aldus ook Van der Most 2004; Pieters & Schoukens 2006, p. 89-90. Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19262, nr. 1-2 (notitie leefvormen), p. 6.

met het sociaal minimum.¹¹⁸ Het sociaal minimum is afhankelijk van de leefvorm van de uitkeringsgerechtigde. Een alleenstaande ontvangt 70% van het nettominimumloon en een gehuwde ontvangt 50% van het nettominimumloon.¹¹⁹ Daarnaast geldt een aparte uitkeringsnorm voor personen die met een of meer meerderjarige personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Voor deze personen geldt de zogenaamde ‘kostendelersnorm’ omdat zij de kosten van het huishouden kunnen delen. In de Anw, IOAW, IOAZ en TW is de kostendelersnorm gesteld op 50% van het nettominimumloon.¹²⁰ In de Participatiewet is de kostendelersnorm uitgedrukt in een formule. Als gevolg van deze formule is de kostendelersnorm geen vast percentage, maar leidt elke extra kostendeler tot een verdere verlaging van de individuele uitkeringsnorm.¹²¹

De samenstelling van het huishouden kan ook van belang zijn voor de hoogte van uitkeringen die verband houden met kinderen.¹²² Zo stijgt het bedrag aan kindbijslag of kindgebonden budget naarmate het aantal kinderen in een gezin toeneemt.¹²³ Het is echter ook mogelijk dat de hoogte van een uitkering losstaat van het aantal kinderen in een huishouden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders (de alleenstaande-ouderkop).¹²⁴

Naast de samenstelling van het huishouden kan het woonland ook van invloed zijn op de hoogte van de uitkering. Dit vloeit voort uit het woonlandbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kosteniveau van het land waar de uitkeringsgerechtigde of het kind woont.¹²⁵ Daarnaast wordt op grond het woonlandbeginsel in de Anw ook de hoogte van de vrijlating van het inkomen uit arbeid afgestemd op het woonland.¹²⁶

Tot slot is het woonadres van belang bij de berekening van een reiskostenvergoeding. Het UWV kan bijvoorbeeld een reiskostenvergoeding betalen aan opgeroepen personen en hun begeleiders.¹²⁷ De hoogte van de reiskostenvergoeding is

118. Klosse & Vonk 2016, p. 47-48.

119. Art. 17 lid 1 en 2 Anw, art. 9 lid 5 AOW, art. 5 lid 1 en 4 en art. 9 lid 1 IOAW, art. 5 lid 1 en 4 en art. 9 lid 1 IOAZ, art. 19 lid 2, art. 21 en art. 22 Pw en art. 2 lid 1 en 2 en art. 8 lid 1 en 2 TW. De Pw bevat ook nog een uitkeringsnorm voor alleenstaande ouders, zie art. 20-23 Pw.

120. Art. 17 lid 5 Anw, art. 5 lid 1 en 3 en art. 9 lid 1 IOAW, art. 5 lid 1 en 4 en art. 9 lid 1 IOAZ, art. 2 lid 7 en art. 8 lid 3 TW.

121. Art. 19 lid 2 en art. 22a Pw.

122. Pieters & Schoukens 2006, p. 169-170.

123. Art. 12 lid 1 AKW en art. 2 lid 2 Wet KB.

124. Art. 2 lid 6 Wet KB.

125. Art. 12 lid 2 AKW, art. 17 lid 3, art. 29 lid 3, art. 29a lid 6 en art. 67 lid 9 Anw, art. 2 lid 12 en 13 Wet KB en art. 62 lid 2 Wet WIA.

126. Art. 18 lid 4 Anw.

127. Art. 2:38 en art. 3:34 Wajong, art. 41a Wet WIA en art. 37 lid 2 ZW.

afhankelijk van de reisafstand tussen het woonadres en de plaats van oproeping. Het woonadres is het adres waar de opgeroepene woont volgens de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA).¹²⁸ De GBA is inmiddels vervangen door de BRP.

Bij de inhoud van het recht in natura speelt de woonplaats vooral een rol op het terrein van de zorg. Het gaat dan om de leveringsvormen van de zorg en de inhoud van de zorgverzekering of de maatwerkvoorziening. De Wlz kent drie leveringsvormen van zorg in natura, namelijk zorg met verblijf in een instelling, een volledig pakket thuis of een modulair pakket thuis.¹²⁹ De Zvw verzekert meerdere vormen van verblijf, zoals eerstelijnsverblijf en verblijf in een ziekenhuis, revalidatie-instelling of GGZ-instelling.¹³⁰ De Wmo 2015 kent diverse maatwerkvoorzieningen, zoals een kortdurend verblijf in een instelling ter ontlasting van de mantelzorger als een maatwerkvoorziening.¹³¹ Een ander voorbeeld van een maatwerkvoorziening is de woningaanpassing. In gevallen waarin de cliënt geen eigenaar is van de betreffende woning, is het college van B&W of de cliënt bevoegd om zonder toestemming van de eigenaar de woning aan te (laten) passen.¹³²

2.3.3.5 *Handhaving*

De socialezekerheidswetten bevatten diverse inlichtingen- en medewerkingsverplichtingen. Deze verplichtingen kunnen ook zien op de woonplaats. Een AOW-gerechtigde is bijvoorbeeld verplicht om zijn verhuizing naar het buitenland te melden.¹³³ Deze verplichtingen gelden niet alleen voor de uitkeringsgerechtigde, maar ook voor zijn echtgenoot en eventueel zijn wettelijke vertegenwoordiger of de instelling waaraan een uitkering wordt uitbetaald. Bij de invoering van de kostendelersnorm (zie paragraaf 2.3.3.4) is geregeld dat huisgenoten ook een inlichtingenplicht hebben.¹³⁴

De wetten over de volksverzekeringen en de sociale voorzieningen bevatten vaak bepalingen die het mogelijk maken om de leefsituatie vast te stellen van personen die een uitkering ontvangen of hebben aangevraagd. De SVB of gemeenten kunnen betrokkene bijvoorbeeld vragen om zijn leefsituatie aan te tonen en hem aanbieden om een huisbezoek af te leggen. In dit kader ziet het begrip 'leefsituatie' zowel op

128. Art. 1 onder c en art. 3 lid 1 Beleidsregel kostenvergoeding UWV (besluit van het UWV van 22 juni 2010, *Stcrt.* 2010, 15320).

129. Art. 3.3.1 lid 1 Wlz.

130. Art. 10 Zvw, art. 2.4, art. 2.5c en art. 2.12 Besluit zorgverzekering.

131. Art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015.

132. Art. 1.1.1 lid 1 en art. 2.3.7 lid 1 Wmo 2015. Art. 10.2.5 Wlz bevat een vergelijkbare regeling. Deze regeling verwijst naar art. 3.1.3 Wlz dat nog niet in werking is getreden.

133. Art. 49 AOW, art. 3 Controlevoorschriften AOW en SB1045 van de SVB beleidsregels 2017 (besluit van de SVB van 12 oktober 2017, *Stcrt.* 2017, 60554), zie ook svbbeleidsregels.nl.

134. Art. 35 lid 2 Anw, art. 44 lid 3 IOAW, art. 44 lid 3 IOAZ en art. 12 lid 2 TW.

de woonsituatie als de leefvorm. Bij de woonsituatie gaat het om de vraag of betrokkene feitelijk woont op het aangegeven adres en de vraag of sprake is van een zelfstandige woonruimte. Bij de leefvorm gaat het om de vraag of betrokkene kan worden aangemerkt als een alleenstaande of alleenstaande ouder.¹³⁵ Als een uitkeringsgerechtigde er niet in slaagt zijn leefsituatie aan te tonen, wordt de betaling van de uitkering geschorst of het recht op uitkering herzien of ingetrokken. Als een aanvrager van een uitkering niet slaagt in het aantonen van zijn leefsituatie, volgt een opschorting van de betaling, weigering van de uitkering of toekenning van een lagere uitkering (bijvoorbeeld een uitkering naar de norm voor een gehuwde in plaats van de norm voor een alleenstaande).¹³⁶ Verder is opschorting van de betaling van de uitkering mogelijk als het door betrokkene verstrekte adres afwijkt van het adres waaronder hij (of zijn kind) in de BRP staat ingeschreven.¹³⁷

De afgelopen jaren zijn er diverse nieuwe woonplaatsbepalingen over handhaving ingevoerd. Het UWV beschikt vanaf 1 januari 2014 over de mogelijkheid om de betaling van een uitkering op te schorten in gevallen waarin de burger in de BRP als «vertrokken onbekend waarheen» is geregistreerd, terwijl het UWV over een verblijfadres van die burger in Nederland beschikt. Het UWV verzoekt deze personen de inschrijving in de BRP binnen een redelijke termijn in orde te (laten) maken. Na afloop van deze termijn schort het UWV de betaling van de uitkering op als de afwijkende registratie niet is beëindigd of als uit de BRP niet blijkt dat het college van de desbetreffende gemeente de gegevens over het adres in onderzoek heeft genomen.¹³⁸ De Belastingdienst is vanaf 1 januari 2014 bevoegd om gevolgen te verbinden aan onduidelijkheid over een adresgegeven. De Belastingdienst kan afzien van het verlenen van een voorschot op een toeslag, een voorschot vermindere, de betaling van een voorschot opschorten of een toeslag niet uitbetalen.¹³⁹ In het kader van de wanbetalersregeling is vanaf 1 juli 2016 in de Zorgverzekeringswet geregeld dat inschrijving in de BRP een voorwaarde is voor het sluiten van een zorgverzekering.¹⁴⁰

Colleges van B&W, de SVB en het UWV kunnen ook gegevens van nutsbedrijven en woningverhuurders gebruiken om adres- en leefvormfraude op te sporen.¹⁴¹ Een zeer laag waterverbruik op een adres (een verbruik van minder dan 5 m³ per

135. Art. 15a AKW, art. 35a Anw, art. 50 AOW, art. 14 IOAW, art. 14 IOAZ, art. 53a Pw en art. 12a TW. *Kamerstukken II*, 2008/09, 31929, nr. 3, p. 1.

136. Art. 14a lid 3 en art. 19 onder c AKW, art. 34 lid 1 onder c en art. 46 lid 3 Anw, art. 17 lid 4 en art. 19 lid 5 AOW, art. 14 lid 3 en 4 IOAW, art. 14 lid 3 en 4 IOAZ, art. 53a lid 3 en 4 Pw en art. 11a lid 1 onderdelen a en c, art. 12a lid 2 en art. 15 lid 6 onder c TW.

137. Art. 19a AKW, art. 46b Anw, art. 19b AOW, art. 17a IOAW, art. 17a IOAZ, art. 40 Pw en art. 15b TW.

138. Art. 15c TW, art. 2:55a en art. 3:47a Wajong, art. 69a Wet WIA, art. 30a WW en art. 42 ZW.

139. Art. 16 lid 7, art. 23 lid 1 onder b en art. 24a Awir.

140. Art. 4a Zvw.

141. Art. 64 lid 1 onderdelen l en m Pw. Zie ook art. 54 lid 8 Wet SUWI.

jaar) kan bijvoorbeeld duiden op een feitelijk niet-bewoond adres en daardoor mogelijk van verzwegen samenwoning elders.¹⁴²

Voor de handhaving buiten Nederland zijn bilaterale verdragen van belang. Deze verdragen bevatten bepalingen over de verificatie en controle van feiten en omstandigheden die de (hoogte van) het recht op uitkering bepalen. Het aantal bilaterale verdragen is vanaf het jaar 2000 snel gestegen als gevolg van de Wet BEU (zie paragraaf 2.3.3.3). Deze wet beoogde de handhaafbaarheid van het verstrekken van uitkeringen over de grens te verbeteren.¹⁴³ Voor de handhaving binnen de Europese Unie is Verordening (EG) nr. 987/2004 van belang.

2.3.3.6 *Uitvoering*

Het socialezekerheidsrecht kent diverse bepalingen over de uitvoering van de sociale zekerheid. Het gaat hierbij onder meer over het bepalen van de bevoegde uitvoerende instantie. De woonplaats speelt hierbij een belangrijke rol. In de Participatiewet, IOAW en IOAZ volgt uit de woonplaats welk college van B&W bevoegd is. Het recht op uitkering op grond van de Participatiewet, IOAW en IOAZ bestaat jegens het college van de gemeente waar betrokkene woonplaats heeft als bedoeld in artikel 10 lid 1 en artikel 11 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (BW).¹⁴⁴ In geval van een domiciliegeschil bestaat recht op uitkering jegens het college van de gemeente waar betrokkene werkelijk verblijft.¹⁴⁵ In de Wmo 2015 verschilt de bevoegde instantie per voorziening. Ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie wordt verstrekt door het college van de gemeente waarvan betrokkene ingezetene is. In geval van beschermd wonen of opvang kan betrokkene zich echter tot elk college wenden. Hierdoor is een landelijke toegankelijkheid van deze voorzieningen gewaarborgd.¹⁴⁶

Naast het bepalen van de bevoegde uitvoerende instantie zijn er meer bepalingen over de uitvoering waarbij de woonplaats een rol speelt. Denk bijvoorbeeld aan de acceptatieplicht van zorgverzekeraars. Deze plicht houdt in dat een zorgverzekeraar desgevraagd een zorgverzekering moet afsluiten met iedere verzekeringsplichtige die in zijn werkgebied of in het buitenland woont. Het werkgebied van een zorgverzekeraar is Nederland. Als de zorgverzekeraar minder dan 850.000 verzekerden heeft, kan het werkgebied worden beperkt tot een of meer provincies.¹⁴⁷

142. *Kamerstukken II* 2012/13, 33579, nr. 3, p. 8.

143. *Kamerstukken II* 1997/98, 25757, nr. 3, p. 3.

144. Art. 40 lid 1 Pw, art. 11 IOAW en art. 11 IOAZ. Zie ook art. 2.3, 2.4 en 3.5 Jeugdwet en de nadere uitwerking in het Stappenplan bepaling verantwoordelijke gemeente en de Wet wijziging woonplaatsbeginsel die op 1 januari 2022 in werking treedt.

145. Art. 42 lid 2 Pw, art. 12 lid 2 IOAW en art. 12 lid 2 IOAZ.

146. Art. 1.2.1 en 2.3.5 lid 1 Wmo 2015.

147. Art. 3 lid 1 en art. 29 lid 1 en 2 Zvw. Zie ook art. 6 lid 1 en 2 Zvw in geval van wijziging van het werkgebied of verhuizing van de verzekerde.

Een ander voorbeeld gaat over de uitvoering van de Wmo 2015. Gemeenten moeten in de verordening over maatschappelijke ondersteuning regelen hoe zij ingezetenen betrekken bij de uitvoering van de Wmo 2015. Het gaat hierbij onder meer om de mogelijkheid om beleidsvoorstellen te doen en gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen. Deze medezeggenschapsmogelijkheden zijn niet beperkt tot personen die maatschappelijke ondersteuning ontvangen, omdat iedere ingezetene op enig moment aangewezen kan raken op ondersteuning.¹⁴⁸ Daarnaast kent de Wmo 2015 ook een woonplaatsbepaling over de verwerking van gegevens. Het college van B&W is bevoegd om persoonsgegevens te verwerken van de ouders, inwonende kinderen en andere huisgenoten van de cliënt. Het moet hierbij gaan om gegevens die noodzakelijk zijn om vast te stellen welke hulp zij aan de cliënt bieden of kunnen bieden.¹⁴⁹

2.3.3.7 *Overgangsrecht*

De invoering van een nieuwe woonplaatsbepaling of de wijziging van een bestaande bepaling kan ook de noodzaak tot overgangsrecht met zich meebrengen. Zo leidde de invoering van de kostendelersnorm (zie paragraaf 2.3.3.4) tot een stapsgewijze verlaging van uitkeringen op grond van de Anw, IOAW, IOAZ en TW.¹⁵⁰ Voor gevallen waarin een verdrag wordt opgezegd of de voorlopige toepassing van een verdrag wordt beëindigd, wordt voorzien in overgangsrecht met een volledige eerbiedigende werking.¹⁵¹ Dit overgangsrecht is van belang in verband met de uitsluitingsgronden van de Wet BEU (zie paragraaf 2.3.3.3).

Overgangsbepalingen kunnen zelf ook een wooneis bevatten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de overgangsvoordelen in de AOW. Dit is een overgangsregeling voor personen die voor 1 januari 1957 wel 15 jaar, maar nog geen 65 jaar waren. Deze overgangsregeling kent een historische wooneis en een actuele wooneis. De historische wooneis houdt in dat betrokkene vanaf de dag dat hij 59 is geworden zes jaar in Nederland (of Aruba, Curaçao, Sint Maarten of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) moet hebben gewoond. De actuele wooneis houdt in dat betrokkene in Nederland moet wonen. In het Besluit gelijkstelling van wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk wordt wonen buiten Nederland onder nadere voorwaarden gelijkgesteld aan wonen in Nederland.¹⁵²

148. Art. 2.1.3 lid 3 Wmo 2015; *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 841, nr. 3, p. 136. Zie ook art. 2.6.7 lid 1 Wmo 2015 voor de rechtsgrondslag van een amvb over het betrekken van ingezetenen bij de uitvoering van het beleid.

149. Art. 5.1.1 lid 1 Wmo 2015.

150. Art. 70 Anw, art. 63e IOAW, art. 63b IOAZ en art. 44f TW. Deze artikelen zijn met ingang van 1 januari 2019 vervallen.

151. Art. 41b AKW, art. 68a Anw, art. 62a AOW, art. 44d TW, art. 133g Wet WIA en art. 87c ZW.

152. Art. 55, art. 56 en art. 57 AOW. Zie ook bijlage XI punt 2 van Vo. 883/2004.

2.3.4 *De dubbele woonplaats de jure*

2.3.4.1 *Inleiding*

Uit paragraaf 2.2 blijkt dat de dubbele woonplaats *de facto* bestaat. Het is vervolgens de vraag of de dubbele woonplaats *de jure* ook bestaat, met andere woorden: is het juridisch gezien mogelijk om meer dan één woonplaats te hebben en zo ja, in welke gevallen doet deze mogelijkheid zich dan voor? Ter beantwoording van deze vragen beschrijf ik diverse woonplaatsbepalingen waarin de dubbele woonplaats wordt erkend (paragraaf 2.3.4.2) of uitgesloten (paragraaf 2.3.4.3). Ik spreek van een erkenning als uit wet- en regelgeving, beleid of jurisprudentie blijkt dat een dubbele woonplaats mogelijk is. Ik spreek van een uitsluiting als uit één van deze bronnen (of een combinatie daarvan) blijkt dat slechts sprake kan zijn van één woonplaats. Vervolgens bespreek ik een aantal voorbeelden van woonplaatsbepalingen die door bestuursorganen of rechters verschillend worden uitgelegd. Hierdoor is (nog) niet duidelijk of een dubbele woonplaats *de jure* al dan niet wordt erkend (paragraaf 2.3.4.4). In de tussenconclusie (paragraaf 2.3.4.5) analyseer ik de besproken voorbeelden van woonplaatsbepalingen.

Overigens hoeft erkenning van een dubbele woonplaats niet per se in het voordeel van een multilokaal persoon te zijn. Erkenning kan er bijvoorbeeld toe leiden dat een multilokaal persoon wordt aangemerkt als huisgenoot van een hulpbehoevende. Uit de Wmo 2015 volgt dat van een huisgenoot gebruikelijke hulp mag worden verwacht (zie ook paragraaf 2.3.4.2). Dit kan tot gevolg hebben dat de hulpbehoevende huisgenoot geen recht heeft op een Wmo-voorziening.¹⁵³

2.3.4.2 *Erkenning van de dubbele woonplaats de jure*

Hieronder bespreek ik diverse woonplaatsbepalingen waarin de dubbele woonplaats is erkend in wetgeving, lagere regelgeving, wetsgeschiedenis, beleid of jurisprudentie (of een combinatie daarvan). Ik maak daarbij een onderscheid tussen bepalingen over een woonlocatie en bepalingen over de samenstelling van het huishouden.

Woonlocatie

Het komt voor dat de dubbele woonplaats wordt erkend bij de toepassing van bepalingen over een woonlocatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het beleid respectievelijk de jurisprudentie over:

- de afstandsvoorwaarde voor recht op dubbele kinderbijslag in de AKW;
- de begrippen ‘ingezetenschap’ en ‘wonen’ in (onder meer) de AKW;
- de maximale verblijfsduur in het buitenland in de Participatiewet.

153. Art. 1.2.1. Wmo 2015.

De afstandsvoorwaarde voor recht op dubbele kinderbijslag

Voor kinderen die uitwonend zijn in verband met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding kan recht op dubbele kinderbijslag bestaan. Hierbij geldt in bepaalde gevallen de voorwaarde dat de afstand van het voormalige woonadres tot de dichtstbijzijnde beroepsopleiding of school minimaal 25 kilometer bedraagt.¹⁵⁴ In geval van co-ouderschap kan onduidelijk zijn welk woonadres moet worden gebruikt. Uit de SVB beleidsregels blijkt dat de SVB beide woonlocaties in aanmerking neemt. Als de ene ouder op een afstand van meer dan 25 kilometer woont en de andere ouder op een afstand van minder dan 25 kilometer, gaat de SVB voor de afstand uit van de langste afstand.¹⁵⁵

De begrippen 'ingezetenschap' en 'wonen'

De Hoge Raad heeft in 2011 geoordeeld dat het juridisch gezien mogelijk is om in twee landen tegelijk te wonen. Dit oordeel heeft betrekking op de uitleg van de begrippen 'ingezetenschap' en 'wonen' in de zin van de artikelen 2 en 3 lid 1 AKW. De Hoge Raad overweegt dat bij de beantwoording van de vraag of iemand in Nederland woont, acht moet worden geslagen op alle in aanmerking komende omstandigheden van het geval. Bepalend is of deze omstandigheden van dien aard zijn dat een duurzame band van persoonlijke aard bestaat tussen belanghebbende en Nederland. Deze duurzame band met Nederland hoeft niet sterker te zijn dan de band met enig ander land. Voor een woonplaats in Nederland is dus niet noodzakelijk dat het middelpunt van iemands maatschappelijk leven zich in Nederland bevindt.¹⁵⁶ Voor de volledigheid wijs ik er alvast op dat deze jurisprudentie niet geldt in gevallen waarin het recht van de Europese Unie moet worden toegepast (zie verder paragraaf 2.3.4.3).

De maximale verblijfsduur in het buitenland in de Participatiewet

De Participatiewet sluit personen die langer dan vier weken buiten Nederland verblijven uit van het recht op bijstand. Personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt mogen maximaal dertien weken in het buitenland verblijven.¹⁵⁷ De CRvB heeft in 2014 een uitzondering op deze voorwaarde gemaakt in het geval van een bijstandsgerechtigde die regelmatig buiten Nederland verblijft.¹⁵⁸ Hij werkt van maandag tot en met zaterdagochtend in Nederland. Op die dagen

154. Art. 7 lid 6 onderdeel b onder 1° of 5° AKW en art. 2 Regeling dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.

155. SB1300 van de SVB beleidsregels.

156. HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466, r.o. 3.5.2-3.5.5; HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285, r.o. 3.5.2-3.5.5. Zie ook HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7652; HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824, r.o. 3.2.2.

157. Art. 13 lid 1 onder e en lid 4 Pw.

158. In geval van zeer dringende redenen kan ook een uitzondering worden gemaakt op deze voorwaarde, zie art. 13 lid 1 onder e en lid 4 Pw en *Kamerstukken II* 2002/03, 28870, 3, p. 46-47. Omdat dit onder andere een acute noodsituatie vereist, zal deze uitzonderingsmogelijkheid waarschijnlijk geen soelaas bieden aan semigranten.

neemt hij deel aan het arbeidsproces en is hij beschikbaar voor verdere inschakeling. Na afloop van zijn werkzaamheden vertrekt hij op zaterdag naar zijn partner en kinderen in België en keert op zondag weer terug naar Nederland. De CRvB oordeelt dat onder deze bijzondere omstandigheden onverkorte bijstandsverlening niet in strijd komt met het territorialiteitsbeginsel. Daarbij is van belang dat de uitsluitingsgrond over het verblijf in het buitenland in de wet is opgenomen om de inschakeling van betrokkenen in het arbeidsproces niet te frustreren en om controle op de rechtmatigheid van het verlenen van de bijstand mogelijk te maken. In dit geval zijn deze doelstellingen niet in het gedrang zijn gekomen.¹⁵⁹ Uit deze jurisprudentie leid ik af dat de dubbele woonplaats in uitzonderlijke situaties wordt erkend bij de toepassing van de verblijfsvoorwaarde in de Participatiewet.

Samenstelling van het huishouden

Bij de toepassing van bepalingen over de samenstelling van het huishouden komt het vaak voor dat de dubbele woonplaats wordt erkend. Dit blijkt uit wetgeving, lagere regelgeving, wetsgeschiedenis, beleid of jurisprudentie over:

- de samenloopregel voor co-ouders in het Besluit uitvoering kinderbijslag;
- het inschrijvingsvereiste in het begrip ‘kind’ in de Awir;
- het inschrijvingsvereiste in opschortingsbepalingen van diverse socialezekerheidswetten;
- het verzorgingsforfait in de WW en de Wet WIA;
- het begrip ‘volledige zorg’ in Participatiewet, IOAW en IOAZ;
- De gebruikelijke hulp van huisgenoten in de Wmo 2015;
- het begrip ‘huishouden’ in de AKW;
- niet behoren tot het huishouden van een ander in de Anw.

De samenloopregel voor co-ouders in het Besluit uitvoering kinderbijslag

Het Besluit uitvoering kinderbijslag kent een aparte samenloopregel voor de uitbetaling van kinderbijslag in geval van co-ouderschap. Deze regel gebruikt de term ‘co-ouderschap’ niet, maar bevat wel een beschrijving van co-ouderschap: twee personen die een kind op basis van een overeenkomst of rechterlijke beschikking overwegend in gelijke mate verzorgen en onderhouden zonder met elkaar een gemeenschappelijke huishouding te voeren. Op grond van deze samenloopregel wordt het recht op kinderbijslag van één van de co-ouders gelijk verdeeld uitbetaald aan beide co-ouders. Het recht op kinderbijslag van de andere co-ouder wordt dan niet uitbetaald (zie ook paragraaf 5.3.1.4). Deze samenloopregel is in

159. CRvB 2 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3987. Ik vermoed dat betrokkene in deeltijd werkte en daarnaast een bijstandsuitkering ontving, maar dit blijkt niet expliciet uit de tekst van de uitspraak.

1995 ingevoerd toen in de praktijk behoefte bleek te bestaan aan een speciale regel voor co-ouders.¹⁶⁰

Het inschrijvingsvereiste in het begrip 'kind' in de Awir

De Awir vereist dat een kind in de BRP op hetzelfde woonadres is ingeschreven als de belanghebbende.¹⁶¹ Dit inschrijvingsvereiste is problematisch voor personen met een dubbele woonplaats *de facto* omdat inschrijving slechts op één adres mogelijk is.¹⁶² De Awir bevat kent een uitzondering op het inschrijvingsvereiste die vooral voor co-ouders van belang is (zie ook paragraaf 5.3.4). Het inschrijvingsvereiste geldt niet als een kind tegelijkertijd tot het huishouden van beide ouders behoort en is ingeschreven op het hetzelfde woonadres als één van zijn ouders. Een kind behoort tegelijkertijd tot het huishouden van beide ouders indien hij doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft. Dankzij deze uitzondering op het inschrijvingsvereiste kunnen beide co-ouders kinderopvangtoeslag ontvangen voor hun aandeel in de opvangkosten.¹⁶³

Het inschrijvingsvereiste in opschortingsbepalingen

Diverse socialezekerheidswetten bepalen dat de betaling van een uitkering wordt opgeschort als de verstrekte adresgegevens afwijken van de adresgegevens in de BRP. Opschorting vindt echter niet plaats als de belanghebbende geen verwijt kan worden gemaakt van het verschil tussen de verstrekte adresgegevens en de adresgegevens in de BRP.¹⁶⁴ Deze uitzondering kan ook van belang zijn voor personen met een dubbele woonplaats *de facto*. In de wetsgeschiedenis wordt de situatie van co-ouderschap zelfs expliciet genoemd als voorbeeld van zo'n uitzonderingssituatie.¹⁶⁵

Het verzorgingsforfait

De duur van de WW-uitkering en de loongerelateerde WGA-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden. Het kalenderjaar waarin iemand een kind heeft verzorgd, telt voor de helft mee bij het vaststellen van het arbeidsverleden. Dit heet

160. Art. 10 lid 1 BUK en de artikelsgewijze toelichting bij art. 11 van het Besluit onderhoudsvoorwaarden kinderbeijslag (*Stb.* 1995, 451).

161. Art. 4 lid 1 Awir.

162. Art. 1.1 onderdeel o onder 1° Wet BRP.

163. Art. 4 lid 2 AWIR. De definitie van het begrip 'kind' in art. 4 AWIR geldt echter niet voor het kindgebonden budget, zie art. 1 lid 3 Wet KB.

164. Art. 19a lid 1 en lid 2 onder b AKW, art. 46b lid 1 en lid 2 onder b Anw, art. 19b lid 1 en lid 2 onder b AOW, art. 17a lid 1 en lid 2 onder b IOAW, art. 17a lid 1 en lid 2 onder b IOAZ, art. 40 lid 2 en lid 3 onder b Pw, art. 15b lid 1 en lid 2 onder b TW, zie ook art. 4a lid 2 en lid 3 onder b Zvw.

165. Art. 19a lid 2 onder b AKW, art. 46b lid 2 onder b Anw, art. 19b lid 2 onder b AOW, art. 17a lid 2 onder b IOAW, art. 17a lid 2 onder b IOAZ, art. 40 lid 3 onder b Pw, art. 15b lid 2 onder b Tw, zie ook art. 4a lid 3 onder b Zvw; *Kamerstukken II 1999/00, 26943, 3, p. 7.*

het verzorgingsforfait.¹⁶⁶ Uit de wetsgeschiedenis volgt dat beide ouders van een kind recht kunnen hebben op een verzorgingsforfait. Dit geldt ook voor co-ouderschap. Voor het verzorgingsforfait maakt het dus niet uit dat een kind ook bij de andere co-ouder woont.¹⁶⁷

Het begrip 'volledige zorg'

In de Participatiewet, IOAW en IOAZ is vereist dat een alleenstaande ouder de volledige zorg heeft voor de kinderen (zie ook paragrafen 5.3.7 en 5.3.8).¹⁶⁸ Een co-ouder voldoet niet aan deze voorwaarde omdat hij de zorg voor de kinderen met de andere ouder deelt. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat het college in deze gevallen maatwerk moet leveren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting. Een ontheffing van de arbeidsverplichting is mogelijk voor de dagen waarop een co-ouder een volledige zorgplicht heeft. Voor de andere dagen geldt in beginsel een arbeidsverplichting.¹⁶⁹ Dergelijk maatwerk laat zien dat de dubbele woonplaats *de jure* mogelijk is. In lijn met deze wetsgeschiedenis hebben diverse gemeenten in hun beleid opgenomen dat maatwerk aan de orde is in geval van co-ouderschap (zie paragraaf 5.4.4.5).

De gebruikelijke hulp van huisgenoten in de Wmo 2015

Gebruikelijke hulp is hulp die naar algemeen aanvaarde opvattingen in redelijkheid mag worden verwacht van de echtgenoot, ouders, inwonende kinderen of andere huisgenoten.¹⁷⁰ In de wetsgeschiedenis worden huisgenoten omschreven als: "personen waarmee betrokkene gezamenlijk een huishouden voert".¹⁷¹ Bij de beoordeling van gebruikelijke hulp kunnen perioden van afwezigheid van huisgenoten een rol spelen. Diverse gemeenten verwachten geen gebruikelijke hulp als een huisgenoot vanwege werk afwezig is gedurende aaneengesloten perioden van zeven etmalen.¹⁷² Wanneer een huisgenoot minder dan zeven etmalen afwezig is, moet worden onderzocht in hoeverre de huisgenoot een deel van de (uitstelbare) taken al dan niet kan overnemen. Gemeenten leiden deze onderzoeksplicht af uit jurisprudentie over de Wet maatschappelijke ondersteuning en Algemene Wet Bij-

166. Art. 42a lid 2 WW en art. 15 lid 4 Wet WIA. Zie ook het overgangsrecht in art. 130i WW en art. 15 lid 5 Wet WIA.

167. *Kamerstukken II* 2003/04, 29249, 3, p. 9 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29249, 6, p. 11-12.

168. Art. 4 lid 1 onder b, art. 9a en 31 lid 2 onder r Pw; art. 8 lid 5 en art. 38 IOAW; art. 8 lid 5 en art. 38 IOAZ.

169. *Kamerstukken II* 31519, 3, p. 7-9.

170. Art. 1.1.1 lid 1 Wmo 2015.

171. *Kamerstukken II* 2013/14, 33841, 3, p. 114. Zie ook art. 1.1.2 Wmo 2015.

172. Zie bijvoorbeeld par. 1.6 van Bijlage 1 van de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Rotterdam 2018, CVDR481976.

zondere Ziektekosten (AWBZ, inmiddels vervangen door de Wlz).¹⁷³ Een uitspraak van de CRvB uit 2009 ging bijvoorbeeld over een huisgenoot die vanwege zijn lange werkdagen in Amsterdam slechts drie avonden per week in zijn huis in de regio Rotterdam overnacht. Volgens de CRvB was de fysieke afwezigheid van de partner ten onrechte niet onderzocht.¹⁷⁴

Ook in geval van een latrelatie kan sprake zijn van gebruikelijke hulp. Dit blijkt uit het beleid van diverse gemeenten. Daarin wordt bijvoorbeeld vermeld dat de gemeente in geval van een latrelatie zal nagaan in hoeverre de partner bij kan dragen aan het huishouden.¹⁷⁵

Het begrip 'huishouden' in de AKW

Het begrip 'huishouden' speelt een rol in diverse bepalingen van de AKW (zie paragraaf 5.3.1). De AKW bevat echter geen definitie van het begrip 'huishouden'. De SVB heeft over dit begrip een uitgebreide beleidslijn ontwikkeld (zie paragraaf 5.4.2.2).¹⁷⁶ Dit beleid is gebaseerd op de jurisprudentie van de CRvB. Uit dit beleid volgt onder meer dat het begrip 'huishouden' ziet op de feitelijke situatie van het samenwonen.¹⁷⁷ Daarbij wordt als hoofdregel gehanteerd dat van één huishouden sprake kan zijn indien de te beoordelen persoon op dezelfde plaats woont als waar zijn overige gezinsleden wonen.

In de praktijk komt het voor dat een of meer gezinsleden actieve actoren zijn en dus meerdere woonplaatsen hebben (zie paragraaf 2.2.3.3). Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- Het kind is een actieve actor.
- Een van de ouders is een actieve actor.
- Ouders en kind zijn actieve actoren.

Deze situaties komen hierna aan bod. In de praktijk komt het overigens ook voor dat co-ouders allebei actieve actoren zijn (*birdnesting*, zie paragraaf 2.2.1). Deze vorm van co-ouderschap is in het beleid of de jurisprudentie echter niet aan de orde gekomen en blijft daarom verder buiten beschouwing.

173. Zie bijvoorbeeld par. 4.1.4 van de Wmo Beleidsregels 2016 (besluit van het college van B&W van Bergeijk van 12 februari 2016, *Stcrt.* 2016, 16336). Deze beleidsregels verwijzen naar jurisprudentie over de Wmo (oud) en AWBZ, maar noemen hierbij geen data of vindplaatsen. Deze beleidsregels zijn inmiddels vervangen door de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Bergeijk 2020, CVDR645409 (zie par. 4.1 van deze beleidsregels). De beleidsregels van de gemeente Giessenlanden verwijzen naar jurisprudentie van de CRvB van 6 januari 2009, zie par. 3.8.8 bij art. 3 Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Giessenlanden 2015, CVDR354251.

174. CRvB 6 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH1932, r.o. 4.3-4.5.

175. Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 van het Protocol hbh 2018 (Voerendaal), CVDR607699 en par. 4.4 van de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning Oegstgeest 2021, CVDR650599.

176. SB1014 van de SVB beleidsregels.

177. Zie onder meer CRvB 17 juli 1991, RSV 1992/135.

Een kind is een actieve actor als sprake is van de vorm van co-ouderschap waarbij elke ouder een eigen woning heeft en het kind afwisselend in deze woningen verblijft. Uit de SVB beleidsregels blijkt dat het kind dan beurtelings tot twee huishoudens behoort.¹⁷⁸ In geval van co-ouderschap is een dubbele woonplaats *de jure* dus mogelijk.

Het komt ook voor dat een van de ouders een actieve actor is. Ten eerste is het mogelijk om tegelijkertijd meerdere huishoudens te hebben, bijvoorbeeld in het geval van meerdere huwelijken. Dit moet wel ondubbelzinnig blijken. Daarbij wordt gekeken naar de leefomstandigheden van de ouder(s) en kinderen en met name naar de relatie tussen de aanvrager van kinderbijslag en de kinderen voor wie kinderbijslag wordt aangevraagd.¹⁷⁹

Ten tweede is het mogelijk dat iemand nog één huishouden vormt met zijn gezin in het buitenland. Het gaat dan om een persoon die naar Nederland is gekomen terwijl zijn gezin nog in het land van herkomst woont.¹⁸⁰ De SVB heeft hierover een beleidsregel opgesteld.¹⁸¹ Dit beleid vormt een uitzondering op de algemene regel dat het huishouden ziet op de feitelijke situatie van het samenwonen. Uit het SVB-beleid volgt dat iemand één huishouden met zijn gezin kan blijven vormen als zijn binding met het land van herkomst zo sterk is dat hij geacht kan worden daar woonplaats te houden. Vereist is dat hij een voortdurende band met zijn gezin onderhoudt. Dit moet blijken uit regelmatige contacten. Aan het voortbestaan van het huishouden komt een einde als niet (langer) aan deze voorwaarden wordt voldaan. Het huishouden wordt ook beëindigd als betrokkene als ingezetene van Nederland kan worden aangemerkt. Vanaf dat moment staat de sterke binding met Nederland eraan in de weg om ook nog woonplaats in het land van herkomst aan te nemen. Op deze regel bestaan twee uitzonderingen. De ene uitzondering geldt voor personen die een aanvraag om gezinshereniging hebben ingediend. De andere uitzondering geldt voor personen die zowel in Nederland als in een ander land wonen. Deze uitzondering vloeit voort uit de hiervoor besproken jurisprudentie van de Hoge Raad over de begrippen 'ingezetenschap' en 'wonen'.

Tot slot komt het voor dat zowel de ouders als het kind actieve actoren zijn. In dat geval is ook een dubbele woonplaats *de jure* mogelijk. Een uitspraak van de CRvB uit 2017 illustreert dit. De uitspraak gaat over een gezin met een woning op een Waddeneiland en een tweede woning aan de wal. Het oudste kind gaat naar een

178. SB1096 van de SVB beleidsregels.

179. SB1014 van de SVB beleidsregels. Zie ook CRvB 15 juni 1988, RSV 1989/41; CRvB 22 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF9478.

180. Het is echter niet mogelijk dat een huishouden gesplitst in Nederland en een ander land gevestigd is, zie CRvB 15 juni 1988, RSV 1989/41.

181. SB1015 van de SVB beleidsregels.

middelbare school aan de wal. Tijdens schoolweken verblijven de ouders beurte- lings in de tweede woning. De moeder reist op maandag met het kind naar de tweede woning en keert op woensdag weer terug. De vader verblijft van woensdag tot en met vrijdag bij het kind aan wal. Op vrijdagmiddag reizen zij samen terug naar het Waddeneiland. In de weekenden woont het gezin gezamenlijk in hun woning op het Waddeneiland. Volgens de CRvB bestaat geen recht op dubbele kinderbijslag (zie paragraaf 5.3.1.2) omdat niet is voldaan aan de voorwaarde dat het kind niet tot het huishouden van de verzekerde behoort. Het kind woont namelijk continu samen met haar moeder en/of vader, zij het dat dit gezamenlijk wonen zich voltrekt op twee verschillende locaties.¹⁸²

Niet behoren tot het huishouden van een ander in de Anw

Het recht op nabestaandenuitkering in de Anw is onder meer afhankelijk van de voorwaarde dat een kind niet tot het huishouden van een ander behoort. Deze voorwaarde is voor co-ouders problematisch omdat hun kind wel tot het huishou- den van een ander behoort, namelijk het huishouden van de andere co-ouder. Het gaat hierbij overigens wel om een bijzondere situatie waarin de overleden echtge- noot niet de andere co-ouder is.¹⁸³ In een uitspraak over het (inmiddels vervallen) één-ouderpensioen in de AOW heeft de CRvB een uitzondering geformuleerd die nu nog voor het recht op nabestaandenuitkering van belang is. Volgens de Raad is sprake van een kennelijk niet door de wetgever voorziene situatie. De Raad oor- deelt daarom dat aan de voorwaarde “dat niet ... behoort tot het huishouden van een ander” in ieder geval is voldaan wanneer het kind behoort tot het huishouden van degene die aanspraak maakt op een één-ouderpensioen. Dankzij deze uitzon- dering kon de co-ouder toch nog in aanmerking komen voor een één-ouderpensi- oen. Omdat het één-ouderpensioen inmiddels is vervallen is deze uitzondering voor de AOW niet langer van belang. Uit de SVB beleidsregels blijkt dat deze juris- prudentie nog wel wordt toegepast bij de beoordeling van het recht op nabestaan- denuitkering (zie ook paragraaf 5.4.2.2).¹⁸⁴

2.3.4.3 *Uitsluiting van de dubbele woonplaats de jure*

Hieronder bespreek ik diverse woonplaatsbepalingen waarin de dubbele woon- plaats *de jure* is uitgesloten. Ook hierbij maak ik een onderscheid tussen woonloca- tie en samenstelling van het huishouden.

Woonlocatie

Uit de jurisprudentie volgt dat een dubbele woonplaats *de jure* is uitgesloten bij de toepassing van de volgende bepalingen:

182. CRvB 10 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3937.

183. Art. 14 lid 1 onder a Anw. Zie ook CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4376, AB 1995, 458 en CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4375, RSV 1995/190.

184. SB1014 van de SVB beleidsregels; CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0614.

- het begrip ‘woonplaats’ in Verordening (EG) nr. 883/2004;
- het begrip ‘woonplaats’ in de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid;
- de vermogenstoets in Participatiewet.

Het begrip ‘woonplaats’ in Verordening (EG) nr. 883/2004

Uit het arrest *Wencel* van het Hof van Justitie van de Europese Unie in 2013 blijkt dat een persoon niet tegelijkertijd kan beschikken over meerdere woonplaatsen in verschillende lidstaten. Dit arrest heeft betrekking op de toepassing van artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (inmiddels vervangen door artikel 7 van Verordening (EG) nr. 883/2004). Het artikel gaat over de export van uitkeringen. Het Hof overweegt dat de bewoordingen van dit artikel geen antwoord geven op de vraag of het bestaan van twee normale woonplaatsen in twee verschillende lidstaten uit hoofde van deze verordening is toegestaan. Het Hof herinnert er vervolgens aan dat Verordening (EEG) nr. 1408/71 voorziet in een stelsel van coördinatie van nationale socialezekerheidsstelsels. Titel II van deze verordening bevat regels over de vaststelling van de toepasselijke wetgeving (de aanwijsregels). Deze bepalingen beogen onder meer de betrokkenen onder de socialezekerheidsregeling van één enkele lidstaat te brengen om de samenloop van nationale regelingen en de mogelijke complicaties daarvan te voorkomen. Omdat het bij Verordening (EEG) nr. 1408/71 ingevoerde stelsel de woonplaats als aanknopingspunt voor de toepasselijke wetgeving aanhoudt, kan volgens het Hof niet worden aanvaard dat een persoon voor de toepassing van deze verordening tegelijkertijd beschikt over meerdere woonplaatsen in verschillende lidstaten.¹⁸⁵

Het begrip ‘woonplaats’ in de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid

Als gevolg van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid wordt de hoogte van een uitkering afgestemd op het kostenniveau van het land waar de uitkeringsgerechtigde of het kind woont (zie paragraaf 6.3.4.4). Daarnaast geldt het woonlandbeginsel ook voor de vrijlating van inkomen uit arbeid in de Anw.¹⁸⁶ De mogelijkheid van een dubbele woonplaats *de jure* lijkt door de CRvB te worden uitgesloten. Dit blijkt uit een uitspraak over de hoogte van de kinderbijslag voor twee kinderen die gedurende vier jaar in Mali verbleven. Hun moeder had aangevoerd dat de kinderen een duurzame band van persoonlijke aard met Nederland hadden behouden. Zij zouden daarom nog steeds woonplaats hebben in Nederland. De CRvB acht de woon- en feitelijke verblijfplaats van de kinderen echter doorslaggevend. Daarbij wordt verwezen naar de ratio van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (zie ook paragraaf 6.5.2.2).¹⁸⁷

185. HvJ EU 16 mei 2013, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303 (*Wencel*), r.o. 43-51.

186. Art. 7a lid 1 en art. 12 lid 2 AKW, art. 17 lid 3, art. 18 lid 4, art. 29 lid 3, art. 29a lid 6, art. 32 lid 1 en 3, art. 67 lid 9 Anw, art. 2 lid 12 en 13 Wet KB en art. 62 lid 2 en 3 Wet WIA.

187. CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2697.

De vermogenstoets in de Participatiewet

De Participatiewet kent een vermogenstoets waarbij een deel van het vermogen in de eigen woning wordt vrijgelaten.¹⁸⁸ Uit jurisprudentie over woningen in Turkije en Marokko blijkt dat deze vrijlating alleen geldt voor de door betrokkene bewoonde woning in de gemeente waar recht op bijstand bestaat. Dit betekent dat de vrijlating niet geldt voor woningen in het buitenland.¹⁸⁹ In plaats daarvan geldt de reguliere vermogensvrijlating van € 6.295,- (bedrag op 1 januari 2021 voor alleenstaanden) respectievelijk € 12.590,- (bedrag op 1 januari 2021 voor alleenstaande ouders en gehuwden).¹⁹⁰ Het vermogen van personen met een eigen woning in het buitenland zal in veel gevallen hoger zijn dan deze vermogensgrenzen. Zij komen daarom niet voor bijstand in aanmerking.

Samenstelling van het huishouden

In de volgende bepalingen is een dubbele woonplaats *de jure* door de wetgever of rechter uitgesloten:

- het recht op kindgebonden budget;
- de verhoging van de dubbele kinderbijslag voor thuiswonende kinderen met intensieve zorg;
- het begrip ‘hoofdverblijf in dezelfde woning’ in diverse socialezekerheidswetten.

Het recht op kindgebonden budget

Uit de Wet op het kindgebonden budget volgt dat slechts één co-ouder recht heeft op het kindgebonden budget. Dit is de ouder wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald.¹⁹¹ Daarnaast is geregeld dat de omschrijving van het begrip ‘kind’ in artikel 4 Awir niet van toepassing is op het kindgebonden budget (zie paragraaf 2.3.4.2).¹⁹² De dubbele woonplaats *de jure* wordt in de Wet op het kindgebonden budget dus niet erkend. In de praktijk betekent dit dat co-ouders met één (minderjarig) kind moeten kiezen welke ouder het kindgebonden budget ontvangt. Voor co-ouders met meer dan één kind is een pragmatische oplossing mogelijk. Zij kunnen allebei kinderbijslag voor een ander kind aanvragen en voor dat ene kind ook kindgebonden budget ontvangen (zie verder paragraaf 5.3.4).

Verhoging van de dubbele kinderbijslag voor thuiswonende kinderen met intensieve zorg

Personen die thuis een gehandicapt kind verzorgen, kunnen recht hebben op dubbele kinderbijslag. Alleenverdieners en alleenstaanden komen daarenboven in aan-

188. Art. 34 lid 2 onder d en art. 50 lid 1 Pw.

189. CRvB 18 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2235; CRvB 11 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3834; CRvB 28 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2702.

190. Art. 34 lid 2 onder d en lid 3 Pw.

191. Art. 2 lid 10 Wet KB.

192. Art. 1 lid 3 Wet KB.

merking voor een extra verhoging van de kinderbijslag van € 2.225,29 per jaar (bedrag 1 januari 2021).¹⁹³ De samenloopregel voor co-ouders in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag geldt echter niet voor de verhoging. De verhoging wordt dus niet gelijk verdeeld uitbetaald aan beide co-ouders.¹⁹⁴ Daarnaast is geregeld dat het huishoudtype van de co-ouder wiens recht op reguliere kinderbijslag wordt uitbetaald, bepalend is voor het eventuele recht op verhoging.¹⁹⁵ Uit deze bepalingen blijkt dat een dubbele woonplaats *de jure* is uitgesloten bij de verhoging van de dubbele kinderbijslag. Mocht de rechthebbende co-ouder echter willen dat de andere co-ouder toch een deel van de verhoging ontvangt, dan zal de SVB op verzoek alsnog een deel van de verhoging aan de andere co-ouder betalen.¹⁹⁶

Het begrip 'hoofdverblijf in dezelfde woning'

In diverse socialezekerheidswetten wordt de gezamenlijke huishouding gelijk gesteld met een huwelijk. Voor een gezamenlijke huishouding is onder meer vereist dat twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Het is de vraag of hiervan ook sprake kan zijn als beide personen een eigen woning hebben.¹⁹⁷

Voor de AOW zijn hierover nadere regels opgesteld in het Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW.¹⁹⁸ In dit besluit is gebruik gemaakt van een fictie: onder bepaalde voorwaarden wordt de pensioengerechtigde geacht zijn hoofdverblijf niet in dezelfde woning te hebben als een andere meerderjarige persoon. Vereist is (kort gezegd) dat beide personen een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat, waarbij ieder de eigen kosten van die woning draagt en waarbij geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen.¹⁹⁹ In gevallen waarin deze fictie van toepassing is, wordt dus aangenomen dat elke persoon in zijn eigen woning woont. Er is dan geen sprake van een hoofdverblijf in dezelfde woning. Overigens geldt voor de Anw, IOAW, IOAZ, Participatiewet en TW geen vergelijkbaar besluit. Volgens de regering rechtvaardigen de verschillen tussen de AOW en de andere wetten dit onderscheid. Het voeren van een gezamenlijke huis-

193. Art. 7a lid 2 AKW.

194. Art. 10 lid 2 BUK.

195. Art. 7a lid 4 AKW.

196. Art. 18 lid 8 AKW.

197. Of twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben is ook van belang voor de toepassing van de kostendelersnorm, zie par. 2.3.3.4. Overigens komt het ook voor dat gehuwden in verschillende woningen wonen. Als hun woningen in verschillende gemeenten staan, blijkt uit art. 40 Pw niet welk college tot de bijstandsverlening bevoegd is, zie CRvB 21 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2132.

198. Besluit van 15 oktober 2014, *Stb.* 2014, 385.

199. Art. 2 Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW.

houding heeft in deze wetten bijvoorbeeld verdergaande consequenties dan in de AOW.²⁰⁰

De Hoge Raad heeft zich in 2015 ook over de uitleg van het ‘hoofdverblijf in dezelfde woning’ uitgesproken. Het arrest gaat over een bijstandsgerechtigde met een (naar eigen zeggen) latrelatie. Zij verblijft drie dagen per week in de woning van haar vriend en hij verblijft drie dagen per week bij haar. Volgens de Hoge Raad moet ten aanzien van ieder van hen afzonderlijk worden beoordeeld in welke woning het hoofdverblijf is. Deze beoordeling moet plaatsvinden op basis van de feitelijke omstandigheden, waarbij het erop aankomt in welke woning het zwaartepunt van het persoonlijke leven van de betrokkene zich bevindt. Het is mogelijk dat het zwaartepunt van de bijstandsgerechtigde en haar vriend in verschillende woningen ligt, terwijl zij wel het grootste deel van de tijd (in dit geval circa 86% van de tijd) samen doorbrengen. Toen de zaak werd terugverwezen naar de CRvB oordeelde deze inderdaad dat de bijstandsgerechtigde en haar vriend hun hoofdverblijf niet in dezelfde woning hebben. Er is dus geen sprake van een gezamenlijke huishouding.²⁰¹

Uit dit arrest vloeit voort dat een dubbele woonplaats *de jure* bij de beoordeling van het hoofdverblijf is uitgesloten. Er moet immers worden onderzocht in welke woning zich het zwaartepunt van het persoonlijke leven zich bevindt. Een dergelijk zwaartepunt kan zich slechts in één woning bevinden. De andere woning is dan geen hoofdverblijf, maar hooguit een nevenverblijf. Dit arrest vormt een breuk met de eerdere jurisprudentie van de CRvB waarin ook sprake kon zijn van een gezamenlijk hoofdverblijf als twee personen in feite samenwonen in meerdere woningen. Voor de Hoge Raad is echter niet bepalend dat twee personen het grootste deel van de tijd gezamenlijk doorbrengen.²⁰² De jurisprudentie van de CRvB is naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad inmiddels aangepast.²⁰³

Overigens achtte advocaat-generaal Wattel een dubbele woonplaats *de jure* in uitzonderingsgevallen nog wel mogelijk. Het zou dan moeten gaan om een situatie waarin beide partners in beide woningen een privé-leven hebben dat – behalve temporeel – vergelijkbaar is met privé-leven in één woning.²⁰⁴ Beide partners moeten dan in beide woningen een nagenoeg gelijk gewicht aan levensbelangen con-

200. *Kamerstukken II* 2013/14, 33853, 3, p. 3-4. Zie ook HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556. Dit arrest wordt verderop in deze paragraaf besproken.

201. HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556; CRvB 27 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3723.

202. Aldus ook Bruggeman & Poppema 2015 en Nacinovic 2015. Zie ook Bruggeman 2014.

203. Zie bijvoorbeeld CRvB 30 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2119. Ook in geval van een langdurig verblijf in het buitenland kan het zwaartepunt van het persoonlijk leven op een adres in Nederland liggen, zie CRvB 9 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1237; CRvB 20 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2585; CRvB 10 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2800.

204. Vgl. CRvB 19 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC4836.

centreren.²⁰⁵ Het ‘zwaartepunt’-criterium van de Hoge Raad sluit echter ook in dergelijke bijzondere situaties een dubbele woonplaats *de jure* uit.²⁰⁶

2.3.4.4 *Onduidelijkheid over de dubbele woonplaats de jure*

Het komt ook voor dat bestuursorganen of rechters een woonplaatsbepaling verschillend uitleggen. Op grond van de ene bron is een dubbele woonplaats *de jure* wel mogelijk, op grond van de andere niet. Deze verschillende interpretaties kunnen tot onduidelijkheid over de dubbele woonplaats *de jure* leiden. Hieronder illustreer ik deze problematiek aan de hand van beleid en jurisprudentie over:

- het begrip ‘woonplaats’ in de Wet BEU;
- het begrip ‘in Nederland woonachtige’ in de Participatiewet;
- de woningaanpassing op grond van de Wmo 2015.

Het begrip ‘woonplaats’ in de Wet BEU

Als gevolg van de Wet BEU bevatten diverse socialezekerheidswetten een exportverbod (zie paragraaf 6.3.4.3).²⁰⁷ De uitleg van het begrip ‘woonplaats’ in de Wet BEU loopt uiteen. Dit blijkt uit het beleid van het UWV en de SVB. Het UWV heeft beleid opgesteld voor personen die afwisselend in Nederland en het buitenland verblijven, de zogenaamde pendelaars. Omdat het lastig kan zijn om hun woonplaats vast te stellen, mogen zij van het UWV (onder bepaalde voorwaarden) kiezen welk land het UWV als woonland registreert (zie paragraaf 6.4.2.3). Hieruit blijkt impliciet dat volgens het UWV een dubbele woonplaats *de jure* uitgesloten is: zelfs bij pendelaars kan slechts sprake zijn van één woonland. De SVB houdt de mogelijkheid van een dubbele woonplaats *de jure* wel expliciet open. Het gaat hierbij om uitzonderingsgevallen waarin de jurisprudentie van de Hoge Raad over ingezetenschap en wonen van toepassing is (zie paragrafen 2.3.4.2 en 6.4.2.3). In situaties waarin het recht van de Europese Unie moet worden toegepast, kan echter geen sprake zijn van een dubbele woonplaats *de jure*. De woonplaats moet dan namelijk op grond van het Unierecht worden uitgelegd (zie paragrafen 6.4.2.1 en 6.4.2.3). In de jurisprudentie van de CRvB is de mogelijkheid van een dubbele woonplaats *de jure* in het kader van de Wet BEU nog niet expliciet aan de orde gekomen. Wel is in enkele uitspraken verwezen naar het begrip ‘ingezetenschap’.²⁰⁸ In hoofdstuk 6 ga ik uitgebreider in op de jurisprudentie over de woonplaats (zie paragraaf 6.5.2).

205. Concl. A-G. P.J. Wattel, ECLI:NL:PHR:2014:2094 (10.9 en 10.10) bij HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556.

206. Aldus ook Bruggeman & Poppema 2015 en Nacinovic 2015.

207. Zie o.a. art. 7b AKW, art. 32a en art. 32b Anw, art. 8a en art. 9a AOW, art. 4aTW en art. 19a ZW.

208. CRvB 10 juni 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD4159; CRvB 8 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1342, r.o. 4.3-4.6.

Het begrip 'in Nederland woonachtige' in de Participatiewet

Het recht op bijstand is beperkt tot iedere in Nederland woonachtige Nederlander of daarmee gelijkgestelde vreemdeling.²⁰⁹ Het begrip 'woonachtig' is in de Participatiewet niet nader omschreven. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de woonplaats moet worden beoordeeld op basis van de feiten en omstandigheden van het geval, met name waar iemand werkelijk woont met zijn gezin en waar het centrum van zijn maatschappelijk leven zich bevindt.²¹⁰ In de vaste rechtspraak van de CRvB is bij dit criterium aangesloten.²¹¹ Ter illustratie wijs ik op een uitspraak van de CRvB uit 2017. In deze zaak was in geschil of een bijstandsgerechtigde van mei 2007 tot en met februari 2013 het centrum van zijn maatschappelijk leven in Groot-Brittannië heeft gehad. De CRvB leidt uit diverse onderzoeksbevindingen af dat het centrum van zijn maatschappelijk leven in Groot-Brittannië lag. Hij heeft daar gewerkt en gezinsbijslagen ontvangen. Ook heeft hij op een aanvraagformulier de vraag "Do you usually live and work in the United Kingdom" met "yes" beantwoord. Dat hij in Nederland medische behandelingen onderging en de stelling dat het water- en energieverbruik in zijn woning in Den Haag normaal was, brengt de CRvB niet op andere gedachten.

Verwarrend is dat uit de wetsgeschiedenis ook volgt dat de term 'woonplaats' in de Wet werk en bijstand (WWB, inmiddels Participatiewet) synoniem is aan het begrip 'ingezetene'.²¹² Voor een ingezetene is echter niet noodzakelijk dat het middelpunt van zijn maatschappelijk leven zich in Nederland bevindt. Dit blijkt uit jurisprudentie over de begrippen 'ingezetenschap' en 'wonen' (zie paragraaf 2.3.4.2). Dit lijkt haaks te staan op de vaste jurisprudentie over de Participatiewet uit de vorige alinea. In hoofdstuk 6 ga ik uitgebreider in op deze problematiek (zie paragrafen 6.3.3.4 en 6.5.2.2).

De woningaanpassing op grond van de Wmo 2015

Ouders van een kind met een beperking kunnen op grond van de Wmo 2015 recht hebben op een woningaanpassing. Het is de vraag of in geval van co-ouderschap de aanpassing van twee woningen moet worden vergoed. Het gemeentelijk beleid loopt op dit punt uiteen.²¹³ Uit het beleid en de verordening van de gemeente Zwolle blijkt bijvoorbeeld dat dit niet het geval is. De gemeente vindt dat co-ouders hun afspraken rondom de zorg voor hun kind(eren) zo moeten regelen, dat

209. Art. 11 Pw. Zie ook art. 4 lid 1 onderdelen c en d en art. 7 lid 1 onder b Pw.

210. *Kamerstukken II* 2005-06, 30493, 3, p. 3.

211. CRvB 11 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8937; CRvB 27 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5116, r.o. 4.2.

212. *Kamerstukken II* 2005/06, 30493, 3, p. 3-4, *Kamerstukken II* 2005/06, 30493, 6, p. 9-10 en *Kamerstukken I* 2005/06, 30493, B, p. 2.

213. Bijlage bij de brief van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 1 april 2019, 1501931-188373-DMO (rapport 'Domeinoverstijgend vervolgonderzoek hulpmiddelen, woningaanpassingen en verhuizingen'), p. 18.

de benodigde zorg voor hun kind(eren) leidend is bij het kiezen van oplossingen voor de woonsituatie.²¹⁴ Daarom wordt in geval van co-ouderschap slechts één woning als hoofdverblijf aangemerkt en de gemeente verleent alleen voor deze woning een voorziening in de vorm van een woningaanpassing. Hier staat tegenover dat aanpassing van beide woningen in andere gemeenten wel mogelijk is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het beleid van de gemeente Rotterdam. Overigens volgt uit deze beleidsregels ook dat al snel sprake is van co-ouderschap, namelijk als een kind ten minste twee nachten per week op het adres van beide ouders verblijft.²¹⁵

Niet alleen het beleid, maar ook de lagere rechtspraak over dit onderwerp loopt uiteen. In 2013 oordeelt de Rechtbank Noord-Holland dat het beleid van de gemeente Uitgeest in strijd is met artikel 4 Wmo (oud). Op grond van dit beleid verstrekt de gemeente alleen een voorziening voor de woning waarin de aanvrager zijn hoofdverblijf heeft. Volgens de rechtbank leidt dit tot een algemene uitsluiting van co-ouders. Deze uitsluiting verhoudt zich niet met maatwerk en doet geen recht aan de feitelijke situatie. Een kind van co-ouders kan zich immers slechts op één adres tegelijkertijd inschrijven, terwijl bij co-ouderschap een kind in feite in beide woningen hoofdverblijf kan hebben.²¹⁶ In 2016 oordeelt de Rechtbank Gelderland daarentegen dat op grond van de toepasselijke gemeentelijke verordening over de Wmo (oud) een kind van co-ouders slechts één hoofdverblijfplaats heeft, namelijk het adres waar het kind in de BRP is ingeschreven. Hierbij heeft de rechtbank niet (expliciet) getoetst aan artikel 4 Wmo (oud). Er is wel getoetst aan de hardheidsclausule van de verordening. Volgens de rechtbank is geen sprake van onbillijkheden van overwegende aard omdat co-ouderschap relatief vaak voorkomt. Daarom kan geen sprake zijn van een bijzonder geval als bedoeld in de hardheidsclausule.²¹⁷

De CRvB heeft zich nog niet uitgesproken over woningaanpassingen in geval van co-ouderschap. Wel heeft de CRvB in 2010 in het kader van de Wmo (oud) geoordeeld dat iemand niet in meerdere gemeenten tegelijkertijd woonplaats kan hebben. Deze zaak had echter geen betrekking op co-ouderschap maar op iemand die haar hoofdverblijf in Enkhuizen had en in het weekend bij haar ouders in Drechterland verbleef.²¹⁸ Het is de vraag of de CRvB ook in geval van co-ouderschap vindt dat iemand niet in meerdere gemeenten tegelijkertijd kan wonen.

214. Art. 7 lid 1 en 7 Besluit maatschappelijke ondersteuning gemeente Zwolle 2015, CVDR349133; art. 2.6.4. lid 6 Verordening maatschappelijke ondersteuning Zwolle 2021, CVDR646723.

215. Par. 4.1.1.6 van Bijlage 1 van de Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning en jeugdhulp Rotterdam 2018, CVDR481976.

216. Rb. Noord-Holland 25 november 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:11535, r.o. 6.5.

217. Rb. Gelderland 16 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3589, r.o. 4-5.

218. CRvB 22 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO0285, r.o. 4.3.

2.3.4.5 Tussenconclusie

Uit de besproken voorbeelden blijkt dat erkenning respectievelijk uitsluiting van de dubbele woonplaats *de jure* voorkomt bij allerlei verschillende soorten woonplaatsbepalingen. Het gaat om bepalingen over woonlocaties, maar ook om bepalingen over de samenstelling van het huishouden. Het gaat om sociale verzekeringen, maar ook om sociale voorzieningen. Ook de functies van de besproken bepalingen lopen uiteen. Uit de kenmerken van een woonplaatsbepaling blijkt dus niet of een dubbele woonplaats *de jure* al dan niet mogelijk is.

Verder hebben de voorbeelden ook betrekking op allerlei verschillende personen met een dubbele woonplaats *de facto*: semigranten, personen met een langeaafstandsrelatie of pendelrelatie, personen met een tweede woning, latters en co-ouders. Uit de voorbeelden blijkt dat de beoordeling van hun situatie uiteen kan lopen. De dubbele woonplaats van kinderen van co-ouders wordt bijvoorbeeld wel erkend bij de kinderopvangtoeslag, maar niet bij het kindgebonden budget. Het type multilokaal wonen lijkt dus ook niet bepalend voor de erkenning van de dubbele woonplaats.

Ook de wetteksten bieden nauwelijks houvast. Het gebeurt zelden dat uit een wetttekst expliciet blijkt of een dubbele woonplaats *de jure* al dan niet mogelijk is. In veel gevallen is een verduidelijking nodig. Deze verduidelijking kan worden gevonden in lagere wetgeving, de wetsgeschiedenis, beleid of jurisprudentie. De meeste voorbeelden uit paragrafen 2.3.4.2 en 2.3.4.3 gaan over dergelijke verduidelijkingen. Het komt overigens ook voor dat deze bronnen elkaar tegenspreken. Dit blijkt uit de voorbeelden in paragraaf 2.3.4.4. In die situaties is nog verdere verduidelijking nodig.

Sommige wetteksten behoeven geen verduidelijking, maar wel een versoepeling. Dit geldt voor gevallen waarin een duidelijke bepaling problematisch is voor personen met een dubbele woonplaats *de facto*. Wetgever, bestuur of rechter kunnen in die gevallen een uitzondering maken. Uit paragraaf 2.3.4.2 blijkt dat uitzonderingen zijn gemaakt op de maximale verblijfsduur in het buitenland, diverse inschrijvingsvereisten, de voorwaarde om de volledige zorg voor een kind te hebben en de voorwaarde dat een kind niet tot het huishouden van een ander behoort. Als gevolg van deze uitzonderingen wordt de mogelijkheid van een dubbele woonplaats *de jure* alsnog erkend. In paragraaf 2.3.4.3 zijn ook enkele voorbeelden beschreven waarin geen uitzondering is gemaakt voor personen met een dubbele woonplaats *de facto*. In de Wet op het kindgebonden budget wordt vastgehouden aan de regel dat alleen de ouder, wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald aanspraak heeft op een kindgebonden budget. Deze voorwaarde is problematisch voor co-ouders. Voor semigranten kan problematisch zijn dat de vermogenstoets in de Participatiewet alleen een vrijlating kent voor de eigen woning in Nederland.

2.4 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk stond de dubbele woonplaats centraal. Ik heb laten zien dat de dubbele woonplaats *de facto* en de dubbele woonplaats *de jure* allebei bestaan. Paragraaf 2.2 ging over de dubbele woonplaats *de facto*. In deze paragraaf heb ik meerdere publicaties over de dubbele woonplaats beschreven. Deze publicaties zijn ook bruikbaar voor mijn onderzoek naar de toepassing van woonplaatsbepalingen in het socialezekerheidsrecht. Zo blijkt uit het artikel van Hesse en Scheiner dat multilokaal wonen aan de hand van zes dimensies kan worden geanalyseerd. De publicatie van Weichhart is bruikbaar om het begrip 'dubbele woonplaats *de facto*' verder in te kleuren. Uit zijn terminologisch overzicht blijkt dat personen gedurende een bepaalde periode over meerdere woningen moeten kunnen beschikken. Daarnaast moeten zij regelmatig van woning wisselen en dus achtereenvolgens op verschillende plaatsen fysiek aanwezig zijn. In mijn onderzoek zal ik spreken van een dubbele woonplaats *de facto* als de feitelijke situatie aan deze voorwaarden voldoet.

Paragraaf 2.3 ging over de dubbele woonplaats *de jure*. In tegenstelling tot paragraaf 2.2 kon ik hierbij nauwelijks terugvallen op wetenschappelijke publicaties. Ik moest daarom eerst zicht krijgen op de rol van woonplaatsbepalingen in het Nederlandse socialezekerheidsrecht voordat ik kon ingaan op de vraag of de dubbele woonplaats *de jure* bestaat. Ik concludeer dat woonplaatsbepalingen een grote rol spelen in het socialezekerheidsrecht. Het gaat hierbij niet alleen om het aantal woonplaatsbepalingen, maar ook om de zeer diverse functies van woonplaatsbepalingen. Verder concludeer ik dat de dubbele woonplaats *de jure* inderdaad bestaat. Uit de kenmerken van een woonplaatsbepaling en de verschijningsvorm van multilokaliteit kan niet worden afgeleid of een dubbele woonplaats *de jure* al dan niet mogelijk is. Ook de wetteksten bieden weinig houvast. Veel woonplaatsbepalingen moeten eerst worden verduidelijkt met behulp van lagere wetgeving, de wetsgeschiedenis, beleid of jurisprudentie. Sommige woonplaatsbepalingen behoeven geen verduidelijking, maar wel een versoepeling. Het gaat dan om woonplaatsbepalingen die problematisch zijn voor personen met een dubbele woonplaats *de facto*. Wetgever, bestuur of rechter maken voor deze personen soms wel een uitzondering, soms niet.

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk belicht het begrip ‘open norm’ vanuit verschillende invalshoeken. Het begint met een verkenning van het begrip ‘open norm’ in de juridische literatuur (zie paragraaf 3.2). In de volgende paragraaf beschrijf ik de voor- en nadelen van open normen (zie paragraaf 3.3). Deze voor- en nadelen bieden diverse aanknopingspunten voor het toetsingskader dat in het volgende hoofdstuk aan de orde komt. Vervolgens beschrijf ik de toepassing van open normen door bestuur en rechter (zie paragraaf 3.4). Hierbij maak ik vooral gebruik van bestuursrechtelijke literatuur over de beslissingsruimte van het bestuur.

3.2 DE WOONPLAATS ALS OPEN NORM

3.2.1 *Inleiding*

In paragraaf 2.3.4.4 heb ik geconstateerd dat uit de tekst van veel woonplaatsbepalingen niet blijkt of een dubbele woonplaats *de jure* mogelijk is. Om deze bepalingen te kunnen toepassen, is vaak eerst een nadere verduidelijking nodig. Betekent dit dat deze woonplaatsbepalingen een open norm bevatten? Ter beantwoording van deze vraag bespreek ik in deze paragraaf juridische literatuur over open normen en pas ik deze literatuur toe op diverse woonplaatsbepalingen die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen.

Het is van belang om te weten of een woonplaatsbepaling een open norm kan bevatten omdat open normen anders worden toegepast dan scherpe normen. Open normen kunnen pas worden toegepast nadat ze nader geconcretiseerd zijn.¹ Open normen bevatten een beoordelingsruimte die door het bestuur nader kan worden ingevuld. Deze invulling kan vervolgens door de rechter worden getoetst. Deze onderwerpen komen in paragraaf 3.4 verder aan de orde.

1. *Kamerstukken II 1993/94*, 23700, nr. 3, p. 110.

3.2.2 *De term 'open norm'*

In de literatuur worden de woorden 'open norm', 'vage norm', 'open begrip', 'onbepaald begrip', 'blanco of blanket norm', en 'vage normbestanddelen' als synoniemen gebruikt.² Quast e.a. omschrijven een vage norm als een regel met een vaag of onbepaald begrip.³ Deze omschrijving geeft weinig zicht op de vraag wat een vage norm nu eigenlijk is. Het lijkt erop dat de open norm zelf ook een onbepaald begrip is. Om meer grip op dit onbepaalde begrip te krijgen, ga ik in deze paragraaf na hoe in Nederlandstalige juridische literatuur een onderscheid wordt gemaakt tussen open normen en scherpe normen. Ook bespreek ik literatuur over verschillende soorten open normen. Aan de hand van deze literatuur probeer ik meer zicht te krijgen op de wijze waarop een woonplaatsbepaling open kan zijn. In mijn beschrijving van de literatuur hanteer ik dezelfde termen als de auteurs. Als een auteur bijvoorbeeld spreekt over een 'vage norm' of 'onbepaald begrip', dan neem ik dat over.

3.2.3 *De gradaties van vaagheid volgens Rood*

Volgens Rood is sprake van vage normen als de wet aan de rechter ruimte laat om zelf vast te stellen wat wel en wat niet onder de regel valt. Rood onderkent daarbij verschillende gradaties van vaagheid, variërend van duidelijke normen naar blanco normen. Bij duidelijke normen beperkt de rechter zich tot de vaststelling van de feiten en het brengen van het geschil onder de regel (subsumptie), terwijl blanco normen de meest vage normen zijn. Tussen deze twee uitersten onderscheidt hij descriptieve normen (1/4 vage normen), prescriptieve normen met voorbeelden (1/2 vage normen) en prescriptieve normen zonder voorbeelden (3/4 vage normen). De termen 'descriptief' en 'prescriptief' zien op de uitleg van een begrip door de rechter. Descriptieve normen laten de rechter een eigen oordeel in termen van bijvoorbeeld groot/klein of lang/kort. Prescriptieve normen vragen een oordeel in termen van bijvoorbeeld goed/kwaad of redelijk/onredelijk.⁴

Het is vervolgens de vraag onder welke gradatie van vaagheid een woonplaatsbepaling zou kunnen vallen. Het is niet goed denkbaar dat een woonplaatsbepaling een prescriptieve vage norm bevat. Voor het socialezekerheidsrecht is het immers niet relevant of een woonplaats als goed of slecht kan worden aangemerkt. Mede gezien het feitelijke karakter van het begrip 'woonplaats' is het wel goed denkbaar dat een woonplaatsbepaling een duidelijke norm of een descriptieve norm bevat. Het is echter lastig om te bepalen of een woonplaatsbepaling een duidelijke of descriptieve norm bevat.

2. Memelink 2009, p. 35. Aldus ook Rood 1981, p. 228.

3. Quast, Van den Herik & Aarts 1996, p. 39.

4. Rood 1981, p. 226-229.

Rood erkent dat het niet makkelijk is om een onderscheid te maken tussen deze typen normen. De overgang tussen duidelijke en descriptieve normen is namelijk vloeiend. Bij beide normen bestaat enige vrijheid om de relevante feiten te selecteren. Rood illustreert dit aan de hand van de duidelijke norm over 'ziekte' in artikel 19 Ziektewet en de descriptieve norm 'belangrijke investering' in artikel 25 Wet op de ondernemingsraden. Beide normen bevatten enige feitelijke beweegruimte. Bij de toepassing van deze normen bestaat echter een wezenlijk verschil in rechterlijke arbeid. Bij duidelijke normen stelt de rechter de feiten vast en vindt direct subsumptie plaats. Bij descriptieve normen kan na vaststelling van de feiten echter niet direct subsumptie plaatsvinden. De rechter moet zich namelijk eerst een oordeel vormen. Bij het toepassen van de norm 'belangrijke investering' moet de rechter eerst bepalen wat hij ten aanzien van een investering van de betrokken ondernemer al dan niet belangrijk acht. Bij toepassing van de duidelijke norm met het begrip 'ziekte' is dat volgens Rood niet nodig.⁵

Gelet op deze voorbeelden vermoed ik dat Rood de meeste woonplaatsbepalingen uit paragraaf 2.3.4 zou aanmerken als duidelijke normen. Het begrip 'ziekte' vereist immers ook enige verduidelijking, net als de begrippen als 'ingezetenschap', 'huishouden' of 'hoofdverblijf in dezelfde woning'. Er is echter geen sprake van het vormen van een oordeel zoals bij het toepassen van de norm 'belangrijke investering'. Binnen de relatief grote groep woonplaatsbepalingen met een duidelijke norm kan overigens ook weer verschil bestaan in de mate van duidelijkheid. Een bepaling met een verwijzing naar het adres in de BRP is bijvoorbeeld veel duidelijker dan een bepaling met het begrip 'huishouden'. Dit past bij het beeld van verschillende gradaties van vaagheid.

3.2.4 *De verscheidenheid van situaties volgens Van Kreveld*

In zijn proefschrift is Van Kreveld nagegaan in hoeverre de vaststelling van wetsinterpreterende beleidsregels door het bestuur geoorloofd is. Bij de beantwoording van deze vraag operationaliseert hij het begrip 'vage wettelijke criteria'. Hij maakt daarbij een onderscheid tussen betrekkelijk concrete en nogal vage criteria. Voorbeelden van vrij concrete wettelijke criteria zijn 'geheel of nagenoeg geheel', 'in belangrijke mate' of 'bijkomstig'. Bij deze criteria kan een concretisering door een eenvoudige kwantitatieve norm aanvaardbaar zijn. Dit geldt in het bijzonder wanneer deze begrippen in relatie tot inkomsten of uitgaven worden gebruikt. Deze eenvoudige concretisering past echter niet als het vage criterium betrekking heeft op een veelheid van zeer gevarieerde situaties. Dan is sprake van een zeer vaag

5. Rood 1981, p. 234-236. Rood realiseert zich dat de rechter in beide gevallen advies kan vragen aan een deskundige, bijvoorbeeld een arbeidsdeskundige over het begrip 'ziekte' en een accountant over het begrip 'belangrijke investering'. Rood leidt hieruit af dat de overgangen tussen de verschillende normen vloeiend kunnen zijn.

wettelijk criterium. Een bestuursorgaan mag zo'n criterium niet concretiseren met een eenvoudig kwantitatief criterium of een simpele vuistregel. Zeer globale regels of zeer genuanceerde regels zijn dan wel geoorloofd. Overigens wijst Van Kreveld ook erop dat de mate van vaagheid mede door grammaticale onduidelijkheid wordt bepaald. Dit werkt hij verder niet uit.⁶

In paragrafen 2.2.1 en 2.2.3.3 worden diverse voorbeelden genoemd van personen die feitelijk op meer dan één plek wonen. Uit deze voorbeelden blijkt al dat de variëteit aan woonsituaties groot is. Volgens van Kreveld is een eenvoudige concretisering van een vaag wettelijk criterium met een simpele vuistregel of een kwantitatieve norm dan niet passend. Paragraaf 2.3.4 bevat echter wel enkele voorbeelden van beleidsregels waarin toch een kwantitatieve norm wordt gehanteerd. Gemeenten verwachten bijvoorbeeld geen gebruikelijke hulp van huisgenoten die meer dan zeven etmalen afwezig zijn.

3.2.5 *De mogelijkheid om een norm te falsifiëren volgens Barendrecht*

Barendrecht krijgt grip op vage normen door de wetenschapstheorie als vertrekpunt te nemen. Op basis van deze theorie moet een wetenschapper theorieën zo kiezen dat zij falsifieerbaar zijn. Vervolgens stelt Barendrecht dezelfde eis aan rechtsregels: "Er moet een geval of een reeks van gevallen denkbaar zijn, waarin de ontworpen norm niet behoort te gelden. Er moeten gevallen te vinden zijn, waarin toepassing van de rechtsregels onrechtvaardig kan blijken te zijn." Dit brengt Barendrecht tot de omschrijving van een vage norm als een niet- of slecht falsifieerbare rechtsregel. Net als Rood brengt hij verschillende soorten vage rechtsregels in kaart. De wijze waarop hij dat doet, verschilt echter van Rood. Voor Barendrecht is bepalend in welke mate normen falsifieerbaar zijn. Hoe groter het aantal potentiële falsificaties, hoe scherper de norm. Voorbeelden van geheel vage normen zijn redelijkheid en billijkheid, normen die verwijzen naar de omstandigheden van het geval, het beginsel dat gerechtvaardigde verwachtingen van de burger tegenover de overheid worden gehonoreerd en vuistregels (regels die gelden behoudens bijzondere omstandigheden). Deze normen kennen geen enkele potentiële falsificatie. Zij zijn volledig vage normen die pas enige scherpte verkrijgen als zij worden ingevuld.⁷

In navolging van Rood maakt Barendrecht ook een onderscheid tussen prescriptieve en descriptieve vaagheid. In het geval van prescriptieve vaagheid is het rechtsgevolg vaag geformuleerd. Het rechtsgevolg wordt dan bijvoorbeeld bepaald door de redelijkheid en billijkheid of de omstandigheden van het geval. Bij descrip-

6. Van Kreveld 1983, p. 98-101.

7. Barendrecht 1992, p. 46-55.

tieve vaagheid is het beschrijvende deel van de norm vaag geformuleerd. Er treedt dan vaagheid op omdat de norm verwijst naar feitelijke omstandigheden waarvan de betekenis niet geheel duidelijk is. Hierbij noemt Barendrecht het voorbeeld van de vraag of een per fax verzonden aanzegging kan worden aangemerkt als een 'schriftelijke aanzegging'. Zowel in geval van prescriptieve als descriptieve vaagheid kan een rangorde van vaagheid worden aangebracht door het aantal potentiële falsificaties te vergelijken.⁸

Woonplaatsbepalingen kennen veel potentiële falsificaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor een duidelijke bepaling met een verwijzing naar het adres in de BRP, maar ook voor een bepaling met het begrip 'ingezetenschap'. Er zijn immers veel casusposities denkbaar waarvoor een woonplaatsbepaling met het 'ingezetenschap' een duidelijke uitkomst oplevert. Denk bijvoorbeeld aan een persoon die zijn hele leven in een Betuws dorp heeft gewoond. Er kan geen twijfel over bestaan dat deze persoon inwoner is van de Betuwse gemeente en ingezetene is van Nederland. In gevallen waarin iemand met meer plaatsen een band heeft, levert deze norm echter geen eenduidig resultaat op. Toch zijn ook hier falsificaties denkbaar. Als een persoon met Nederland en Marokko een band heeft, kan onduidelijk zijn of hij ingezetene is van Nederland, Marokko of beide landen. Het resultaat is dan niet eenduidig. Maar het is wel duidelijk dat hij geen ingezetene is van een ander land dan Nederland of Marokko. Voor zover een woonplaatsbepaling vaag is, is sprake van descriptieve vaagheid. Het gaat namelijk om normen die verwijzen naar feitelijke omstandigheden waarvan de betekenis niet geheel duidelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de begrippen 'huishouden' en 'ingezetenschap'.

3.2.6 *Onbepaalde begrippen volgens Korthals Altes en Groen*

In het Asser handboek over cassatie in burgerlijke zaken gaan Korthals Altes en Groen uitgebreid in op de literatuur over onbepaalde begrippen.⁹ Zij maken daarbij een onderscheid tussen verschillende soorten onbepaalde begrippen. Ten eerste gaat het om vage normen waarbij de wetgever heeft volstaan met een globale regel die door de rechter nader moet worden uitgewerkt. Deze begrippen drukken een waardeoordeel uit zoals 'redelijkheid en billijkheid' en 'goede huisvader'. In de tweede plaats gaat het om open begrippen. Korthals Altes en Groen maken een onderscheid tussen typebegrippen en open begrippen met een kwantitatieve waardering. Bij typebegrippen is vereist dat aan het begrip eigen 'typische' eigenschappen in sterkere of minder sterke mate aanwezig zijn. Het is echter niet vereist dat

8. Barendrecht 1992, p. 55-56.

9. De literatuur over onbepaalde begrippen is van belang bij de toetsing van gemengde beslissingen. Gemengde beslissingen zijn beslissingen waarvan de uitkomst afhankelijk is van alle (relevante) omstandigheden van het concrete geval. Toepassing van rechtsregels met onbepaalde begrippen leidt tot dit soort beslissingen. Zie Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 2015, nr. 144 en 146.

alle typische eigenschappen aanwezig zijn.¹⁰ De afwezigheid van een eigenschap kan door een sterke aanwezigheid van andere eigenschappen worden gecompenseerd. Korthals Altes en Groen noemen de term ‘samenleven als ware zij gehuwd’ als een voorbeeld van een typebegrip. Bij open begrippen met een kwantitatieve waardering zijn de grenzen van het begrip vaag en moet de rechter deze grenzen in het concrete geval vaststellen. Het gaat hierbij onder meer om uitdrukkingen waarin een niet nader geregelde kwantitatieve waardering besloten ligt, zoals ‘grove schuld’ of ‘betrekkelijk korte tijd’.¹¹

Het onderscheid tussen onbepaalde begrippen van Korthals Altes en Groen komt deels overeen met de gradaties van Rood. De vage normen met een waardeoordeel lijken op de prescriptieve normen van Rood. De open begrippen met een kwantitatieve waardering (zoals ‘betrekkelijk korte tijd’) doen denken aan de descriptieve vage normen van Rood (met termen zoals lang/kort). De typebegrippen zijn moeilijker te passen in de gradaties van Rood.¹² Rood heeft typebegrippen (of een variant daarvan) niet expliciet als een aparte soort open normen onderkend. De typebegrippen passen beter in Barendrechts omschrijving van descriptieve normen. Ook bij typebegrippen kan immers sprake zijn van een norm die verwijst naar feitelijke omstandigheden waarvan de betekenis niet geheel duidelijk is.

Ik vermoed dat diverse woonplaatsbepalingen een typebegrip bevatten. Het begrip ‘ingezetenschap’ is een mooi voorbeeld van een typebegrip. Tot 2011 vulde de CRvB het begrip ‘ingezetenschap’ in door de relevante omstandigheden van het geval te rubriceren in factoren die een juridische, een economische of een sociale binding met Nederland meebrengen. In gevallen waarin een juridische en economische binding ontbrak, moest dit worden gecompenseerd met een sterke sociale binding om een woonplaats in Nederland aan te nemen. De Hoge Raad oordeelde op 4 maart 2011 dat het oordeel van de CRvB blijk gaf van een onjuiste rechtsopvatting. Daarbij verwees de Hoge Raad naar de parlementaire geschiedenis van het fiscale woonplaatsbegrip. Uit deze parlementaire geschiedenis volgt dat de wetgever geen bijzondere betekenis wilde toekennen aan bepaalde (categorieën) omstandigheden, zoals bijvoorbeeld iemands sociale of economische binding met een land

10. Dit sluit niet uit dat één eigenschap in ieder geval aanwezig moet zijn. Dit blijkt ook uit het voorbeeld van het typebegrip ‘samenleven als ware zij gehuwd’. Korthals Altes en Groen merken op dat van dit samenwonen slechts sprake kan zijn indien men elkaar verzorgt en dat daarnaast allerlei andere elementen van belang zijn. Ik leid uit dit voorbeeld af dat ook sprake kan zijn van een typebegrip als één bepaald feit naast diverse andere feiten aanwezig moet zijn. Dit is ook voor de woonplaats als open norm van belang. In de literatuur over de woonplaats (*residence*) wordt verblijf namelijk als een onmisbare factor gezien, zie Bruzelius 2019, p. 72.

11. Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 2015, nr. 144.

12. Dit is overigens niet verwonderlijk. De term ‘typebegrip’ is ontleend aan de Duitse doctrine. In Nederland is nauwelijks geschreven over dit type vage normen, zie Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 2015, nr.144.

(zie ook paragrafen 2.3.4.2 en 6.5.2.2).¹³ Met dit oordeel maakt de Hoge Raad volgens mij duidelijk dat bij de invulling van het begrip ‘ingezetenschap’ niet een bepaalde factor of categorie van omstandigheden doorslaggevend is.¹⁴ Met andere woorden: de CRvB is ten onrechte uitgegaan van een harde subregel waarbij een aspect of een groep aspecten doorslaggevend is. De Hoge Raad is overgegaan tot cassatie omdat de CRvB acht had moeten slaan op alle omstandigheden van het gegeven geval in plaats van een harde subregel aan te nemen.¹⁵

3.2.7 *Open normen volgens Memelink*

In haar proefschrift over de verkeersopvatting heeft Memelink veel aandacht besteed aan de terminologie en theorie van open normen. Daarbij bouwt zij voort op de Duitse doctrine. Volgens Memelink biedt het erkennen van een graduele overgang van scherpe naar vage begrippen wel enig inzicht, maar weinig houvast. Vervolgens wijst zij op een onderscheid dat in Duitsland algemeen is geaccepteerd, namelijk het onderscheid tussen descriptieve en normatieve begrippen. Dit onderscheid lijkt op het onderscheid dat Rood en Barendrecht maken tussen descriptieve en prescriptieve normen, maar de terminologie en de invulling van deze begrippen is net even anders. Bij Memelink zien descriptieve begrippen op voorwerpen in de werkelijkheid. Zij beschrijven werkelijke en waarneembare objecten. Bij normatieve begrippen is een waardering nodig om ze in het recht te kunnen toepassen. Wetten met een hoog abstractiegehalte (zoals het BW) kennen nauwelijks puur descriptieve begrippen.¹⁶

Memelink wijst ook op verwarring over het begrip ‘norm’. Dit begrip kan slaan op een gedragsnorm of een rechtsnorm. Bij een gedragsnorm gaat het om opvattingen over hoe men zich behoort te gedragen, terwijl een rechtsnorm maatstaven of standaarden bevat om een bepaald rechtsgevolg vast te stellen. Een gedragsnorm is vaak wel een rechtsnorm, maar een rechtsnorm impliceert niet altijd een gedragsnorm.¹⁷ In haar proefschrift onderscheidt Memelink daarom gedragsnormen van niet-gedragsnormen.¹⁸ Woonplaatsbepalingen zien niet op de waardering van een bepaald gedrag en zullen over het algemeen als niet-gedragsnormen worden gekwalificeerd.

13. HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285, r.o. 3.5.3 en 3.5.5. Volgens Niessen kan echter van een woonplaats in Nederland alleen sprake kan zijn wanneer de belanghebbende een woning beschikbaar heeft, zie concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350 (3.27-3.44).

14. Al speelt verblijf wel een belangrijke rol bij de beoordeling van het woonland, zie Bruzelius 2019, p. 72.

15. Zie ook SB 1022 van de SVB beleidsregels 2016. Vgl. Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 2015, nr. 102 en 150.

16. Memelink 2009, p. 37-38.

17. Memelink 2009, p. 36.

18. Memelink 2009, p. 40.

Verder beschrijft Memelink dat normen op verschillende manieren ‘open’ of ‘vaag’ kunnen zijn. Daarbij maakt ze een onderscheid tussen openheid aan de feitenzijde en openheid aan de rechtsgevolgenzijde.¹⁹ Bij openheid aan de feitenzijde is het de vraag welke feiten en omstandigheden moeten worden gekwalificeerd en hoe zij juridisch moeten worden gekwalificeerd. Soms is overduidelijk tot welke kwalificatie bepaalde feiten en omstandigheden moeten leiden, maar het komt ook voor dat kwalificering niet meteen mogelijk of duidelijk is. Memelink verwijst hierbij weer naar de Duitse doctrine en vermeldt dat rechtsbegrippen veelal een vaste begripskern (*Begriffskern*) kennen met daaromheen een meer diffuse zone zonder scherpe grenzen (*Begriffshof*). Hoe dichterbij de vaste begripskern, hoe evidenter de beslissing. Bij feitencomplexen die zich in de periferie bevinden, wordt de kwalificatie moeilijker. Er is dan sprake van een twijfelgeval waarbij moet worden beslist aan welke zijde van het omslagpunt de situatie ligt. De uitkomst van deze beoordeling of concretisering is steeds een ja-of-nee-beslissing: het feitencomplex kan wel/niet onder het betreffende juridische begrip worden geschaard.²⁰ Dat is een belangrijk verschil met normen die aan de rechtsgevolgenzijde open zijn. Bij deze open normen resulteert de concretisering niet in een ja-of-nee-beslissing, maar moet het rechtsgevolg nog nader worden bepaald. De mogelijke oplossingen voor de rechtsvraag bevinden zich niet polair tegenover elkaar, maar zijn eerder naast elkaar te vinden op een meer-of-minder-schaal, zoals bijvoorbeeld bij het naar billijkheid bepalen van de hoogte van een schadevergoeding. Tot slot wijst Memelink ook op de mogelijkheid dat een norm aan de feitenzijde en de rechtsgevolgenzijde open is. Dit doet zich onder meer voor als de kwalificatie van de feiten en omstandigheden met de rechtsgevolgen zijn verstrengeld, zoals bij de open norm redelijkheid en billijkheid.²¹

Woonplaatsbepalingen met een open norm zullen aan de feitenzijde open zijn. Het begrip ‘woonplaats’ is immers een feitelijk begrip. De beoordeling van een woonplaats leidt tot een ja-of-nee-beslissing en niet tot een antwoord op een meer-of-minder-schaal. Ook het onderscheid tussen gevallen die behoren tot de vaste begripskern en gevallen die zich bevinden in een diffuse zone om de begripskern heen past goed bij de woonplaats als vage norm. De kwalificatie van de woonplaats van een persoon die zijn hele leven in een Betuws dorp woont, is overduidelijk. Deze situatie bevindt zich in de begripskern van het begrip ‘woonplaats’. De kwalificatie van de woonplaats van personen die met meer plekken een band heb-

19. Aldus ook Hesselink 1999, p. 37.

20. Hesselink wijst erop dat alle normen in meer of mindere mate open zijn en dat het mogelijk is om ze door toepassing te concretiseren. Bij open normen is concretisering wenselijk omdat weinig gevallen van toepassing van de norm zijn uitgesloten; dit in tegenstelling tot gesloten normen, zie Hesselink 1999, p. 407.

21. Memelink 2009, p. 40-46; Hesselink 1999, p. 37.

ben, is meestal moeilijker en bevindt zich in diffuse zone rondom de begripskern.²² In uitzonderingsgevallen is de kwalificatie juist heel eenvoudig. Denk bijvoorbeeld aan de voorwaarde dat een kind niet tot het huishouden van een ander mag behoren. In geval van co-ouderschap behoort het kind tot het huishouden van beide ouders en is duidelijk niet aan deze voorwaarde voldaan.²³ Iets vergelijkbaars geldt voor de voorwaarde dat een uitkeringsgerechtigde de volledige zorg voor zijn kinderen moet hebben. Co-ouders kunnen niet aan deze voorwaarde voldoen omdat zij de zorg voor de kinderen delen. Het is dus niet altijd nodig om een open norm eerst te verduidelijken voordat deze kan worden toegepast. Het omgekeerde is overigens ook mogelijk: soms moet een scherpe norm eerst worden verduidelijkt voordat deze kan worden toegepast op personen met een dubbele woonplaats. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de toepassing van de afstandsvoorwaarde in de AKW op co-ouders (zie paragraaf 2.3.4.2).

3.2.8 *Conclusie*

In deze paragraaf ben ik aan de hand van de literatuur nagegaan of woonplaatsbepalingen als bepalingen met een open norm kunnen worden aangemerkt en zo ja, welke soort open norm.

Uit de verschillende gradaties van vaagheid van Rood blijkt dat woonplaatsbepalingen waarschijnlijk geen prescriptieve vage norm bevatten, maar eerder een duidelijke norm of een descriptieve vage norm. Het valt echter niet mee om te bepalen of een woonplaatsbepaling een duidelijke of descriptieve norm bevat.

Volgens Van Kreveld wordt de mate van vaagheid mede bepaald door de verscheidenheid van de situaties waarop het vage criterium betrekking heeft. Omdat de variëteit aan woonsituaties groot is, zijn normen in woonplaatsbepalingen zeer vaag. Concretisering door een eenvoudig kwantitatief criterium of een simpele vuistregel is volgens Van Kreveld in dergelijke situaties niet passend.

Woonplaatsbepalingen kennen veel potentiële falsificaties en moeten volgens de theorie van Barendrecht als relatief scherp worden gekwalificeerd. Als een woonplaatsbepaling vaag is, wordt deze vaagheid veroorzaakt door een vage formulering van het beschrijvende deel van de norm. De norm verwijst naar feitelijke omstandigheden waarvan de betekenis niet geheel duidelijk is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de begrippen 'huishouden' en 'ingezetenschap'.

22. Overigens wordt ook betoogd dat bij elke norm in een aantal randgevallen de vraag rijst of er wel sprake kan zijn van toepassing en zo ja op welke wijze. Dit hangt samen met de "open texture" van normen, zie Hart 1994, p. 123, 128-136. Zie ook Van Hoof 1987, p. 17; Van Dunné 1971, p. 207. Zie voor het commentaar van Rood op Van Dunné: Rood 1981, p. 226-227.

23. Anders CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:A00614.

Korthals Altes en Groen onderscheiden verschillende onbepaalde begrippen. Naast vage normen die een waardeoordeel uitdrukken onderscheiden zij twee open begrippen: open begrippen met een kwantitatieve waardering en typebegrippen. De eerste soort open begrippen lijkt sterk op de descriptieve vage normen van Rood. Het typebegrip is echter moeilijk in te passen in de gradaties van Rood. Bij een typebegrip is vereist dat aan het begrip eigen 'typische' eigenschappen in sterkere of minder sterke mate aanwezig zijn. Het ingezetenschap is een mooi voorbeeld van een typebegrip.

In haar proefschrift onderscheidt Memelink diverse soorten normen. Volgens haar biedt het erkennen van een graduele overgang van scherpe naar vage begrippen wel enig inzicht maar nauwelijks houvast. Meer inzichtelijk is het onderscheid tussen begrippen die open zijn aan de feitenzijde en begrippen die open zijn aan de rechtsgevolgenzijde. Woonplaatsbepalingen met een open norm zullen aan de feitenzijde open zijn. Hierbij is het de vraag welke feiten en omstandigheden moeten worden gekwalificeerd en hoe zij juridisch moeten worden gekwalificeerd. De uitkomst van deze beoordeling of concretisering is steeds een ja-of-nee-beslissing; het feitencomplex kan wel/niet onder de open norm 'woonplaats' worden geschaard. Binnen deze soort open normen kan een begripskern en een diffuse zone zonder scherpe grenzen worden onderscheiden. Personen met een dubbele woonplaats bevinden zich vaak in deze diffuse zone. Het is echter ook mogelijk dat de kwalificatie relatief eenvoudig is. Het is bijvoorbeeld evident dat een co-ouder niet de volledige zorg heeft voor de kinderen.

Uit het voorgaande leid ik af dat woonplaatsbepalingen op verschillende manieren kunnen worden geformuleerd. Ze kunnen een scherpe of open norm bevatten. Tussen een volledig open norm en een volledig scherpe norm bestaan allerlei gradaties van vaagheid. Ook zijn er verschillende soorten open normen. In de sociale zekerheid ligt het niet voor de hand dat een woonplaatsbepaling een waardeoordeel bevat of dat de rechtsgevolgen onduidelijk zijn geformuleerd. Dit betekent dat over het algemeen geen sprake zal zijn van een prescriptieve norm, gedragsnorm, norm met een waardeoordeel of een norm die open is aan de rechtsgevolgenzijde. Een woonplaatsbepaling zal eerder een scherpe norm of descriptieve open norm bevatten. Bepalingen met een verwijzing naar het adres in de BRP of een kwantitatieve voorwaarde (zoals een bepaalde afstand of tijdsduur) zijn voorbeelden van scherpe normen. De begrippen 'huishouden', 'hoofdverblijf in dezelfde woning' en 'ingezetenschap' zijn normen die open zijn aan de feitenzijde. Mogelijk kunnen zij ook als typebegrip worden aangemerkt. Uit de jurisprudentie blijkt dat dit in ieder geval geldt voor het ingezetenschap.

De meeste woonplaatsbepalingen uit paragraaf 2.3.4 bevatten een open norm die moet worden verduidelijkt voordat deze kan worden toegepast op personen met

een dubbele woonplaats *de facto*. Het enkele feit dat een verduidelijking nodig is, betekent echter niet dat sprake is van een open norm. Het kan ook gaan om een scherpe norm die verduidelijking behoeft. De afstandsvoorwaarde in de AKW moet bijvoorbeeld eerst worden verduidelijkt voordat deze kan worden toegepast op co-ouders. Tegelijkertijd is het ook mogelijk dat een open norm wel duidelijk is. Voor het toepassen van de norm 'het hebben van de volledige zorg voor een kind' op een co-ouder is bijvoorbeeld geen nadere verduidelijking nodig (al bestaat wel behoefte aan versoepeling, zie paragraaf 2.3.4.5).

3.3 VOOR- EN NADELEN VAN OPEN NORMEN

Nu duidelijk is dat woonplaatsbepalingen een open norm kunnen bevatten, ga ik na wat de voor- en nadelen van open normen zijn. Deze beschrijving is van belang voor het toetsingskader van mijn onderzoek (zie hoofdstuk 4). Voor- en nadelen die zich in het algemeen kunnen voordoen, kunnen immers ook een rol spelen bij woonplaatsbepalingen met open normen.

3.3.1 *De voordelen van open normen*

Het grote voordeel van open normen ten opzichte van scherpe normen is dat open normen flexibel zijn. Deze flexibiliteit komt op meerdere niveaus tot uiting. Op het niveau van de wetgever worden lacunes in wet- en regelgeving voorkomen. Dankzij open normen hoeft de wetgever immers minder vaak in te spelen op nieuwe of onverwachte ontwikkelingen. Hierbij gaat het niet alleen om ontwikkelingen binnen de maatschappij, maar ook om ontwikkelingen binnen het recht.²⁴ Op het niveau van bestuur en rechter maken open normen maatwerk mogelijk. Ze maken het mogelijk om in het concrete geval een 'passende' of 'juiste' oplossing te vinden zonder dat een scherpe regel in de weg zit. Op dit niveau worden open normen verder geconcretiseerd. Dit maakt een nadere rechtsontwikkeling mogelijk en leidt tot een 'elasticiteit van het recht'.²⁵ Barendrecht is echter kritisch over de nadere rechtsontwikkeling bij open normen. In zijn ogen gaat werken met open normen juist ten koste van de rechtsontwikkeling. Dit heeft te maken met het feit dat open normen niet falsifieerbaar zijn (zie ook paragraaf 3.2.5). Het 'trial and error proces' van de rechtsontwikkeling loopt hierdoor vast.²⁶ Overigens kan de rechtsontwikkeling ook bij open normen weer op gang komen, bijvoorbeeld door een scherpe beleidsregel op te stellen.²⁷

24. Van Kreveld 1983, p. 41-42; Memelink 2009, p. 52; De Serière 2008, p. 99.

25. Memelink 2009, p. 50-51 en 54; Barendrecht 1992, p. 6-7.

26. Barendrecht 1992, p. 71-73.

27. Neerhof 1995, p. 217 e.v.

Een ander voordeel van open normen is dat open normen gemakkelijk en goedkoop zijn voor de wetgever. Dit voordeel is gesignaleerd door Kaplow. Hij wijst erop dat de wetgever geen kosten voor onderzoek naar een rechtvaardige oplossing hoeft te maken. Het gaat hierbij niet alleen om de kosten van het maken van meer gedetailleerde of scherpe regelgeving, maar ook om de kosten van het berekenen van een politiek compromis.²⁸ Barendrecht brengt hiertegen in dat deze kosten dan worden verlegd naar degene die in de praktijk de regels moet toepassen.²⁹ Ik vraag me af of dit zo problematisch is. Juist door dit onderzoek te verleggen, wordt het mogelijk om in concrete gevallen maatwerk te bieden. Het voordeel van lagere kosten valt dan weg, maar het eerdergenoemde voordeel van de flexibiliteit van open normen blijft fier overeind.

Waarom is flexibiliteit zo'n belangrijk voordeel van open normen? Het antwoord op deze vraag ligt besloten in de redenen om open normen te gebruiken. In de literatuur worden diverse oorzaken of redenen voor het gebruik van open normen genoemd. Ten eerste is van belang dat de samenleving voortdurend verandert en complexer wordt. Dit maakt het voor de wetgever onmogelijk om alle hypothetische gevallen te voorzien en daarvoor scherpe regels te bedenken.³⁰ Ten tweede is de rol van de overheid veranderd. Deze veranderde rol hangt samen met de ontwikkeling van een klassieke rechtsstaat naar een sociale rechtsstaat waarbij de overheid allerlei extra taken en rollen op zich neemt. Dit betekent dat steeds meer moet worden geregeld, ook op gebieden die niet vatbaar zijn voor een concrete normering. In de literatuur worden verschillende nieuwe overheidsfuncties onderscheiden: onder meer de presterende, sturende en arbitrerende overheidsfunctie. In het kader van dit onderzoek op het terrein van het socialezekerheidsrecht is vooral de rol van de presterende overheid van belang. Het bieden van een bestaansminimum staat bij deze rol centraal.³¹ Hiervoor is een persoonsgerichte benadering nodig waarbij de overheid rekening houdt met relevante individuele omstandigheden. Deze noodzaak van een persoonsgerichte benadering is versterkt door de decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten waarbij gemeenten aan "ieder het zijne" moeten geven in plaats van gelijke rechten voor iedereen te bieden.³²

28. Kaplow 1992, p. 568 e.v. en 579 e.v.

29. Barendrecht 1995, p. 167.

30. Van Kreveld 1983, p. 40-42 en 91-94; Barendrecht 1992, p. 4-6; Klap 1994, p. 25; Wiarda 1999, p. 71; Memelink 2009, p. 49 en 51; De Serière 2008, p. 99. De Serière noemt ook enkele voor- en nadelen die specifiek gelden voor het financiële recht. Deze voor- en nadelen worden in dit hoofdstuk niet vermeld.

31. Barendrecht 1992, p. 4-6; Klap 1994, p. 22-28; Wiarda 1999, p. 72-75. Aldus ook Van Kreveld 1983, p. 98.

32. Donner 2016.

In de literatuur worden ook nog twee andere oorzaken voor het ontstaan van open normen genoemd. Ten eerste benadrukt Barendrecht dat de rechtswetenschap een beslissende rol heeft gespeeld. De doctrine heeft meer rechterlijke vrijheid gepropageerd zodat de rechter passende oplossingen kan treffen.³³ Ten tweede wordt in de literatuur betoogd dat mensen minder hechten aan zekerheid. Volgens Wiarda zijn mensen gewend geraakt aan onzekerheid. Zij ervaren zekerheid daarom niet meer als een belang waarvoor ieder ander belang moet wijken.³⁴ Volgens Barendrecht heeft deze gewenning zich vooral voorgedaan bij de realisatie van de doeleinden van de sociale welvaartsstaat.³⁵ Deze argumentatie is interessant omdat daarmee een mogelijke spanning bij het gebruik van open normen op het terrein van de sociale zekerheid wordt blootgelegd: open normen zijn nodig om bestaanszekerheid te bieden, maar juist door het gebruik van open normen wordt de onzekerheid over de rechten en plichten op het terrein van de sociale zekerheid groter en ontstaat bij mensen een gewenning aan onzekerheid. Ik vraag me af of echt sprake is van gewenning aan onzekerheid. In de juridische literatuur wordt vooral beredeneerd dat mensen aan onzekerheid gewend zijn geraakt. Een verwijzing naar empirisch bewijs ontbreekt. Maar goed, zelfs als deze gewenning zich niet of nauwelijks voordoet, dan blijft een zekere spanning bestaan: in de sociale zekerheid zijn open normen nodig, maar het gebruik van deze normen creëert weer een nieuwe onzekerheid. Met het blootleggen van deze spanning komen de nadelen van het gebruik van open normen in beeld. Ik beschrijf deze nadelen in de volgende paragraaf.

3.3.2 *De nadelen van open normen*

In de literatuur zijn veel nadelen van open normen benoemd. De meest genoemde nadelen houden verband met een verlies aan rechtszekerheid en een gebrek aan democratische legitimatie.

Het verlies aan rechtszekerheid kent twee aspecten. Aan de ene kant is het niet fair om een burger te verrassen met een rechtsgevolg dat hij niet kon voorspellen. Het probleem van de rechtszekerheid speelt dan nadat de burger heeft gehandeld. Aan de andere kant is het ook mogelijk dat de burger moeite heeft om plannen te maken omdat hij niet weet hoe het recht zijn gedrag zal waarderen.³⁶ Beide aspecten van rechtszekerheid zijn terug te voeren op een gebrekkige kenbaarheid van het recht. Dit maakt het overheidsoptreden minder voorspelbaar. In privaatrechtelijke publicaties wordt daarbij vooral gewezen op de beperkte voorspelbaarheid

33. Barendrecht 1992, p. 6. Zie ook Wiarda 1999, p. 34 e.v.

34. Wiarda 1999, p. 74-75.

35. Barendrecht 1992, p. 5-6.

36. Barendrecht 1995, p. 167; Barendrecht 1992, p. 66.

van rechterlijke beslissingen.³⁷ In het bestuursrecht speelt daarnaast het optreden van het bestuur een rol. Het gaat hierbij om de beoordelingsruimte van bestuursorganen. Hoe groter deze beoordelingsruimte is, hoe meer de rechtszekerheid wordt geraakt. Klap wijst erop dat de voorspelbaarheid van het overheidsoptreden van belang is wanneer het doen of laten van burgers aanleiding kan zijn voor de overheid om op te treden, bijvoorbeeld door begunstigende beschikkingen in te trekken. Hij acht het gebruik van open normen in de sociale zekerheid te rechtvaardigen met het oog op de daaraan ten grondslag liggende individualiseringsgedachte. Budgettaire overwegingen zouden echter geen rechtvaardiging voor het gebruik van open normen mogen zijn. Klap haalt daarbij Van der Vlies aan die een begrip als 'voordeurdelers' in de bijstandswetgeving in strijd acht met de eisen van rechtszekerheid.³⁸

De gebrekkige kenbaarheid van het recht hangt samen met het feit dat open normen weinig informatief zijn.³⁹ Deze onduidelijkheid manifesteert zich op drie punten. Ten eerste is niet duidelijk welke feiten en omstandigheden al dan niet van belang zijn. Dit brengt met zich mee dat ook niet duidelijk is waar het onderzoek naar de feiten precies moet ophouden. Deze onduidelijkheid leidt volgens Barendrecht tot een inefficiënte conflictoplossing.⁴⁰ Ten tweede is niet altijd duidelijk hoe de feiten moeten worden gekwalificeerd. Dit speelt met name in twijfelgevallen waarbij niet duidelijk is aan welke zijde van het omslagpunt een situatie ligt.⁴¹ Ten derde ligt het gevaar van een gebrekkige motivering op de loer. Memelink en Barendrecht vinden de motivering van rechterlijke uitspraken in het algemeen onvoldoende. Memelink vindt dat rechters te weinig of te impliciet inzicht geven in de methoden en de aanknopingspunten die zij gebruikt hebben bij het concretiseren van open normen.⁴² Verder missen Barendrecht en Memelink een duidelijke opsomming van relevante en niet-relevante omstandigheden. Dit beperkt de bruikbaarheid van precedenten.⁴³ Overigens kan een bestuursorgaan deze gebrekkige kenbaarheid van het recht (deels) oplossen door beleidsregels op te stellen. Van Kreveld zegt zelfs dat de rechtszekerheid vereist dat een bestuursorgaan kenbare regels opstelt over de wijze waarop het individuele gevallen globaal zal benaderen of in bepaalde voorzienbare specifieke gevallen zal beslissen.⁴⁴

Als gevolg van het verlies aan rechtszekerheid kunnen zich nog meer nadelen voordoen. In de literatuur wordt gewezen op het gevaar van willekeur en rechts-

37. Memelink 2009, p. 64; Wiarda 1999, p. 74 en 77-78; Barendrecht 1995, p. 167.

38. Klap 1994, p. 32-33; Van Kreveld 1983, p. 42 en 94-95.

39. Barendrecht 1992, p. 73.

40. Barendrecht 1992, p. 74.

41. Memelink 2009, p. 68.

42. Memelink 2009, p. 69-70.

43. Barendrecht 1992, p. 75; Barendrecht 1995, p. 168. Aldus ook Neerhof 1995, p. 74 e.v., p. 132 e.v.

44. Van Kreveld 1983, p. 96.

ongelijkheid.⁴⁵ Barendrecht merkt op dat de rechtsongelijkheid zelfs wordt versluierd omdat het niet mogelijk is om de vergelijkbaarheid van gevallen te beoordelen. Dit heeft te maken met het ontbreken van criteria aan de hand waarvan de vergelijkbaarheid kan worden beoordeeld.⁴⁶ Verder kan de rechtsonzekerheid leiden tot hogere kosten, bijvoorbeeld door de noodzaak van juridische advisering en een toename van de procespraktijk.⁴⁷

Naast het verlies aan rechtszekerheid wordt het gebrek aan democratische legitiematie vaak als nadeel genoemd. Zodra de wetgever besluit om vage normen te gebruiken, geeft hij de rechtsvorming uit handen. Er vindt dan een taakverschuiving van wetgever naar bestuur en rechter plaats. Zij zijn democratisch minder gelegitimeerd dan de wetgever.⁴⁸ Barendrecht is kritisch over de taakverschuiving naar de rechter. Hij vindt dat open normen de rechter zoveel ruimte voor invulling bieden dat moeilijk kan worden volgehouden dat de oordelen van de rechter op een democratisch vastgestelde wettelijke bepaling zijn gestoeld. Daarnaast benoemt Barendrecht het gevaar dat de rechter zijn persoonlijke opvattingen in zijn beslissing laat meewegen.⁴⁹ Ook is controle op de toepassing van open normen moeilijk. Dit geldt niet alleen voor parlementaire controle, maar ook voor controle door de pers en de politiek. Achtergrond hiervan is dat beslissingen zo zijn toegesneden op de omstandigheden van het geval dat kritiek op deze beslissingen niet loont.⁵⁰

Tot slot is van belang dat soms heel verschillend wordt gedacht over de effecten van open normen. Uit paragraaf 3.3.1 bleek al dat discussie bestaat over de vraag of open normen nadere rechtsontwikkeling al dan niet mogelijk kunnen maken. Een vergelijkbaar verschil van inzicht speelt bij de vraag of open normen gedrag kunnen beïnvloeden. Barendrecht acht open normen te vaag om als richtsnoer voor het handelen te kunnen dienen.⁵¹ Hier staat tegenover dat juist de wens om bepaalde doelstellingen te bereiken een reden kan zijn om voor open normen te kiezen. Dit speelt bijvoorbeeld op het terrein van het financieel toezichtsrecht. De afgelopen jaren is op dit terrein vaak gepleit voor regelgeving waarbij doelstellingen en uitkomsten centraal staan (zogenaamde ‘principle based’ regelgeving) in plaats van gedetailleerde regelgeving (‘rule based’ regelgeving).⁵² Ik leid uit dit pleidooi af dat in het financieel toezichtsrecht wel wordt geloofd in het vermogen van open normen om als richtsnoer voor gedrag te kunnen dienen.

45. Van Kreveld 1983, p. 42 en 95; Barendrecht 1992, p. 76-77; Memelink 2009, p. 64.

46. Barendrecht 1992, p. 77.

47. De Serière 2008, p. 99.

48. Klap 1994, p. 33-36; Barendrecht 1992, p. 69. Aldus ook Raad van State 2018, p. 54-56.

49. Barendrecht 1992, p. 68-71. Zie ook Wiarda 1999, p. 77-82.

50. Barendrecht 1995, p. 167-168; De Serière 2008, p. 99.

51. Barendrecht 1992, p. 76.

52. Dijkhuizen & Caria 2013, p. 110; De Serière 2008, p. 99.

3.4 TOEPASSING VAN OPEN NORMEN DOOR BESTUUR EN RECHTER

Deze paragraaf gaat over de toepassing van open normen door bestuur en rechter. Daarbij staat de volgende taakverdeling tussen bestuur en rechter centraal: het bestuur oefent de hem toegekende bevoegdheden uit, terwijl de rechter de bevoegdheidsuitoefening op haar rechtmatigheid toetst.⁵³ De uitoefening van bestuursbevoegdheden komt in paragraaf 3.4.1 aan de orde. Daarbij ga ik vooral in op de verschillende soorten beslissingsruimte van het bestuur en de mogelijkheid om deze beslissingsruimte met beleidsregels in te vullen. De rechterlijke toetsing van deze bevoegdheidsuitoefening staat centraal in paragraaf 3.4.2. Daarbij besteed ik vooral aandacht aan de toetsingsintensiteit.

3.4.1 *Toepassing van open normen door bestuursorganen*

De wetgever kan aan bestuursorganen bevoegdheden toekennen, zoals de bevoegdheid om beschikkingen te nemen.⁵⁴ Als de wetgever hierbij een open norm gebruikt, ontstaat beslissingsruimte voor het bestuur. Hierna bespreek ik welke soorten beslissingsruimte in de literatuur worden onderscheiden en geef ik aan welke beslissingsruimte zich kan voordoen bij het gebruik van open normen. Vervolgens ga ik na hoe het bestuur de beslissingsruimte kan invullen aan de hand van beleidsregels.

3.4.1.1 *Beslissingsruimte van het bestuur*

Het bestuur heeft geen enkele beslissingsruimte als de wetgever precies voorschrijft wanneer welke beslissing moet worden genomen. Er is dan sprake van een gebonden bevoegdheid van het bestuur.⁵⁵ Als het bestuur wel beschikt over beslissingsruimte, kan deze ruimte bestaan uit beoordelingsruimte of beleidsruimte.⁵⁶ Beoordelingsruimte is de ruimte die het bestuursorgaan heeft om te beslissen of een bevoegdheid kan worden gebruikt. Hiervan is sprake wanneer de omstandigheden waaronder een bevoegdheid kan worden ingezet, niet heel precies zijn omschreven. Dit is op drie manieren mogelijk:

53. Klap 2007, par. 1.

54. Van Kreveld 1983, p. 6.

55. Leemans 2008, p. 32; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 146; Huisman & Jak 2019, p. 213. Als de wetgever een objectief criterium hanteert, is sprake van een gebonden bevoegdheid, zie Van Kreveld 1983, p. 6-7 en 91 en Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 148-149.

56. Duk 1988, p. 157 en 161; Teuben 2004, p. 64; Leemans 2008, p. 32; Tollenaar 2008, p. 10; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 147; Huisman & Jak 2019, p. 213. In de literatuur worden ook andere benamingen gebruikt voor deze twee soorten beslissingsruimte. In dit hoofdstuk sluit ik zoveel mogelijk aan bij de terminologie van Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male (2014, p. 146-154).

1. De wetgever laat de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid open.
2. De wetgever heeft de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid vervat in vage bewoordingen. De beoordelingsruimte is groter, naarmate de voorwaarden vager zijn omschreven.⁵⁷
3. De wetgever heeft de beoordelingsruimte uitdrukkelijk aan het bestuursorgaan verleend.⁵⁸

Van Kreveld maakt een onderscheid tussen ‘objectieve beoordelingsruimte’ en ‘subjectieve beoordelingsruimte’. Van objectieve beoordelingsruimte is sprake indien de wetgever een ‘objectief’ vaag criterium hanteert. Dit houdt in dat in principe objectief is vast te stellen wat de wettigende omstandigheid is en of deze zich in casu voordoet.⁵⁹ Rechtens geldt slechts één beslissing als de juiste beslissing. Dit neemt niet weg dat redelijke mensen van mening kunnen verschillen over de juiste beslissing.⁶⁰

De wetgever kan een bestuursorgaan subjectieve beoordelingsruimte verlenen op het terrein van de volgende aspecten:

- de beoordelingscriteria die het bestuursorgaan in aanmerking kan nemen;
- de inhoud van het te nemen individuele besluit;
- de te volgen procedure door het bestuursorgaan (en eventueel een adviesinstantie).⁶¹

In de literatuur wordt de subjectieve beoordelingsruimte onderverdeeld in beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid.⁶² Duk omschrijft beoordelingsvrijheid als volgt:

“Iemand – wie dan ook – heeft *beoordelingsvrijheid* voor zover het rechtens aan hem is overgelaten om zelfstandig, en in beginsel met uitsluiting van ieder ander, te beoordelen of de voor-

57. Duk 1988, p. 161; Teuben 2004, p. 65; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 147; Huisman & Jak 2019, p. 215.

58. Leemans 2008, p. 32-33; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 147.

59. Van Kreveld 1983, p. 6.

60. Duk 1978, p. 575; Duk 1988, p. 161; Teuben 2005, p. 65; Leemans 2008, p. 34-35 en 45.

61. Van Kreveld 1983, p. 40.

62. Van Kreveld gebruikt liever het woord ‘beoordelingsvrijheid’ in plaats van de woorden ‘subjectieve beoordelingsruimte’, zie Van Kreveld 1983, p. 7. Hij maakt verder geen onderscheid tussen verschillende soorten subjectieve beoordelingsruimte. In de Nederlandse bestuursrechtelijke theorie is het echter wel gebruikelijk om een onderscheid te maken, namelijk tussen beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid, zie Duk 1988, p. 167 en Schlössels 1998, p. 169-171. Hieruit volgt dat de term ‘beoordelingsvrijheid’ verschillende betekenissen kan hebben. In deze tekst sluit ik aan bij de invulling van de term ‘beoordelingsvrijheid’ die gebruikelijk is in de Nederlandse bestuursrechtelijke theorie. Ik volg dus niet de ruimere invulling die Van Kreveld hieraan heeft gegeven.

waarden voor rechtmatige uitoefening van een van zijn rechten of bevoegdheden in concreto zijn vervuld.”⁶³

De wetgever kan beoordelingsvrijheid expliciet verlenen (bijvoorbeeld door het gebruik van de woorden ‘naar het oordeel van ...’, ‘ter beoordeling van ...’ of ‘ten genoegen van ...’) of impliciet (bijvoorbeeld door de term ‘in het algemeen belang’ te gebruiken).⁶⁴ Daarnaast is het mogelijk dat uit de wetsgeschiedenis blijkt of een bepaling beoordelingsvrijheid bevat. Het komt echter ook voor dat de wettekst en de wetsgeschiedenis geen duidelijkheid verschaffen. Of de wetgever aan het bestuur beoordelingsvrijheid laat, wordt uiteindelijk door de rechter bepaald (zie paragraaf 3.4.2).⁶⁵

Bij het bepalen van de beoordelingsruimte is van belang waarom de wetgever kiest voor een open norm. Het is mogelijk dat de wetgever wel een scherpe norm wil gebruiken, maar door een ‘beschrijvingsmoeilijkheid’ hiertoe niet in staat is. Het gebruik van een open norm is dan onvermijdelijk. Er is dan sprake van objectieve beoordelingsruimte (ook wel gebonden beoordelingsruimte genoemd). Het is echter ook mogelijk dat de wetgever doelbewust kiest voor het gebruik van een open norm.⁶⁶ Er is dan sprake van beoordelingsvrijheid. De keuze van de wetgever hangt samen met de diverse voordelen die het gebruik van open normen met zich meebrengt.⁶⁷ Deze voordelen zijn in paragraaf 3.3.1 al aan de orde gekomen. Het is ook mogelijk dat de wetgever aan een bestuursorgaan beleidsruimte heeft gelaten. Beleidsruimte heeft altijd het karakter van beleidsvrijheid.⁶⁸ Over beleidsvrijheid zegt Duk het volgende:

63. Duk 1988, p. 157. Zie ook Duk 1978, p. 575 en Duk 1999, p. 191. In de publicatie uit 1999 heeft Duk de tekst ‘rechten of’ weggelaten omdat hij zich om praktische redenen wilde beperken tot beoordelingsvrijheid bij bevoegdheden.

64. Duk 1988, p. 161; Duk 1999, p. 193; Leemans 2008, p. 33; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 147-148; Kegge 2018, par. 3; Huisman & Jak 2019, p. 213. In deze benadering wordt de tekst van de wettelijke bevoegdheidsomschrijving geacht de wil van de wetgever weer te geven. De wil van de wetgever werkt vervolgens door in de verhouding tussen bestuur en rechter. Leemans stelt hier een andere benadering tegenover waarbij de wettelijke bevoegdheidsomschrijving niet per se doorslaggevend wordt geacht. In plaats daarvan bepaalt de rechter zelf hoe intensief hij het bestreden besluit toetst. Omdat de rechter bij deze toets ook rekening moet houden met de taakverdeling tussen de verschillende staatsmachten, berust deze benadering volgens Leemans niet op een wezenlijk ander inzicht dan de benadering waarbij de wettelijke bevoegdheidsomschrijving doorslaggevend is. Ik laat deze benadering verder buiten beschouwing omdat aansluiting bij de wettelijke bevoegdheidsomschrijving het meest gangbaar is. Zie Leemans 2008, p. 44 en 48-53.

65. Bröring 1998, p. 30; Leemans 2008, p. 34; De Waard 2010 p. 475-477.

66. Van Kreveld 1983, p. 40-42 en 92-93; Leemans 2008, p. 33-35 en 44; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 148-149; Kegge 2018, par. 3; Huisman & Jak 2019, p. 213. Zie ook Van den Berge 2016, p. 287-290.

67. Zie ook Teuben 2004, p. 64.

68. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 151.

“Hij heeft *beleidsvrijheid* voor zover het hem rechtens vrijstaat, van gebruik van een recht of bevoegdheid af te zien in gevallen waarin de voorwaarden voor rechtmatige uitoefening daarvan wel vervuld zijn.”⁶⁹

Beleidsvrijheid is slechts aanwezig als dit expliciet blijkt uit de tekst van de bepaling, bijvoorbeeld door het gebruik van de woorden ‘kan’, ‘mag’ of ‘is bevoegd’.⁷⁰ Een bestuursorgaan kan de door de wetgever verleende beleidsvrijheid gebruiken voor het nastreven van bepaalde doeleinden. Dit betekent dat het bestuursorgaan beleid kan voeren gebaseerd op het afwegen van belangen in abstracto. Op het platte vlak van de beoordelingsvrijheid bestaat hiervoor geen ruimte. Om deze reden noemt Duk beoordelingsvrijheid tweedimensionaal en beleidsvrijheid driedimensionaal.⁷¹

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in 2017 afstand genomen van de termen ‘beleidsvrijheid’ en ‘beoordelingsvrijheid’. De term ‘vrijheid’ wordt niet meer gebruikt omdat deze term verwarrend zou kunnen zijn. De Afdeling wijst erop dat geen enkel gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid geheel vrij is.⁷² Ook in de literatuur wordt onderkend dat de vrijheid van het bestuur begrensd is. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de woorden ‘voor zover het rechtens aan hem is overgelaten’ en ‘voor zover het hem rechtens vrijstaat’ in definities van Duk. De vrijheid van de bevoegdheidsuitoefening wordt begrensd door de wettelijke regeling waarbij de desbetreffende bestuursbevoegdheid is toegekend (de ‘wettelijke basisregeling’), de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en ander (hoger) recht zoals bepalingen van de Grondwet of ieder verbindende verdragsbepalingen.⁷³

De Afdeling heeft de termen ‘beleidsvrijheid’ en ‘beoordelingsvrijheid’ vervangen door ‘beleidsruimte’ en ‘beoordelingsruimte’, met als overkoepelende term ‘beslissingsruimte’. Daarnaast wordt de term ‘beoordelingsruimte’ niet langer gebruikt voor gevallen waarin sprake is van ‘gebonden beoordelingsruimte’. De Afdeling gebruikt hiervoor niet meer een aparte term, maar laat uit de motivering blijken dat sprake is van een (volle) toetsing van de bevoegdheidstoepassing.⁷⁴ Met de nieuwe terminologie is geen inhoudelijke wijziging beoogd.⁷⁵ De terminologiewij-

69. Duk 1988, p. 157.

70. Klap 2007, par. 6; Leemans 2008, p. 34-36; Kegge 2018, par. 3; Huisman & Jak 2019, p. 213.

71. Duk 1988, p. 160. Klap en Leemans plaatsten kanttekeningen bij de koppeling van belangenafweging aan beleidsvrijheid, zie Klap 2007, par. 6 en Leemans 2008, p. 37-39.

72. Raad van State 2017, p. 61. Aldus ook Stijnen 2011, par. 4.6.

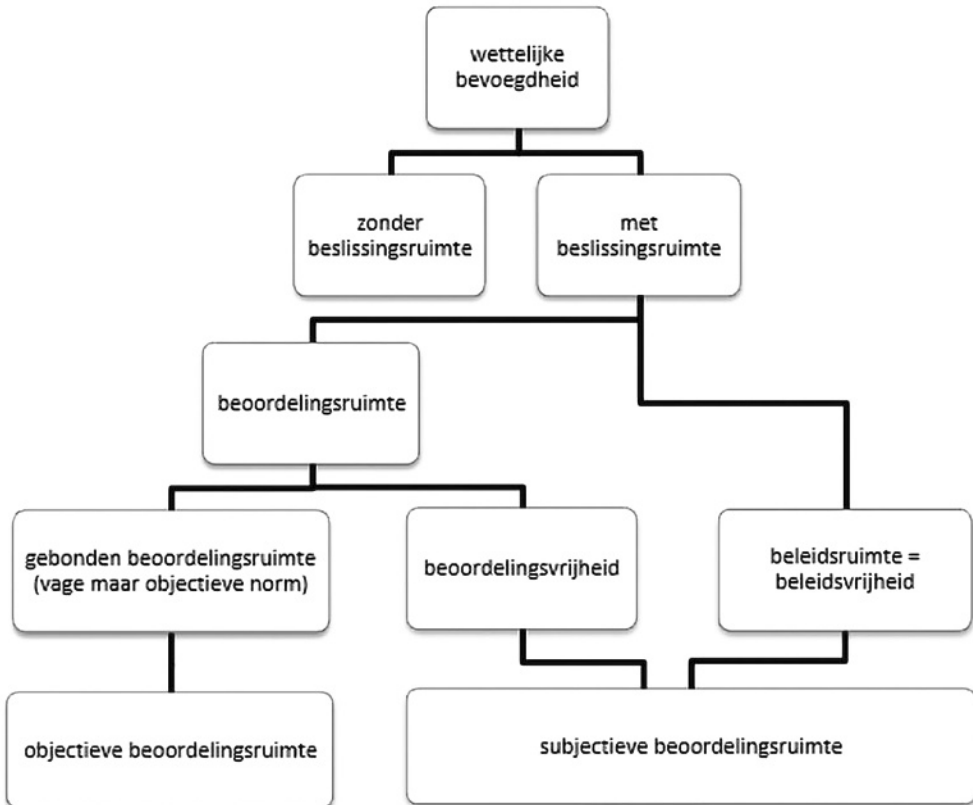
73. Duk 1988, p. 163; Duk 1999, p. 195-197; Teuben 2004, p. 66; Leemans 2008, p. 35; Kegge 2018, par. 6.1; Ortlep & Zorg 2018, p. 21; Huisman & Jak 2019, p. 217.

74. Raad van State 2017, p. 61.

75. Raad van State 2017, p. 61. Aldus ook Kegge 2018, par. 4; Schlössels, *NTB* 2018/52, p. 301; Huisman & Jak 2019, p. 214.

ziging is ook niet overgenomen door de CRvB en de Hoge Raad.⁷⁶ Ik zal in dit proefschrift daarom de oude terminologie over de beslissingsruimte blijven gebruiken. Deze termen zijn in figuur 3.1 schematisch weergegeven.⁷⁷

Figuur 3.1 Soorten beslissingsruimte



Bron: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 154.

Uit het voorgaande volgt dat bij het gebruik van open normen in een wettelijke bepaling in ieder geval sprake is van beoordelingsruimte. Als de wetgever een 'objectief' vaag criterium hanteert, is sprake van objectieve beoordelingsruimte. Dit doet zich voor als de wetgever een scherpe norm wil gebruiken, maar door een

76. Schlössels, *NTB* 2018/52, p. 299; Huisman & Jak 2019, p. 215.

77. Deze figuur is in belangrijke mate ontleend aan het 'Schema beoordelings- en beleidsruimte bij bestuursbevoegdheden' van Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 154. Aldus ook Huisman & Jak 2019, p. 213. Ik heb de termen 'objectieve beoordelingsruimte' en 'subjectieve beoordelingsruimte' van Van Kreveld aan het schema toegevoegd.

beschrijvingsmoeilijkheid hiertoe niet in staat is. De beoordelingsruimte bestaat uit beoordelingsvrijheid als het bestuursorgaan vrij is om zelfstandig en in beginsel met uitsluiting van ieder ander, te beoordelen of de voorwaarden voor rechtmatige uitoefening van een van zijn bevoegdheden in concreto zijn vervuld. Dit doet zich voor als de wetgever doelbewust heeft gekozen voor het gebruik van een open norm. Deze keuze kan blijken uit de tekst van de wettelijke bepaling of de wetsgeschiedenis, maar het is ook mogelijk dat de wettekst en de wetsgeschiedenis geen duidelijkheid verschaffen. Het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of het bestuur beschikt over beoordelingsvrijheid (zie paragraaf 3.4.2).

3.4.1.2 *Invulling van de beslissingsruimte door het bestuur*

Een bestuursorgaan moet bij de invulling van zijn beslissingsruimte zoveel mogelijk een vaste lijn volgen.⁷⁸ Het mag immers niet naar willekeur te werk gaan. Van Kreveld beschrijft drie manieren waarop een bestuursorgaan een vaste lijn kan volgen. Ten eerste kan het bestuursorgaan jegens een individuele burger een vaste lijn volgen. Dit houdt onder meer in dat het een eerdere toezegging aan diezelfde burger ook nakomt. Ten tweede kan het bestuursorgaan eerdere beslissingen in vergelijkbare gevallen volgen. Aan de hand van deze binding aan precedentes kan vervolgens een vaste bestuurspraktijk ontstaan. Ten derde kan het bestuursorgaan beleidsregels opstellen waarin het uitlegt hoe het bij de uitoefening van zijn bestuursbevoegdheid zal handelen jegens iedere individuele burger die zich bevindt in een situatie die onder de beleidsregel valt.⁷⁹ Bij de eerste en tweede manier is het niet eenvoudig om duidelijkheid te krijgen over de vaste lijn die het bestuur volgt. Daarvoor zou de motivering van vele beschikkingen moeten worden bestudeerd of zouden vele medewerkers van bestuursorganen moeten worden geïnterviewd. Ik kies daarom om praktische redenen ervoor om vooral aan de hand van beleidsregels na te gaan hoe bestuursorganen invulling geven aan hun beslissingsruimte.

Van Kreveld onderscheidt drie principiële redenen om beleidsregels op te stellen:

- De verplichting van een bestuursorgaan om algemene rechtsbeginselen in acht te nemen. Van Kreveld noemt hierbij het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel.⁸⁰
- De verplichting om democratische eisen in acht te nemen. Het gaat hierbij onder meer om het afleggen van verantwoording aan de volksvertegenwoordiging.

78. Nicolai acht het een evidente regel dat een bestuursorgaan criteria ontwikkelt aan de hand waarvan het zijn beleids- of beoordelingsvrijheid (stelselmatig) kan uitoefenen, zie Nicolai 1990, p. 415. Aldus ook Duk 1978, p. 575-576 en Van Kreveld 1983, p. 45 en 188.

79. Van Kreveld 1983, p. 8.

80. Aldus ook Bröring 1998, p. 67; Tollenaar 2008, p. 11.

- De noodzaak om doelmatig en doeltreffend te handelen. Doeltreffendheid betreft het zo goed mogelijk realiseren van de doeleinden waartoe de bevoegdheid is gegeven. Doelmatigheid gaat over het opstellen van duidelijke en praktisch hanteerbare regels voor een gesmeerd lopend uitvoeringsproces. De beleidsregels zijn dan vooral informatief voor de medewerkers van de bestuursorganen en voor de burgers. Duk wijst erop dat beleidsregels ook voor rechters informatief zijn. Dankzij beleidsregels kan een rechter beoordelen of het bestuursorgaan overeenkomstig de regels heeft gehandeld zonder eerst bij het bestuursorgaan te moeten navragen welke maatstaven of criteria het hanteert.⁸¹

Deze principiële redenen vloeien voort uit de beginselen van de rechtsstaat.⁸² Daarnaast is er nog een praktische reden om beleidsregels op te stellen: een bestuursorgaan hoeft zijn besluit minder uitgebreid te motiveren als hij kan verwijzen naar een gepubliceerde beleidsregel.⁸³ Ondanks al deze redenen om beleidsregels op te stellen, bestaat geen verplichting tot beleidsregelgeving, zelfs niet in gevallen waarin een vaste gedragslijn bestaat.⁸⁴

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) bevat een definitie van de term 'beleidsregels'.⁸⁵ Deze definitie bestaat uit drie elementen:

1. Een beleidsregel is een algemene regel niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift. Beleidsregels verschillen op twee punten van algemeen verbindende voorschriften: zij kunnen burgers niet binden en zij kennen een inherente afwijkingsbevoegdheid.⁸⁶
2. Een beleidsregel heeft betrekking op de afweging van belangen, de vaststelling van feiten (zie ook paragraaf 4.3.3 over bewijsbeleid) of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. De

81. Duk 1999, p. 197-198.

82. Van Kreveld 1983, p. 43-48. Aldus ook Teuben 2005, p. 68-69.

83. Art. 4:82 Awb.

84. Bröring 1998, p. 79-81. Klap meent echter dat het ontbreken van een algemene wettelijke plicht niet in de weg hoeft te staan aan het aannemen van een verplichting om in een concreet geval beleidsregels vast te stellen, zie Klap 2002, p. 18-19.

85. Art. 1:3 lid 4 Awb.

86. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 105; Bröring 1998, p. 33. Het bestuursorgaan kan aan een beleidsregel worden gehouden, maar de burger niet, zie HR 23 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF4610, r.o. 3.4. Tollenaar wijst er echter op dat beleidsregels burgers in materieel opzicht wel kunnen binden, bijvoorbeeld door in een beleidsregel een subsidiebeschikking afhankelijk te maken van bepaalde handelingen door de burger, zie Tollenaar 2008, p. 22.

Awb onderscheidt dus drie soorten beleidsregels.⁸⁷ Dit onderscheid is van belang voor de manier waarop de rechter beleidsregels toetst (zie paragraaf 3.4.2.2).⁸⁸ Daarnaast is dit onderscheid van belang bij de inherente afwijkingsbevoegdheid.⁸⁹

3. Een beleidsregel is vastgesteld bij besluit. Hieruit volgt dat de voorschriften van hoofdstuk 3 Awb op de beleidsregel van toepassing zijn.⁹⁰

De Hoge Raad heeft bepaald dat beleidsregels recht in de zin van artikel 99 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie zijn. De rechter hoeft beleidsregels echter niet ambtshalve toe te passen.⁹¹

Een bestuursorgaan kan alleen beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende bevoegdheid, tenzij bij wet anders is bepaald.⁹² Bij de bekendmaking van een beleidsregel moet het bestuursorgaan de wettelijke grondslag van deze bevoegdheid in beginsel vermelden.⁹³ De beleidsregels moeten overeenstemmen met de wettelijke regeling waarbij de desbetreffende bestuursbevoegdheid is toegekend (de zogenaamde wettelijke basisregeling). Daarnaast mogen beleidsregels niet in strijd zijn met de Awb, verdragen, de Grondwet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁹⁴ Tegenwettelijke beleidsregels zijn wegens strijd met de wet onverbindend. De regering acht deze beleidsregels ongewenst, maar onderkent wel dat het bestuur zich in uitzonderlijke gevallen van de wet mag losmaken. Het gaat hierbij om situaties waarin de burger zich op het vertrouwensbeginsel of gelijkheidsbeginsel kan beroepen.⁹⁵

87. Er zijn ook andere indelingen in soorten beleidsregels denkbaar. Zo maakt Duk een onderscheid tussen beoordelings- en beleidsregels. Dit onderscheid hangt samen met het onderscheid tussen beoordelings- en beleidsvrijheid, zie Duk 1999, p. 198. Van Kreveld maakt een onderscheid tussen binnen-wettelijke, buiten-wettelijke, tegen-wettelijke en wetsinterpreterende beleidsregels, zie Van Kreveld 1983. Omdat art. 1:3 lid 4 Awb uitgaat van een andere indeling in soorten beleidsregels, blijven deze indelingen verder buiten beschouwing. Aldus ook Bröring 1998, p. 31. Bröring geeft ook aan dat het onderscheid tussen wetsinterpreterende beleidsregels en feitenvaststellende beleidsregels vaak niet scherp is. Ter illustratie noemt hij het begrip 'woonplaats' in art. 63, lid 1 Awb (zie ook het huidige art. 40 Pw). Het gaat hier om een feitelijk begrip, maar dit neemt niet weg dat de rechter over de invulling van dit begrip het laatste woord heeft. Overigens ziet Bröring het begrip 'gezamenlijke huishouding niet als feitelijk begrip, maar als een vage norm waarover wetsinterpreterende beleidsregels kunnen worden vastgesteld. Zie Bröring 1998, p. 28-29.

88. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 110.

89. Bröring 1998, p. 29.

90. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 101; Bröring 1998, p. 7; Tollenaar 2008, p. 25-26; Tollenaar 2014, par. 3.3.

91. HR 28 maart 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC4258, AB 1990, 306; ABRvS 25 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5872, AB 2004, 286, r.o. 2.3.

92. Art. 4:81 Awb.

93. Art. 4:83 Awb.

94. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 106 en 110; Bröring 1998, p. 62-64; Klap 2002, p. 20; Teuben 2005, p. 66.

95. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 109-110 en 124; Bröring 1998, p. 62-67.

Tot slot regelt de Awb de inherente afwijkingsbevoegdheid van bestuursorganen. Artikel 4:84 Awb bepaalt dat een bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel handelt, tenzij dit voor een belanghebbende gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Tot 2016 was alleen sprake van bijzondere omstandigheden als het bestuursorgaan deze omstandigheden niet had meegenomen bij het vaststellen van de beleidsregel.⁹⁶ Als gevolg van een uitspraak van de Afdeling kan een bestuursorgaan een beroep op de inherente afwijkingsbevoegdheid echter niet meer afwijzen op de enkele grond dat sprake is van in de beleidsregels verdisconteerde omstandigheden. Het bestuursorgaan kan bij het opstellen van de beleidsregel namelijk niet voorzien of deze omstandigheden alleen of tezamen met andere omstandigheden in een concreet geval tot onevenredige gevolgen leiden. Dit betekent dat het bestuursorgaan alle omstandigheden van het geval moet betrekken in zijn beoordeling en vervolgens moet nagaan of een beleidsregel gezien een of meer van deze omstandigheden onevenredig uitwerkt.⁹⁷ Feenstra en Tollenaar constateren dat deze jurisprudentie het voor een bestuursorgaan makkelijker maakt om af te wijken van een beleidsregel. Een ongewenste uitkomst van een beleidsregel kan immers worden doorbroken door deze omstandigheid als 'bijzondere omstandigheid' te kwalificeren. De beleidsregel hoeft dan niet te worden aangepast. Een mogelijk (neven)effect hiervan is dat bestuursorganen niet langer worden geprikkeld om beleidsregels weldoordacht vast te stellen en deze aan te passen indien deze onwenselijke gevolgen hebben.⁹⁸ Dit lijkt mij echter niet de bedoeling. Uit de wetsgeschiedenis blijkt namelijk dat een bestuursorgaan de inherente afwijkingsbevoegdheid niet hoort te gebruiken om structureel van een beleidsregel af te wijken. Dan is wel degelijk een wijziging van de beleidsregel vereist.⁹⁹

Uit de wetsgeschiedenis blijkt verder dat de inherente afwijkingsbevoegdheid ook kan gelden voor wetsinterpreterende beleidsregels:

“De opvatting van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat de ruimte voor afwijking bij wetsinterpreterende regels kleiner is dan bij andere beleidsregels kan in sommige gevallen juist zijn, maar heeft geen algemene geldigheid. De vraag of moet worden afgeweken zal hier immers beantwoord moeten worden aan de hand van de wettelijke regel. Indien de beleidsregel een interpretatie geeft van een vaag wettelijke criterium, zoals “passende arbeid”, kan het zeer wel zijn dat dit criterium voor de normale gevallen in de beleidsregel goed is uitgewerkt. Denkbaar is echter dat een dergelijke, doorgaans juiste, uitwerking niet met de wet in overeenstem-

96. Feenstra & Tollenaar 2018, p. 4; Klap 2019, p. 387.

97. ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840. De CRvB heeft zich bij deze jurisprudentie van de ABRvS aangesloten, zie CRvB 12 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2560, r.o. 4.2.2 en CRvB 11 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3477, r.o. 4.8.

98. Feenstra & Tollenaar 2018, p. 9-10.

99. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 124-125.

ming is indien de betrokken persoon in uitzonderlijke omstandigheden verkeert, of een uitzonderlijk, van het normale patroon afwijkend, arbeidsverleden heeft. Het feit dat die omstandigheden leiden tot gevolgen die onevenredig zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen nopen dan tot de conclusie dat de wetgever in die situatie het resultaat van de beleidsregel niet zal hebben gewild.”¹⁰⁰

Bröring heeft bepleit om de inherente afwijkingsbevoegdheid voor feitenvaststellende beleidsregels anders op te vatten dan bij beleidsmatige en wetsinterpreterende beleidsregels. Hij ziet feitenvaststellende beleidsregels vooral als een hulpmiddel om te voldoen aan de formele zorgvuldigheidseis van artikel 3:2 Awb. De feitenvaststellende beleidsregels hebben dan het karakter van een bewijsmiddel die een weerlegbaar vermoeden bevatten. Het is mogelijk om dit vermoeden te weerleggen door de inherente afwijkingsbevoegdheid te gebruiken.¹⁰¹

3.4.2 *Toetsing door de rechter*

De rechter toetst het besluit van het bestuursorgaan. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen een terughoudende toets (ook wel afstandelijke of marginale toets genoemd) en een indringende toets (ook wel integrale of volle toets genoemd). De Afdeling hanteert niet langer de term ‘marginale toets’. Dit hangt samen met de nieuwe terminologie die de Afdeling vanaf 2017 gebruikt (zie paragraaf 3.4.1.1).¹⁰² In dit proefschrift zal ik de termen ‘terughoudende toets’ en ‘integrale toets’ gebruiken. Bij een terughoudende toets houdt de rechter enige afstand ten opzichte van het bestuur. Hij gaat niet na of hij hetzelfde besluit zou hebben genomen, maar beoordeelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het besluit kon komen. In dat kader toetst de rechter aan de wettelijke basisregeling (de wettelijke regeling waarbij de bestuursbevoegdheid is toegekend), de Awb, de niet gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur en ieder verbindende verdragsbepalingen. Bij een indringende toets doet de rechter de beoordeling van het bestuursorgaan over en kan hij zijn oordeel in de plaats van het oordeel van het bestuursorgaan stellen.¹⁰³

100. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 125. Aldus ook Bröring 1998, p. 103-104. Tollenaar vindt het echter niet goed denkbaar dat zich bijzondere omstandigheden voordoen in geval van wetsinterpreterende beleid, zie Tollenaar 2006, p. 182-183.

101. Bröring 1998, p. 104-105.

102. De ABRvS is afgestapt van het gebruik van de term ‘marginale toetsing’, omdat deze term een te vrijblijvende opstelling van de rechter suggereert, zie Raad van State 2017, p. 61; aldus ook Polak 2016, p. 26. In plaats daarvan spreekt de ABRvS over een terughoudende toetsing. De CRvB en de HR hebben deze term niet expliciet afgezworen, maar hanteren in de praktijk ook de term ‘terughoudende toetsing’. Dit blijkt uit een zoekopdracht naar recente jurisprudentie met deze termen op rechtspraak.nl.

103. *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 106 en 110; Bröring 1998, p. 62-76; Schuurmans 2005, p. 69, 71 en 265; Teuben 2005, p. 66; Leemans 2008, p. 39-40.

De intensiteit van de rechterlijke toetsing hangt samen met de mate van beslissingsruimte van het bestuur (zie paragraaf 3.4.1). Uitgangspunt is dat bestuursbesluiten met beoordelings- of beleidsvrijheid terughoudend worden getoetst. Het bestuur heeft van de wetgever een eigen taak en verantwoordelijkheid gekregen en de rechter mag dit niet miskennen met een indringende toets van het bestuursbesluit. Dit neemt overigens niet weg dat deze toets de afgelopen jaren wel minder terughoudend is geworden (zie paragraaf 3.4.2.1).¹⁰⁴ Een indringende toets is aan de orde als een bestuursorgaan slechts beschikt over objectieve beoordelingsruimte.¹⁰⁵

3.4.2.1 *Toetsing in de verschillende fasen van de besluitvorming*

Bij het bepalen van de toetsingsintensiteit wordt in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen van de bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening.¹⁰⁶ Klap onderscheidt vier fasen of beslismomenten: de wetsinterpretatie, de feitenvaststelling, de feitenkwalificatie en de belangenafweging. Deze fasen kunnen in de praktijk ongemerkt door elkaar heen lopen, maar het is wel van belang om ze van elkaar te onderscheiden. De toetsingsintensiteit verschilt namelijk per fase.¹⁰⁷

De uitleg van de wet is bij uitstek een taak van de rechter. Vanuit rechtsstatelijk oogpunt moet de rechter erop toezien dat het bestuur de reikwijdte van wettelijke normen niet te veel oprekt of inperkt. Dit betekent dat de interpretatie van de rechter prevaleert boven de interpretatie van het bestuur. Er is dus sprake van een indringende toets. Klap wijst er wel op dat het bestuur bij de wetsinterpretatie als eerste aan zet is, waardoor de rechter steeds reageert op de interpretatie door het bestuur.¹⁰⁸

Over de rechterlijke toetsing van de feitenvaststelling lopen de meningen uiteen.¹⁰⁹ Op het eerste gezicht ligt een indringende toets voor de hand. In het bestuursrecht

104. Barkhuysen 2015, p. 1583; Ortlep & Zorg 2018, p. 24-25; Kegge 2018, par. 6.2; Huisman & Jak 2019, p. 217-219.

105. Schuurmans 2005, p. 71; Teuben 2005, p. 66; Leemans 2008, p. 41-45; Tollenaar 2008, p. 40. Op p. 43 merkt Leemans op dat dit uitgangspunt in de literatuur weinig omstreden is. Hij wijst echter wel op Simon die het uitgangspunt van een terughoudende rechterlijke toets in strijd acht met de artikelen 6 en 13 EVRM.

106. Klap 1994, p. 254-256; Klap 2007; Leemans 2008, p. 45-47. Ook Duk maakte een onderscheid tussen de kwalificatie en de vaststelling van relevante feiten of omstandigheden. In dat kader merkte hij op dat de beoordelingsvrijheid van bestuursorganen zich alleen uitstrekt tot de kwalificatie, en dus niet tot de vaststelling, van relevante feiten en omstandigheden, zie Duk 1988, p. 161. Huisman & Jak maken een onderscheid tussen de beoordelingsfase en de beleidsfase, zie Huisman & Jak 2019, p. 213.

107. Klap 1994, p. 254-256; Klap 2007, par. 2. Aldus ook Nicolai 1990, p. 295.

108. Klap 1994, p. 255; Klap 2007, par. 3. Aldus ook Duk 1988, p. 161; Nicolai 1990, p. 295; Leemans 2008, p. 46.

109. Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 326; Schlössels 2010, p. 479-481.

zijn de materiële waarheidsvinding en de actieve opstelling van de rechter immers twee belangrijke uitgangspunten die vragen om een indringende toets.¹¹⁰ Toch heeft in de literatuur een jarenlange discussie gewoed over de toetsingsintensiteit en de taakverdeling tussen bestuur en rechter.¹¹¹ Sommige auteurs betogen dat de rechter enkel moet toetsen of het bestuur de feiten rechtmatig heeft vastgesteld. Maar de meeste auteurs vinden dat de rechter de eindverantwoordelijkheid draagt voor een juiste feitenvaststelling.¹¹²

Verburg constateert dat het debat over beide benaderingen inmiddels tot rust is gekomen. Daarbij wijst hij erop dat in de praktijk de uitkomsten van deze benaderingen nauwelijks verschillen. Bij eenvoudig vast te stellen feiten zijn de verschillen sowieso klein. In die gevallen toetst de rechter integraal omdat hij zelf makkelijk kan nagaan of het bestuursorgaan de feiten juist heeft vastgesteld. Bij complexe feitenvaststellingen moet het vermogen van de rechter om feiten vast te stellen niet worden overschat. De rechter leunt dan vooral op de bestuurlijke feitenvaststelling en toetst op zorgvuldigheid en volledigheid. Verburg onderscheidt de volgende categorieën van complexe feitenvaststellingen:

- De werkelijk relevante ‘feiten’ liggen in de toekomst. Dit doet zich vooral voor in het omgevingsrecht, bijvoorbeeld bij beslissingen over dijkverhogingen.
- De feiten zijn onmogelijk vast te stellen. Dit komt veel voor in het asielrecht.
- De feiten zijn in hoge mate theoriegeladen. Denk hierbij aan het gebruik van de economische theorie in mededingingszaken.
- De feiten zijn in hoge mate beleidsgeladen. Dit speelt bijvoorbeeld bij beslissingen over subsidies in de kunstensector.¹¹³

In recente publicaties wordt vaak uitgegaan van een indringende toets van de feitenvaststelling.¹¹⁴ Kegge wijst erop dat deze toets bewijsrechtelijk wordt ingekleed. De rechter “gaat in beginsel uit van de door het bestuursorgaan vastgestelde feiten, tenzij betrokkene daarover beroepsgronden aanvoert en voldoende twijfel weet te zaaien over de juistheid van deze feiten.”¹¹⁵

Bij de toets van de feitenkwalificatie is van belang of sprake is van beoordelingsvrijheid. De rechter toetst terughoudend als het bestuursorgaan over beoordelings-

110. Leemans 2008, p. 46. Zie ook art. 8:69 lid 2 Awb; Klap 1994, p. 254-255; Klap 2007, par. 4.

111. Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 72-81 en 156; Verburg 2008, p. 162-163; Huisman & Jak 2019, p. 213.

112. Zie voor een overzicht van de verschillende opvattingen in de literatuur Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 76-81.

113. Verburg 2010, p. 268-274. Aldus ook Schuurmans 2005, p. 275; Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 156 en 318-319; Schuurmans 2009, p. 127-129.

114. Huisman & Jak 2019, p. 213; Kegge 2018, par. 5.

115. Kegge 2018, par. 5.

vrijheid beschikt en integraal als deze ontbreekt.¹¹⁶ In gevallen waarin de wetgever niet expliciet heeft voorzien in beoordelingsvrijheid, is het vaak lastig om te achterhalen of sprake is van beoordelingsvrijheid of objectieve beoordelingsruimte. Klap is daarom aan de hand van de jurisprudentie nagegaan in welke gevallen de rechter beoordelingsvrijheid heeft aangenomen. Hij liep daarbij tegen diverse problemen op. Een verklaring voor de intensiteit van de rechterlijke toets bleef vaak achterwege en de intensiteit van de toetsing was niet altijd consistent. Desondanks slaagde Klap er wel in om een aantal conclusies uit de bestudeerde jurisprudentie te trekken. Hij concludeert dat de rechter doorgaans tot een indringende toets overgaat bij criteria die bepalend zijn voor het (kunnen) opleggen van bestuursrechtelijke sancties en bij criteria waarvan het recht op een uitkering afhankelijk is. Ter illustratie wijst hij onder meer op de indringende toetsing van de vraag of sprake is van een ‘gezamenlijke huishouding’. Ook bij het ontstaan of tenietgaan van een recht op uitkering gaat de rechter doorgaans tot een indringende toetsing over. Ter verklaring van deze toetsing wijst Klap erop dat de bestaanszekerheid in het geding is en dat het ontnemen van het recht op uitkering vaak tevens een sanctie inhoudt. Uit de analyse van Klap kan worden afgeleid dat op het terrein van de socialezekerheidswetgeving niet zo snel sprake zal zijn van impliciete beoordelingsvrijheid. Op andere terreinen, zoals de openbare orde, is beoordelingsvrijheid eerder aan de orde.¹¹⁷

De Waard leidt uit een analyse van de jurisprudentie af dat er verschillende redenen kunnen zijn om (impliciete) beoordelingsvrijheid aan te nemen. Hij noemt daarbij het klassieke politiek-bestuurlijke argument. Dit houdt in dat de wetgever zou hebben gekozen voor beoordelingsvrijheid om ruimte te laten voor een politiek gekleurde beoordeling die door vertegenwoordigende organen wordt meebeoordeld of gecontroleerd. Daarnaast onderscheidt De Waard ook meer praktische redenen om beoordelingsvrijheid aan te nemen:

- de bij het bestuursorgaan aanwezige deskundigheid, ervaring of beschikbaarheid van informatie;
- de behoefte aan praktische handelingsruimte voor ‘*the man on the spot*’;
- andere praktische factoren zoals de verwevenheid met beleidsvrijheid.¹¹⁸

Overigens is de grens tussen wetsinterpretatie en feitenkwalificatie soms moeilijk te maken. Uit een analyse van Klap volgt dat deze fasen in socialeverzekeringse-

116. Klap 2007, par. 2 en 5; Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 80; Kegge 2018, par. 5; Huisman & Jak 2019, p. 213. Volgens Nicolai moet de feitenkwalificatie integraal worden getoetst, tenzij uit de wet voortvloeit dat het bestuursorgaan op dat punt vrijheid is toegekend om in beginsel met uitsluiting van anderen een oordeel te vellen, zie Nicolai 1990, p. 296.

117. Klap 1994, p. 155 en 253; Klap 2007, par. 4. Zie ook Van der Burg, Cartigny en Overkleeft-Verburg 1985, p. 162-163; Verburg 2008, p. 80. Huisman en Jak zien het begrip ‘gezamenlijke huishouding’ ook als een objectief vage term, zie Huisman & Jak 2019, p. 213.

118. De Waard 2010 p. 475-477.

schillen vrijwel niet te onderscheiden zijn.¹¹⁹ Leemans legt het verschil tussen de fasen van de feitenkwalificatie en wetsinterpretatie verhelderend uit. Bij wetsinterpretatie gaat het om de interpretatie van de norm in abstracto en bij feitenkwalificatie gaat het om de interpretatie van de norm in concreto: zijn de feiten en omstandigheden van het geval onder de normomschrijving te vatten? Beide fasen zullen in de praktijk samenvallen indien en voor zover een objectieve norm deel uitmaakt van de bevoegdheidsomschrijving.¹²⁰

Beleidsvrijheid biedt bestuursorganen de mogelijkheid om belangen af te wegen.¹²¹ De rechter toetst deze belangenafweging terughoudend.¹²² Het is immers niet aan de rechter om de besluitvorming van het bestuur over te doen en 'op de stoel van het bestuur te gaan zitten'.¹²³

De afgelopen jaren is de terughoudende toets wel minder terughoudend geworden.¹²⁴ Dit blijkt uit publicaties waarin de toetsing door de Afdeling is geanalyseerd.¹²⁵ Volgens Kegge krijgt de indringendere toetsing door de Afdeling op drie manieren vorm. Ten eerste wordt meer nadrukkelijk aan het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 lid 2 Awb getoetst. Ten tweede worden meer eisen gesteld aan de onderzoeks- en motiveringsverplichtingen op grond van de artikelen 3:2, 3:46 en 7:12 lid 1 Awb. Ten derde is sprake van een koerswijziging over de toetsing aan beleidsregels (zie ook paragraaf 3.4.2.2) en de beoordeling van herhaalde aanvragen.¹²⁶ In de literatuur wordt deze indringendere toetsing vaak in verband gebracht met het preadvies van Hirsch Ballin uit 2015.¹²⁷ In dit preadvies bepleit hij een minder terughoudende opstelling van de bestuursrechter, bijvoorbeeld door meer nadrukkelijk aan het evenredigheidsbeginsel te toetsen.¹²⁸

119. Klap 1994, p. 154-155, 237.

120. Leemans 2008, p. 47.

121. Klap wijst erop dat ook bij de feitenkwalificatie sprake kan zijn van belangenafweging, zie Klap 2007, par. 6.1.

122. ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (Maxis en Praxis), *JB* 1996/158.

123. Teuben 2005, p. 66; Leemans 2008, p. 44-45; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 151; Kegge 2018, par. 8; Huisman & Jak 2019, p. 213 en 217.

124. Raad van State 2015, p. 67; Raad van State 2016, p. 60-62; Raad van State 2017, p. 61.

125. Van den Berge 2016, p. 276 en 295-300; Ortlep & Zorg 2018, p. 22-25; Kegge 2018, par. 6; Huisman & Jak 2019, p. 216-219.

126. Kegge 2018, par. 6.2. Zie ook CRvB 20 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4872. In r.o. 4.3.3 onderschrijft de CRvB de jurisprudentie van de Afdeling over de herhaalde aanvraag.

127. Barkhuysen 2015, p. 1583; Ortlep & Zorg 2018, p. 23-25; Kegge 2018, par. 1 en 6.2.1.; Huisman & Jak 2019, p. 212 en 220. Zie ook Van den Berge 2016, p. 271-302.

128. Hirsch Ballin 2015, p. 24-28, 42-58. Zie ook Concl. Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557 en CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016 over de minder terughoudende exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften.

3.4.2.2 *Toetsing van beleidsregels*

Het is niet mogelijk om direct beroep in te stellen tegen een beleidsregel.¹²⁹ De rechter kan echter wel toekomen aan de toetsing van een beleidsregel in gevallen waarin het bestreden besluit (mede) op een beleidsregel is gebaseerd.¹³⁰ Deze toetsing verloopt in meerdere fasen. De rechter zal eerst de rechtmatigheid van de beleidsregel toetsen. Daarna zal hij het besluit aan de beleidsregel zelf toetsen.¹³¹

Bij de toets aan de beleidsregel zelf gaat de rechter eerst na of de beleidsregel bevoegd is vastgesteld. Dit houdt in dat de rechter aan artikel 4:81 Awb toetst. Onbevoegd vastgestelde beleidsregels komen niet voor toepassing in aanmerking.¹³² Vervolgens toetst de rechter de inhoud van de beleidsregel. Beleidsregels die een beleids- of beoordelingsvrijheid invullen worden terughoudend getoetst.¹³³ Hierbij toetst de rechter aan de wettelijke basisregeling, de Awb (met name de artikelen 3:2, 3:3, 3:4, 3:46 en 3:47 Awb), de niet gecodificeerde beginselen van behoorlijk bestuur (met name het rechtsgelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel) en ieder verbindende verdragsbepalingen. De rechter toetst beleidsregels over de afweging van belangen terughoudend, maar wetsinterpreterende beleidsregels toetst hij integraal.¹³⁴

De toetsingsintensiteit van feitenvaststellende beleidsregels is minder evident (zie ook de toetsing van de feitenvaststelling zoals beschreven in paragraaf 3.4.2.1). In de literatuur wordt vaak wordt betoogd dat de rechter feitenvaststellende beleidsregels integraal mag toetsen. Hierbij wordt verwezen naar het juridische (niet-beleidsmatige) karakter van de kwalificatie van feiten of het ontbreken van bestuurlijke vrijheid bij het vaststellen van de feiten.¹³⁵ In de praktijk lijken rechters het feitenvaststellende beleid echter terughoudend te toetsen. Schuurmans vermoedt dat hieraan praktische overwegingen ten grondslag liggen.¹³⁶

Onrechtmatige beleidsregels zijn onverbindend en mogen niet worden toegepast. Dit geldt ook voor beleidsregels die niet op de voorgeschreven wijze bekend zijn

129. Art. 8:2 onder a Awb.

130. Bröring 1998, p. 108; Klap 2002, p. 20.

131. Bröring 1998, p. 116-120; Teuben 2005, p. 66. Tollenaar noemt ook nog een derde fase waarin wordt nagegaan of de toepassing van de beleidsregel leidt tot een kennelijke onevenredige benadeling van de belanghebbende. In dat geval is de beleidsregel onrechtmatig omdat aan de beleidsregel geen goede belangenafweging ten grondslag ligt, zie Tollenaar 2008, p. 30-31.

132. Bröring 1998, p. 109-110 en 116-117.

133. Beleidsregels over de vaststelling van bestraffende sancties of te vergoeden schade worden echter integraal getoetst, zie Klap 2002, p. 22; Tollenaar 2008, p. 30. Zie ook De Waard 2010, p. 477.

134. Bröring 1998, p. 117-118; Klap 2002, p. 20-23; Teuben 2005, p. 66-67; Tollenaar 2008, p. 30.

135. Bröring AB 1996, 476; Tollenaar 2008, p. 30. In afwijking van Bröring betoogt Schuurmans dat de keuze voor een bepaalde methode om een feit vast te stellen wel degelijk beleidsmatig kan zijn, zie Schuurmans 2005, p. 271.

136. Schuurmans 2005, p. 72, 163 en 269-272. Zie ook Barkhuysen, Damen e.a. 2007, p. 79.

gemaakt.¹³⁷ Dit heeft meestal tot gevolg dat de rechter het bestreden besluit vernietigt wegens een ondeugdelijke motivering.¹³⁸ Overigens geldt dit niet voor buitenwettelijk begunstigend beleid. De rechter aanvaardt dit beleid als een gegeven en toetst slechts of het beleid op consistente en redelijke wijze is toegepast.¹³⁹

Bij de toets van het besluit aan de beleidsregel gaat de rechter na of de beleidsregel van toepassing is op het bestreden besluit en of afwijking van de beleidsregel op grond van de inherente afwijkingsbevoegdheid aan de orde is.¹⁴⁰ In het kader van de inherente afwijkingsbevoegdheid beoordeelt de rechter of sprake is van bijzondere omstandigheden die onevenredige gevolgen hebben voor een of meer belanghebbenden.¹⁴¹ Het kan hierbij ook gaan om omstandigheden die al zijn meegewogen bij het opstellen van de beleidsregel. Dit blijkt uit recente jurisprudentie (zie paragraaf 3.4.1.2). Feenstra en Tollenaar leiden uit een uitspraak van de CRvB af dat de CRvB zich terughoudend opstelt. Het lijkt erop dat afwijking van de beleidsregel in deze gevallen alleen plaatsvindt op initiatief van het bestuursorgaan. Deze terughoudendheid heeft mogelijk te maken met het grote aantal beschikkingen dat het UWV moet verlenen.¹⁴²

In gevallen waarin de rechter bijzondere omstandigheden aanneemt, is het vervolgens de vraag welke beschikking moet worden genomen. Het antwoord op deze vraag verschilt per soort beleidsregel. De toets is terughoudend in geval van beleidsregels over de belangenafweging. De inherente afwijkingsbevoegdheid is op dit punt een discretionaire bevoegdheid van het bestuur.¹⁴³ In geval van wetsinterpreterende beleidsregels toetst de rechter echter integraal. Het is immers aan de rechter om te bepalen tot welk resultaat de toepassing van de wet in het concrete geval moet leiden. Dit betekent dat hij ook moet beoordelen of het volgen of afwijken van de beleidsregel juist is.¹⁴⁴ De intensiteit van de rechterlijke toets in geval van feitenvaststellende beleidsregels is onduidelijk. Volgens Schuurmans is de

137. Art. 3:42 Awb; Bröring 1998, p. 111-112 en 117-118; Teuben 2005, p. 66.

138. Art. 3:46 Awb; Klap 2002, p. 20. Volgens Bröring hoeft een onrechtmatige beleidsregel niet per se tot een onrechtmatige beschikking te leiden, zie Bröring 1998, p. 87.

139. Dit is vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld CRvB 3 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6598.

140. Klap 2002, p. 24; Teuben 2005, p. 67; Tollenaar 2008, p. 30.

141. Art. 4:84 Awb.

142. Feenstra & Tollenaar 2018, p. 10 en CRvB 11 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3477, r.o. 4.8. Zie ook CRvB 12 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2560, r.o. 4.2.2. In andere uitspraken over de inherente afwijkingsbevoegdheid constateert de CRvB alleen dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Daarbij wordt niet verwezen naar de nieuwe jurisprudentie. Zie bijvoorbeeld CRvB 20 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:461, r.o. 4.3.2; CRvB 22 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:521, r.o. 4.4.3; CRvB 20 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:842, r.o. 4.8; CRvB 9 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3081, r.o. 4.2.1 en 4.2.2; CRvB 21 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1668, r.o. 4.7.

143. Bröring 1998, p. 119-120.

144. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, nr. 3, p. 125. Ter motivering van de volledige toets verwijst Bröring naar art. 8:69 lid 2 Awb, zie Bröring 1998, p. 120.

jurisprudentie niet eenduidig. Al lijkt ze wel aan te nemen dat het bestuursorgaan verplicht is om eventueel alternatief bewijs (dus een ander dan het door het bestuursorgaan voorgeschreven bewijsmiddel) te onderzoeken. Dit geldt in het bijzonder als dit bewijs overtuigend en gemakkelijk te verifiëren is.¹⁴⁵ Volgens Bröring hoeft de rechter zich niet terughoudend op te stellen bij de toets aan de inherente afwijkingsbevoegdheid. Dit hangt samen met zijn betoog om feitenvaststellende beleidsregels als een soort bewijsmiddel te zien (zie paragraaf 3.4.2.1). In dat geval is het aan de rechter om te bepalen welke waarde aan de beleidsregels moet worden toegekend, wanneer van deze beleidsregels moet worden afgeweken en hoe de feitelijke grondslag van de bestreden beschikking moet worden beoordeeld.¹⁴⁶

3.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn verschillende invalshoeken van open normen beschreven. Elke invalshoek is relevant vanuit het perspectief van de woonplaatsbepaling. In paragraaf 3.2 is het onderscheid tussen scherpe en open normen aan de orde gekomen. Voor dit onderscheid is bepalend of de rechter de norm nog nader moet invullen nadat hij de feiten heeft vastgesteld. Ook kan de variëteit aan situaties en het aantal potentiële falsificaties van belang zijn. Daarnaast is gebleken dat normen op verschillende manieren open kunnen zijn. Er zijn verschillende gradaties van vaagheid en er zijn verschillende soorten open normen. Een woonplaatsbepaling kan een open norm bevatten, maar het ligt niet voor de hand dat een woonplaatsbepaling een waardeoordeel bevat of dat de rechtsgevolgen onduidelijk zijn geformuleerd. Een woonplaatsbepaling zal eerder een descriptieve norm bevatten, bijvoorbeeld in de vorm van een typebegrip of een norm die open is aan de feitenzijde.

Paragraaf 3.3 bevat een beschrijving van de voor- en nadelen van open normen. Een belangrijk voordeel van open normen is dat ze veel flexibiliteit bieden. Ze maken het mogelijk om in het concrete geval een passende oplossing te vinden zonder dat een scherpe regel in de weg zit. De behoefte aan deze flexibiliteit kan onder meer worden verklaard door de complexe samenleving en de actieve rol van de overheid. De nadelen van open normen houden verband met het verlies aan rechtszekerheid en een gebrekkige democratische legitimatie.

Paragraaf 3.4 gaat over de toepassing van open normen door bestuur en rechter. De aanwezigheid van een open norm duidt op beoordelingsruimte voor het bestuur. Als de wetgever een 'objectief' vaag criterium hanteert, is sprake van

145. Schuurmans 2005, p. 168-171; Schuurmans 2006, p. 42.

146. Bröring 119-120.

objectieve beoordelingsruimte voor het bestuur. De rechter toetst besluiten over een 'objectief' vaag criterium integraal. Het is echter ook mogelijk dat de wetgever beoordelingsvrijheid aan een bestuursorgaan geeft. De wetgever kan deze vrijheid expliciet of impliciet verlenen. Impliciete beoordelingsvrijheid wordt op het terrein van de sociale zekerheid niet snel aangenomen. In geval van beoordelingsvrijheid toetst de rechter de uitleg van de wet integraal en de feitenkwalificatie terughoudend. Over de toetsing van de feitenvaststelling lopen de meningen uiteen. Meestal wordt aangenomen dat de feitenvaststelling integraal moet worden getoetst. Naast beoordelingsvrijheid kan ook sprake zijn van beleidsvrijheid. Dit houdt in dat het bestuur mag afzien van het gebruik van een recht of bevoegdheid, zelfs als de voorwaarden voor een rechtmatige uitoefening daarvan zijn vervuld. Beleidsvrijheid moet expliciet blijken uit de tekst van de bepaling. Het bestuur kan beleid voeren op basis van het afwegen van belangen in abstracto. De rechter toetst de belangenafweging van het bestuur terughoudend, al is deze toets de afgelopen jaren wel minder terughoudend geworden.

Paragraaf 3.4 beschrijft ook de invulling van de bestuurlijke beslissingsruimte met beleidsregels. Deze beleidsregels hebben betrekking op de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften. De rechter komt toe aan de toetsing van een beleidsregel als het bestreden besluit op een beleidsregel is gebaseerd. Daarbij toetst de rechter eerst de rechtmatigheid van de beleidsregel. Deze toets is integraal in het geval van wetsinterpreterende beleidsregels en terughoudend bij beleidsregels over belangenafweging. In de praktijk is de toets van beleidsregels over de feitenvaststelling ook terughoudend. Na de toets van de rechtmatigheid van de beleidsregel toetst de rechter het besluit aan de beleidsregel. Hierbij gaat het vooral om de toets aan de inherente afwijkingsbevoegdheid. Bij deze toets houdt de rechter ook rekening met omstandigheden die al zijn verdisconteerd in de beleidsregel. Als de rechter bijzondere omstandigheden aanneemt, is het vervolgens de vraag welke beschikking moet worden genomen. Het antwoord op deze vraag verschilt per soort beleidsregel. De toets is terughoudend bij beleidsregels over de belangenafweging en integraal bij wetsinterpreterende beleidsregels. De intensiteit van de toets bij feitenvaststellende beleidsregels is onduidelijk.

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk beschrijft het toetsingskader dat ik gebruik om de toepassing van woonplaatsbepalingen in het socialezekerheidsrecht te onderzoeken. Ik heb gekozen voor drie toetsingscriteria: consistentie (zie paragraaf 4.2), zorgvuldigheid (zie paragraaf 4.3) en responsiviteit (zie paragraaf 4.4). De keuze voor deze criteria hangt samen met de voor- en nadelen van open normen die ik in het vorige hoofdstuk heb beschreven (zie paragraaf 3.3). De keuze voor de criteria consistentie en zorgvuldigheid vloeit voort uit de in de literatuur gesignaleerde nadelen van open normen, terwijl de voordelen van open normen juist worden belicht door de toets aan het criterium responsiviteit.

Het gebruik van open normen kan leiden tot rechtsongelijkheid en een gebrekkige kenbaarheid van het recht. Gelet op het grote aantal woonplaatsbepalingen is het dan de vraag of de woonplaatsbepalingen op een consistente wijze worden toegepast. In mijn onderzoek naar consistentie kijk ik naar de verschillen in formulering van de woonplaatsbepalingen en ga ik na of deze verschillen in formulering ook doorwerken in de toepassing van woonplaatsbepalingen door bestuur en rechter. Daarnaast toets ik of woonplaatsbepalingen die geheel of nagenoeg geheel hetzelfde luiden, op een eenduidige manier door bestuur en rechter worden uitgelegd.

De gebrekkige kenbaarheid van het recht was ook de reden om te toetsen aan het zorgvuldigheidsbeginsel. Open normen kunnen leiden tot diverse onduidelijkheden op het terrein van de feitenvaststelling en -kwalificatie. Het is bijvoorbeeld niet altijd duidelijk welke feiten en omstandigheden van belang zijn of waar het onderzoek naar de feiten precies moet ophouden. Vanwege deze onduidelijkheden onderzoek ik de zorgvuldigheid van het feitenonderzoek bij de toepassing van woonplaatsbepalingen. Ik richt me daarbij vooral op de voorlichtende rol van bestuur en rechter.

Open normen hebben als voordeel dat ze flexibel zijn. Deze flexibiliteit creëert ruimte voor responsief gedrag van bestuur en rechter. Dit responsieve gedrag heeft een juridische kant en een communicatieve kant. Mijn onderzoek is gericht op de juridische kant. Aan de hand van een checklist onderzoek ik of bestuur en rechter woonplaatsbepalingen op een responsieve manier uitleggen en toepassen. Ik ga onder meer na of zij oog hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen of de belangen van betrokken partijen. Responsiviteit houdt ook in dat een regel opnieuw wordt geïnterpreteerd in geval van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Toegepast op woonplaatsbepalingen kan dit bijvoorbeeld betekenen dat de nieuwe ontwikkeling van het flexwonen leidt tot een andere invulling van een woonplaatsbegrip.

Bij de toetsing aan deze drie criteria belicht ik steeds de rol van bestuur en rechter. Zij hebben immers allebei een belangrijke rol bij de toepassing van open normen. Klap beschrijft de taakverdeling van bestuur en rechter als volgt: "het bestuur oefent de hem toegekende bevoegdheden uit, terwijl de rechter de bevoegdheidsuitoefening op haar rechtmatigheid toetst."¹ Bij het bestuur richt ik me vooral op het beleid over woonplaatsbepalingen, terwijl ik bij de rechter vooral de motivering van uitspraken over woonplaatsbepalingen onderzoek.

4.2 CONSISTENTIE

Uit hoofdstuk 2 van dit onderzoek volgt dat de socialezekerheidswetten tezamen honderden woonplaatsbepalingen bevatten. De formuleringen van deze bepalingen lopen uiteen. De wetten bevatten termen als 'gezamenlijk hoofdverblijf', 'huishouden', 'ingezetenschap' en nog vele andere benamingen. Met mijn onderzoek naar consistentie wil ik nagaan of deze verschillen in formulering ook doorwerken in de toepassing van woonplaatsbepalingen door bestuursorganen en rechters. Ik toets of een verschil in formulering ook een verschil in inhoudelijke betekenis met zich meebrengt. Daarnaast toets ik of woonplaatsbepalingen die geheel of nagenoeg geheel hetzelfde luiden, ook op een eenduidige manier door de verschillende

1. Klap 2007, par. 1.

bestuursorganen en rechters worden geïnterpreteerd.² Met dit onderzoek verwacht ik meer zicht te krijgen op de systematiek van de woonplaatsbepalingen in het Nederlandse socialezekerheidsrecht.

Het onderzoek naar consistentie bestaat uit twee vergelijkingen. Ten eerste vergelijk ik woonplaatsbepalingen die geheel of nagenoeg geheel hetzelfde luiden. Ik noem deze eerste vergelijking de toets van de interne consistentie omdat ik zoek naar de samenhang in de invulling van woonplaatsbepalingen binnen dezelfde groep. Bij de tweede vergelijking ga ik na in hoeverre woonplaatsbepalingen uit verschillende groepen ook daadwerkelijk op een verschillende manier worden ingevuld. Deze tweede vergelijking noem ik de toets van de externe consistentie.

Het onderzoek is beperkt tot het beleid van de betrokken bestuursorganen en uitspraken van de CRvB, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad. Omdat er veel jurisprudentie over woonplaatsbepalingen bestaat, beperk ik het onderzoek tot uitspraken over personen die feitelijk een dubbele woonplaats hebben. Het onderzoek naar het beleid kent deze beperking niet, omdat ook de meer algemeen geformuleerde beleidsregels van belang kunnen zijn voor personen met een dubbele woonplaats.

4.2.1 *Consistentie door het bestuur*

Bestuursorganen kunnen beleidsregels gebruiken om hun beoordelingsruimte in te vullen en meer stelselmatig te handelen. Ik beoordeel de consistentie van het bestuurlijk handelen door na te gaan welk wetsinterpreterend beleid is opgesteld (zie ook paragraaf 3.4.1.2 over het invullen van bestuurlijke beslissingsruimte met beleidsregels). Omdat het beleid niet altijd wordt gepubliceerd, kijk ik overigens ook naar het niet gepubliceerde beleid (zie ook paragraaf 1.5 over de afbakening van het onderzoek). Op het eerste gezicht impliceert de aanwezigheid van beleid dat de interne consistentie is gewaarborgd. Een stelselmatige toepassing van het

2. Deze toets is mede geïnspireerd op aanwijzing 3.7 Ar. over 'uniformiteit van begrippen'. Uit deze aanwijzing volgt dat hetzelfde begrip niet met verschillende termen wordt aangeduid (lid 1) en dat dezelfde term niet voor verschillende begrippen wordt gebruikt (lid 2). Uniformiteit van begrippen vormt dus een belangrijk vertrekpunt voor mijn onderzoek naar consistentie. Ik heb ervoor gekozen om de term 'consistentie' te gebruiken, omdat mijn onderzoek niet alleen gaat over uniforme begrippen, maar ook over de operationalisering van gebruikte open normen (zie par. 4.2.1 – 4.2.3). In hoofdstuk 5 en 6 onderzoek ik bijvoorbeeld welke feiten en omstandigheden van belang zijn bij de beoordeling van het huishouden en het woonland. Concretisering van deze open normen kan bijdragen aan een meer stelselmatige toepassing van woonplaatsbepalingen. Verder kan de kenbaarheid van het recht worden verbeterd als bestuursorganen deze concretisering ook publiceren in de vorm van wetsinterpreterende beleidsregels of hun interne instructies openbaar maken. Aldus kan tegemoetgekomen worden aan het verlies van rechtszekerheid dat gepaard gaat met het gebruik van open normen (zie par. 3.3.2).

recht is immers het doel van het opstellen van beleid. Hierbij zijn echter twee kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste kan beleid scherp of open worden geformuleerd. Het beleid kan bijvoorbeeld een definitie van een woonplaats bevatten in de vorm van scherpe of open bewoordingen.³ Naarmate het beleid meer open is geformuleerd, neemt de kans op een inconsistente toepassing van de desbetreffende woonplaatsbepaling toe. Op dit punt fungeren consistentie en responsiviteit dus als communicerende vaten: daar waar ruimte in het beleid nodig is om responsief optreden van het bestuursorgaan te faciliteren (zie paragraaf 4.4), is consistentie juist gediend met scherp geformuleerd beleid. Overigens is ook van belang hoe de beleidsregels op de werkvloer worden uitgevoerd. Zelfs in geval van strikte juridische kaders is het mogelijk dat uitvoerende medewerkers 'tussen de regels' de ruimte vinden om responsief te handelen. Dit blijkt uit het proefschrift van De Winter. Zij heeft kwalitatief onderzoek verricht naar de handhavingspraktijk van sociale diensten en UWV Werkbedrijven. Uit dit onderzoek blijkt dat het beleid zoals het wordt uitgevoerd, niet hetzelfde is als het beleid zoals het is vastgesteld. Medewerkers bleken informele werkwijzen te hebben ontwikkeld om te kunnen handhaven op een manier die zij passend vonden. Zelfs in de zeer strikte fraudewetgeving vonden zij ruimte om 'met de regels te spelen'.⁴

Ten tweede is het mogelijk dat meerdere bestuursorganen zijn betrokken bij de toepassing van een groep woonplaatsbepalingen. Om de interne consistentie binnen deze groep woonplaatsbepalingen te kunnen beoordelen, zal ik het beleid van deze bestuursorganen vergelijken.

Of beleidsregels extern consistent zijn, vloeit voort uit een vergelijking van het beleid van verschillende groepen woonplaatsbepalingen. Daarnaast ga ik na of in het beleid over een bepaalde woonplaatsbepaling wordt verwezen naar een woonplaatsbepaling uit een andere groep woonplaatsbepalingen. Een dergelijke verwijzing kan een verband leggen tussen twee groepen woonplaatsbepalingen die verschillend worden uitgelegd. Dit is vooral van belang voor situaties waarin woonplaatsbepalingen uit meerdere groepen tegelijkertijd van toepassing zijn. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de beoordeling van het hoofdverblijf in een situatie waar bij één van de partners veel in een ander land verblijft.⁵

3. Tollenaar merkt op dat vage beleidsregels "meer gericht zijn op het bereiken van een consensus over de wijze waarop de bestuursbevoegdheid zal worden aangewend". Dit geldt vooral als (politieke) tegenstellingen over de uitvoering van de bevoegdheid denkbaar zijn, zie Tollenaar 2008, p. 36.

4. De Winter 2019, p. 203 en 214-215.

5. Zie bijvoorbeeld CRvB 10 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2800.

Tot slot wil ik nog wijzen op de mogelijkheid dat jurisprudentie een consistente invulling van woonplaatsbepalingen door bestuursorganen positief beïnvloedt. Als de Hoge Raad zich voor het eerst uitspreekt over de toepassing van een bepaalde woonplaatsbepaling, dan kan dit voor het betrokken bestuursorgaan aanleiding zijn om het beleid aan te passen. Dat geldt ook voor bestuursorganen die vergelijkbare woonplaatsbepalingen moeten toepassen. Gezien het belang van jurisprudentie voor een consistente invulling van beleidsregels ga ik daarom ook na of beleidsregels verwijzen naar jurisprudentie over de toepassing van woonplaatsbepalingen.

4.2.2 *Consistentie door de rechter*

Een uitspraak van een rechter over het toepassen van een woonplaatsbepaling zal steeds een ja-of-nee-beslissing bevatten: de feiten en omstandigheden van het voorliggende geval kunnen wel of niet onder het toepasselijke woonplaatsbegrip worden geplaatst (zie ook paragraaf 3.2.7). Bij deze ja-of-nee-beslissing zijn drie fasen van de bestuurlijke bevoegdheidsuitoefening van belang: de interpretatie van de woonplaatsbepaling, de feitenvaststelling en de kwalificatie van de feiten (zie ook paragraaf 3.4.2.1). De wijze waarop rechters de besluitvorming in deze fasen toetsen, vormt het uitgangspunt van mijn onderzoek naar de consistentie door de rechter.

Consistent handelen van een rechter houdt in dat zijn beslissing in overeenstemming is met eerdere beslissingen van hetzelfde rechtscollege of het rechtscollege in hogere instantie. Deze definitie heb ik ontleend aan Neerhof. In zijn proefschrift over de bruikbaarheid van jurisprudentie als kenbron van het recht noemt hij drie manieren waarop inconsistenties kunnen ontstaan:

- Algemene regels uit verschillende uitspraken botsen met elkaar.
- De algemene regels uit verschillende uitspraken botsen niet, maar de toepassing van deze regels leidt wel tot verschillende uitkomsten.
- Een inconsistentie is ook mogelijk als een uitspraak geen algemene regel bevat. Zo kunnen casuïstische uitspraken met elkaar conflicteren. Daarnaast is het mogelijk dat een impliciete algemene regel uit een casuïstische uitspraak botst met de algemene regel uit een andere uitspraak.⁶

Dit onderscheid is lastig toe te passen op woonplaatsbepalingen. De reden hiervoor is dat algemene regels een bepaald gedrag voorschrijven (een moeten, mogen of niet-mogen).⁷ Woonplaatsbepalingen in het socialezekerheidsrecht schrijven

6. Neerhof 1995, p. 93-95.

7. Neerhof 1995, p. 69.

echter geen gedrag voor.⁸ Ik kies er daarom voor om de door Neerhof onderscheiden soorten inconsistenties niet te hanteren.

In mijn onderzoek zal ik een onderscheid maken tussen interne en externe consistentie. Bij de beoordeling van de interne consistentie richt ik me op uitspraken over een bepaalde groep woonplaatsbepalingen. Bij de beoordeling van de externe consistentie vergelijk ik uitspraken over verschillende groepen van woonplaatsbepalingen. Deze vergelijkingen spitsen zich toe op twee punten. Ten eerste is van belang welke feiten en omstandigheden een rol spelen bij het vaststellen van de woonplaats. Zijn er feiten en omstandigheden die altijd of vaak een rol spelen? En zijn er feiten die de rechter snel terzijde legt? Ten tweede is van belang welk gewicht de rechters aan deze feiten en omstandigheden toekennen. Het is mogelijk dat een bepaald feit de doorslag geeft, maar het kan ook gaan om een weging van alle relevante feiten en omstandigheden.⁹

Naast consistentie kan de samenhang tussen rechterlijke uitspraken nog op andere manieren worden onderzocht. In zijn proefschrift benoemt Neerhof vier kenmerken van rechterlijke beslissingen die wijzen op een samenhang in een reeks van beslissingen. Consistentie is het eerste kenmerk. De andere kenmerken zijn:

- Het opnemen van verwijzingen naar eerdere beslissingen waarin op dezelfde rechtsvraag is beslist. Het gaat hierbij om verwijzingen naar specifieke uitspraken, maar ook om verwijzingen naar vaste jurisprudentie. In uitspraken waarin niet is verwezen, is het volgens Neerhof interessant om na te gaan of wel een verwijzingsmogelijkheid bestond.
- Het gebruik van standaardformuleringen in beslissingen met dezelfde strekking.
- Het gebruik van vergelijkingen met gevallen die in eerdere beslissingen aan de orde waren. Hierbij kan de rechter motiveren hoe de casuspositie in zijn zaak verschilt van of overeenkomt met de casuspositie in eerdere vergelijkbare zaken.¹⁰

Ik wil deze drie kenmerken gebruiken om de systematiek van woonplaatsbepalingen verder uit te werken. Ik vermoed dat de meeste verwijzingen, standaardformuleringen en vergelijkingen betrekking zullen hebben op woonplaatsbepalingen uit dezelfde groep. In dat geval blijkt uit deze kenmerken dat de woonplaatsbepa-

8. In paragraaf 3.2.7 ben ik ingegaan op de term 'gedragsnormen' en heb ik aangegeven dat woonplaatsbepalingen over het algemeen als niet-gedragsnormen worden gekwalificeerd.

9. Neerhof wijst op het verschil tussen een nevenschikkende en meervoudige argumentatie. In een nevenschikkende argumentatie dragen de argumenten gezamenlijk de conclusie. In een meervoudige argumentatie kan ieder van de afzonderlijke argumenten op zich de conclusie dragen. Daarnaast onderscheidt hij nog de gedeeltelijk nevenschikkende, gedeeltelijk meervoudige argumentatie, zie Neerhof 1995, p. 82-84.

10. Neerhof 1995, p. 92-99.

lingen onderling een bepaalde samenhang vertonen. Het wordt interessanter als een kenmerk betrekking heeft op woonplaatsbepaling uit een andere groep. Dat is een aanwijzing dat tussen deze verschillende groepen woonplaatsbepalingen bepaalde overeenkomsten of verschillen bestaan.

Bij de analyse van verwijzingen naar specifieke uitspraken zal ik gebruik maken van webtools die zijn ontwikkeld voor de netwerkanalyse van uitspraken. Een netwerkanalyse kan worden gebruikt om de relaties tussen bepaalde gegevens in kaart te brengen. Het kan hierbij gaan om juridische bronnen zoals uitspraken of wetgeving, maar bijvoorbeeld ook om de relaties tussen personen (sociale netwerkanalyse).¹¹ Van Kuppevelt en Van Dijck hebben voor de analyse van verwijzingen in uitspraken naar andere uitspraken (ook wel citatieanalyse van rechtspraak genoemd) twee webtools ontwikkeld. De tool *caselawnet* wordt gebruikt om data te verzamelen en netwerkstatistieken te berekenen. De tool *caselawapp* is een javascript-applicatie om netwerken van uitspraken te visualiseren. Uit deze visualisatie blijkt in één oogopslag naar welke uitspraken veel wordt verwezen en welke uitspraken met elkaar samenhangen (zie verder paragraaf 5.5.1 en paragraaf 6.5.1).¹²

4.2.3 *Toetsing aan consistentie*

Bij de toets aan consistentie maak ik een onderscheid tussen interne en externe consistentie. Bij de toets aan de interne consistentie onderzoek ik woonplaatsbepalingen die geheel of nagenoeg geheel hetzelfde luiden. In het deelonderzoek over coouders (hoofdstuk 5) zijn dat bepalingen die vereisen dat een kind al dan niet tot het huishouden behoort. In het deelonderzoek over semigranten (hoofdstuk 6) zijn dat bepalingen die Nederland als woonland voorschrijven. Om het beleid en de jurisprudentie over deze groepen bepalingen goed te kunnen plaatsen zal ik ze aan het begin van hoofdstuk 5 en 6 uitgebreid beschrijven.

Voor het onderzoek naar de interne consistentie van beleid gebruik ik de volgende vragen:

- Heeft een bestuursorgaan wetsinterpreterend beleid over de uitleg van een woonplaatsbepaling opgesteld? Zo ja, is dit beleid scherp of open geformuleerd?
- Zijn er verschillen en overeenkomsten tussen het beleid van verschillende bestuursorganen? Dit ga ik alleen na als meerdere bestuursorganen over woonplaatsbepalingen in dezelfde groep beleid hebben geformuleerd.
- Verwijst het beleid naar jurisprudentie?

11. Whalen 2016, p. 541-554.

12. Van Kuppevelt & Van Dijck 2017, p. 97; Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 653-654.

Het onderzoek naar de interne consistentie van uitspraken bestaat uit de volgende vragen:

- Wat zijn de overeenkomsten en verschillen tussen uitspraken over woonplaatsbepalingen? Deze vergelijking is toegespitst op de vraag welke feiten en omstandigheden een rol kunnen spelen. Daarnaast is van belang welke gewicht aan deze feiten en omstandigheden wordt toegekend.
- Bevatten de uitspraken verwijzingen, standaardformuleringen of vergelijkingen?

Voor het onderzoek naar de externe consistentie ga ik na of woonplaatsbepalingen uit verschillende groepen ook daadwerkelijk op een verschillende manier worden ingevuld en toegepast. Ik onderzoek dit door in de conclusie (paragraaf 7.4.3) de woonplaatsbepalingen over het huishouden te vergelijken met woonplaatsbepalingen over het woonland. Daarnaast ga ik na of wordt verwezen naar woonplaatsbepalingen uit een andere groep.

4.3 ZORGVULDIGHEID

Het begrip ‘woonplaats’ is een feitelijk begrip. Dit betekent dat bij de toepassing van woonplaatsbepalingen een zorgvuldig onderzoek naar de feiten van groot belang is. Dit feitenonderzoek staat centraal bij de uitwerking van het tweede toetsingscriterium: de zorgvuldigheid. In deze paragraaf kom ik tot een nadere invulling van dit criterium door achtereenvolgens in te gaan op het zorgvuldigheidsbeginsel, het deelbeginsel van zorgvuldig onderzoek, de codificatie van dit deelbeginsel in de Awb en de bijzondere regels in de materiële wetgeving. Ik kies uiteindelijk voor een toets waarbij ik de voorlichtende taak van bestuur en rechter op het terrein van de feitenvaststelling analyseer. Bij het bestuur onderzoek ik het bewijsbeleid, formuleren en voorlichtingsmateriaal. Bij de rechter kijk ik naar de motivering van de uitspraken.

4.3.1 *Het zorgvuldigheidsbeginsel en de Awb*

Het zorgvuldigheidsbeginsel heeft een materiële en een formele component. Het materiële zorgvuldigheidsbeginsel heeft betrekking op de belangenafweging door de overheid. Het bestuursorgaan moet in beginsel alle betrokken belangen meenemen in zijn besluitvorming. De uitkomst van deze belangenafweging mag geen onevenredige lasten op de belanghebbenden leggen.¹³ Dit beginsel is gecodificeerd in artikel 3:4 Awb.¹⁴

13. Addink 1999, p. 209; Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 370.

14. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat art. 3:4 lid 2 Awb ertoe strekt om het willekeurverbod, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel te codificeren, zie *Kamerstukken II 1988/89, 21221, nr. 3, p. 62.*

Het formele zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat de overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen. Het valt uiteen in verschillende onderdelen of fasen. Zo onderscheidt Nicolaï de voorbereiding, de beslissingsprocedure, de eigenlijke besluitvorming, het vaststellen van de inhoud van het besluit, de kennisgeving van het besluit en andere overheidsgedragingen.¹⁵ Hieruit leidt hij drie subnormen af: het beginsel van een correcte bejegening, het beginsel van zorgvuldig onderzoek en het beginsel van zorgvuldige beslissingsprocedure. Addink onderscheidt vier deelbeginselen die gedeeltelijk overlappen met de indeling van Nicolaï: het beginsel van correcte bejegening, het beginsel van zorgvuldig onderzoek, het beginsel van zorgvuldig horen en het beginsel van de zorgvuldige bekendmaking.¹⁶

In dit onderzoek richt ik me vooral op het beginsel van zorgvuldig onderzoek. Een belangrijke reden voor deze keuze is dat in zeer veel rechtszaken op het terrein van de sociale zekerheid partijen van mening verschillen over de feiten.¹⁷

Het beginsel van zorgvuldig onderzoek omvat volgens Nicolaï eisen over:

- De zorg die bij het verzamelen van de relevante feiten is te betrachten. Dit omvat ook de verdeling van de bewijslast.
- De bevoegdheid of verplichting om advies te vragen. Omdat adviezen geen rol van betekenis spelen bij de vaststelling van de woonplaats, blijft deze eis verder buiten beschouwing.
- De methode van onderzoek en de wijze van vaststelling van de relevante feiten. Van belang is dat de methode tot een zo objectief mogelijke vaststelling van de feiten kan leiden. Ook moet de methode passend zijn met het oog op de beoordeling die het bestuursorgaan moet verrichten. Voorbeelden van onderzoeksmethoden zijn geluidsmetingen, bezichtiging van de situatie ter plaatse en het gebruik van onderzoeksresultaten van anderen.¹⁸
- De diepgang van het onderzoek. Een algemene regel over de diepgang van het onderzoek is niet te geven, maar wel is duidelijk dat het onderzoek zich in

15. Nicolaï 1990, p. 288. Overigens maakt Nicolaï ook een onderscheid tussen de globale zorgvuldigheidsnorm en de eis van een juiste feitelijke grondslag. Deze eis houdt in dat een overheidsorgaan zijn beslissingen op de realiteit dient te baseren. Deze eis is volgens hem een harde operationele regel en geen beginsel, zie Nicolaï 1990, p. 414.

16. Addink 1999, p. 188.

17. In een onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling was in 80% van de socialezekerheidszaken discussie over de feiten, zie Marseille e.a. 2015, p. 92.

18. Nicolaï 1990, p. 336.

ieder geval moet uitstrekken tot de feiten en omstandigheden van het individuele geval.¹⁹

Deze aspecten hebben vooral betrekking op het onderzoek naar de relevante feiten. Addink noemt daarnaast ook het onderzoek naar de relevante belangen en regelingen. Het onderzoek naar de regelingen heeft betrekking op regelingen die een discretionaire ruimte of beleidsmatige afwijkingsbevoegdheid bevatten. Daarnaast wijst hij erop dat het beginsel van zorgvuldig onderzoek kan eisen dat het bestuursorgaan de betrokken hoort of met hen overlegt.²⁰

Het beginsel van zorgvuldig onderzoek is gecodificeerd in de artikelen 3:2 en 4:2 lid 2 Awb.²¹ Uit deze artikelen volgt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen situaties waarin het bestuursorgaan ambtshalve of op aanvraag een besluit neemt. Er is sprake van een aanvraag als een belanghebbende aan een bestuursorgaan vraagt om een besluit te nemen.²² In het socialezekerheidsrecht zal het meestal gaan om de aanvraag van een uitkering of voorziening, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om een verzoek om een uitkering te herzien of de verzekerde tijdvakken in de verzekerdenadministratie van de SVB vast te stellen.²³ Bij ambtshalve besluiten oefent het bestuursorgaan een bevoegdheid uit zonder dat daarvoor een aanvraag vereist is.²⁴ De aanleiding voor het nemen van een besluit ligt dan niet in de aanvraag, maar meestal in een wijziging van de feiten of een wijziging van het juridisch kader dat op de ongewijzigde feiten van toepassing is.

Artikel 3:2 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de benodigde kennis over de feiten vergaart en zich op de hoogte stelt van de betrokken belangen. Als het bestuursorgaan ambtshalve een besluit neemt, is dit artikel leidend bij het bepalen van de bewijslast. In gevallen waarin een bestuursorgaan op aanvraag een besluit neemt, is artikel 4:2 lid 2 Awb van belang. Dit artikellid regelt dat de aanvrager gegevens en bescheiden moet verschaffen die

19. Nicolai 1990, p. 336. Nicolai verwijst ook naar het rapport ABAR 1984 (Rapport van de commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht). Uit dit rapport volgt dat de diepgang van het onderzoek wordt bepaald door "de urgentie van de te nemen beschikking, en de grootte van de belangen die daarbij zijn betrokken, in verband met de kosten en de duur van in aanmerking komend onderzoek en de resultaten die het zal kunnen opleveren".

20. Addink 1999, p. 193-194.

21. Nicolai 1990, p. 288 en 332-338; Addink 1999, p. 211; Schuurmans 2005, p. 47-48. Daarnaast zijn afdeling 3.3 over advisering en afdeling 3.4 over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure een codificatie van het beginsel van zorgvuldig onderzoek, zie Addink 1999, p. 211. Deze afdelingen blijven in dit onderzoek buiten beschouwing omdat zij bij het bepalen van de woonplaats niet of nauwelijks van belang zijn. In de Awb ontbreken regels over de bewijslastverdeling, de toegestane bewijsmiddelen en de bewijswaardering. Dit was een bewuste keuze van de wetgever, ingegeven door het belang van de materiële waarheidsvinding, zie Schuurmans 2006, p. 33-35.

22. Art. 1:3 lid 3 Awb.

23. SB 1255 van de SVB beleidsregels.

24. Schuurmans 2005, p. 49.

voor een beslissing op aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Als de aanvrager niet aan deze voorwaarde voldoet, kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten.²⁵ Het bestuursorgaan moet de aanvrager echter wel de gelegenheid geven om de aanvraag aan te vullen.²⁶ Artikel 4:2 lid 2 Awb kan niet los worden gezien van artikel 3:2 Awb. Ook bij een besluit op aanvraag moet het bestuursorgaan zich een beeld vormen van de betrokken belangen en de relevante gegevens. Dit betekent onder meer dat het bestuursorgaan aan de aanvrager moet uitleggen welke gegevens het van hem verlangt. Ook kan nader onderzoek door het bestuursorgaan nodig zijn. Het bestuursorgaan moet per geval bezien welke gegevens nodig zijn. Of een gegeven nodig is, hangt af van het wettelijk voorschrift en de feitelijke situatie waarop de aanvraag betrekking heeft. Schuurmans leidt uit de jurisprudentie af dat het bestuursorgaan niet mag vragen om gegevens waarover het al beschikt.²⁷

Nadat het bestuursorgaan de nodige kennis over de feiten en belangen heeft verzameld, moet het bestuursorgaan de feiten vaststellen. Dit houdt in dat het bestuursorgaan het bewijs waardeert en feitelijke stellingen inneemt, eventueel naar aanleiding van stellingen die door de belanghebbende zijn ingenomen. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat het bestuursorgaan zich bij deze stellingname op concrete en verifieerbare feiten baseert. Het volstaat niet om te verwijzen naar een advies of een onderzoek dat door een ander bestuursorgaan is uitgevoerd.²⁸

4.3.2 *Bijzondere wetgeving*

De bijzondere wetgeving is van belang omdat deze uitzonderingen kan bevatten op de algemene regels uit de Awb. Paragraaf 4.3.2.1 beschrijft enkele uitzonderingen die spelen op het terrein van de sociale zekerheid. Daarnaast is van belang dat de bijzondere wetgeving bepaalt welke rechtsfeiten moeten worden bewezen. Dit komt aan de orde in paragraaf 4.3.2.2.

25. Art. 4:5 Awb.

26. Art. 4:5 lid 1 onder c Awb. Verder verplichten art. 4:7 en 4:8 Awb het bestuursorgaan in bepaalde gevallen om de belanghebbende zijn zienswijze naar voren de laten brengen. Deze verplichtingen gelden echter niet als aan de voorwaarden van art. 4:12 Awb wordt voldaan. Omdat ik verwacht dat beschikkingen op het terrein van de sociale zekerheid meestal hieraan zullen voldoen, laat ik deze regels verder buiten beschouwing.

27. Schuurmans 2005, p. 65 en 149-150; Schueler 2009, par. 39.4; Verburg 2010, p. 264-265.

28. Schuurmans 2005, p. 99, 143 en 175.

4.3.2.1 *Uitzonderingen op de Awb*

De wetgever kan in een materiële wet uitzonderingen formuleren op de regels uit de Awb.²⁹ Dit is in diverse socialezekerheidswetten gebeurd door een inlichtingenplicht op te nemen.³⁰ Het bestuursorgaan kan deze plicht gebruiken om bij de belanghebbende informatie op te vragen die van invloed kan zijn op het recht op uitkering, de hoogte van de uitkering of het bedrag van de uitkering. Daarnaast is de belanghebbende verplicht om deze informatie onverwijld uit eigen beweging aan het bestuursorgaan mee te delen. Deze spontane inlichtingenplicht ziet in de praktijk vooral op wijzigingen van de relevante feiten en omstandigheden. De inlichtingenplicht leidt niet tot een omkering van de bewijslast: bij ambtshalve besluiten blijft het bestuursorgaan de bewijslast dragen. Als gevolg van de inlichtingenplicht draagt de belanghebbende wel de bewijsvoeringslast. Dit houdt in dat hij zich moet inspannen om de door het bestuursorgaan gevraagde gegevens te achterhalen. Het bestuursorgaan mag echter niet zoveel gegevens vragen dat de bewijslast alsnog op de belanghebbende wordt gelegd. Als een bestuursorgaan bijvoorbeeld vermoedt dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, dan mag het niet eisen dat belanghebbende aantoont dat geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Verder is van belang dat een schending van de inlichtingenplicht niet snel wordt aangenomen. Het bestuursorgaan moet de schending van de inlichtingenplicht bewijzen en mag niet volstaan met een vermoeden. Een dergelijk vermoeden kan voor het bestuursorgaan wel aanleiding zijn om nader onderzoek te verrichten en de belanghebbende vervolgens met de bevindingen te confronteren.³¹

Een andere uitzondering op de algemene regels uit de Awb vloeit voort uit het gebruik van basisregistraties. Bestuursorganen zijn verplicht om authentieke gegevens van een basisregistratie te gebruiken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het woonaadres.³² Dit verplichte gebruik komt bewijsrechtelijk neer op een weerlegbaar rechtsvermoeden. Dit betekent dat de bewijslast over een eventueel onjuist bestuurlijk gegevensgebruik bij de belanghebbende ligt.³³ Als hij de juistheid of volledigheid van een authentiek gegeven wil betwisten zal hij daarvoor een correctieprocedure moeten starten bij het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het bijhouden van de desbetreffende basisregistratie. Dit is over het algemeen een

29. Daarnaast is de strekking van de bijzondere wet van belang voor de bewijslastverdeling. Zo wijst Verburg erop dat de socialeverzekeringswetten een sterk claimrecht aan de aanvrager toekennen. Hierdoor rust de bewijslast ook bij ambtshalve besluiten grotendeels op het bestuursorgaan, zie Verburg 2010, p. 265-266.

30. Art. 30c lid 3 Wet SUWI, art. 15 AKW, art. 35 Anw, art. 49 AOW, art. 13 lid 1 IOAW, art. 13 lid 1 IOAZ, art. 17 lid 1 Pw, art. 12 Tw, art. 2:7 lid 1 en 3:74 lid 1 Wajong, art. 27 lid 1 Wet WIA, art. 25 WW en art. 49 ZW.

31. Schuurmans 2005, p. 23, 102-103 en 305. Zie ook CRvB 30 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4929 en CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024.

32. Art. 1.6 -1.7 Wet BRP en art. 2 en bijlage 1 Besluit BRP.

33. Overkleeft-Verburg 2009, par. 4.2.

ander orgaan dan het bestuursorgaan dat (op aanvraag of ambtshalve) over zijn recht op uitkering beslist.³⁴

Overigens kan een belanghebbende het bestuursorgaan ook aanspreken op zijn verplichting om authentieke gegevens te gebruiken.³⁵ In de sociale zekerheid komt dit tot uitdrukking in de Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen (WEU). Deze wet regelt dat uitvoeringsorganisaties gegevens niet bij de belanghebbende mogen opvragen als deze kunnen worden verkregen uit de BRP, de polisadministratie of bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te wijzen administraties.³⁶ De eenmalige gegevensuitvraag leidt tot een omgekeerde intake waarbij het bestuursorgaan de formulieren alvast invult met de reeds bekende gegevens. Het is vervolgens aan de belanghebbende om de gegevens te verifiëren en corrigeren. Als sluitstuk van de eenmalige gegevensuitvraag is de inlichtingenplicht versoepeld.³⁷ Deze versoepeling geldt alleen voor de gegevens die in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht zijn genoemd.³⁸

4.3.2.2 *De rechtsfeiten*

Uit de Awb blijkt niet welke feiten in een concrete zaak moeten worden bewezen. Dit wordt bepaald door de betrokken materiële wet, namelijk het wettelijk voorschrift waarop het besluit berust. Uit dit wettelijk voorschrift blijkt welke rechtsfeiten moeten worden bewezen. Rechtsfeiten zijn feiten die een voorwaarde zijn voor het intreden van een rechtsgevolg. Rechtsfeiten zijn vaak zeer algemeen omschreven, omdat de feitelijke voorwaarde herhaaldelijk moet worden vervuld. Dit bete-

34. Overkleef-Verburg 2009, par. 1, 4.1 en 6.1. Overigens gold al voor de invoering van basisregistraties dat een gegeven uit een officieel register zwaar weegt. Als een bestuursorgaan een dergelijk gegeven heeft gebruikt, zal de bewijsvoeringslast al vroeg in de procedure verschuiven naar de belanghebbende. Het is vervolgens aan de belanghebbende om tegenbewijs te leveren. Schuurmans merkt op dat de gegevens uit een register naar 'dwingend bewijs' neigen: "Het bestuursorgaan, en later de rechter, zullen de inhoud van De registratie doorgaans als waar aannemen, behoudens tegenbewijs." Iets vergelijkbaars geldt voor situaties waarin een bestuursorgaan gebruik heeft gemaakt van een onderzoek van een ander bestuursorgaan. Zie Schuurmans 2005, p. 107-108.

35. Overkleef-Verburg 2009, par. 4.1.

36. Art. 30c lid 7 Wet SUWI, art. 14 lid 1 IOAW, art. 14 lid 1 IOAZ en art. 53a lid 1 Pw. Als gevolg van de Invoeringswet Wet financiering sociale verzekeringen bevatten art. 33a lid 2 en 35 lid 5 Wet SUWI al vanaf 1 januari 2006 een vergelijkbare regeling. In bijlage II van de Regeling SUWI staat een overzicht van de gegevens waarvoor de eenmalige gegevensuitvraag geldt van toepassing is.

37. Dit is in de socialezekerheidswetten geregeld door op de inlichtingenplichten enkele uitzonderingen op te nemen.

38. Dit betekent dat de inlichtingenplicht onverkort van toepassing is gebleven voor gegevens die niet in de Regeling uitzondering inlichtingenplicht zijn genoemd. Zie ook HR 14 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:225; CRvB 26 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5633; CRvB 1 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1916; CRvB 9 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4107; CRvB 22 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4708; CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1059 en CRvB 11 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3765; *Kamerstukken II* 2006/07, 30970, nr. 3, p. 3; Ermers 2013, par. 1 en 6.

kent dat het bestuursorgaan een vertaalslag moet maken van het algemene rechtsfeit naar concreet te bewijzen feiten.³⁹

Het leerstuk van de beoordelingsruimte (zie ook paragraaf 3.4) bepaalt hoe vrij een bestuursorgaan is bij het maken van deze vertaalslag.⁴⁰ Het bestuursorgaan moet als eerste instantie beoordelen of een rechtsfeit is vervuld. Dit betekent dat er in ieder geval sprake is van beoordelingsruimte. In gevallen waarin het bestuursorgaan beschikt over beoordelingsvrijheid is hij vrij om de vertaalslag te maken tussen de feitenvaststelling en de feitenkwalificatie. Het bestuursorgaan kan dankzij deze vrijheid zelf de concrete inhoud van de bewijslast bepalen.⁴¹

4.3.3 *Bewijsbeleid*

Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen om het onderzoek naar de feiten in de bestuurlijke fase te standaardiseren en bewijsbeleid op te stellen. In het bewijsbeleid staat wat er van de belanghebbende wordt verwacht en wat door het bestuursorgaan (op welke wijze) wordt onderzocht. Als het beleid in de vorm van een beleidsregel is gepubliceerd, is sprake van een beleidsregel over de vaststelling van de feiten (zie ook paragraaf 3.4).⁴²

Er bestaan diverse redenen om bewijsbeleid op te stellen. Het gaat hierbij allereerst om rechtsstatelijke waarborgen zoals het gelijkheids- en rechtszekerheidsbeginsel (zie ook paragraaf 3.4.1.2). Volgens Schuurmans verlangen deze beginselen dat het bestuursorgaan een vaste onderzoeksmethode kiest en in beleid neerlegt. Belanghebbenden moeten in dezelfde mate hun bewijsmateriaal naar voren kunnen brengen. Ook moet voor hen eenzelfde zekerheidsmaatstaf gelden. Dit vereist dat het bestuursorgaan vaststelt hoeveel zekerheid nodig is om een bepaald besluit te kunnen nemen. Bij deze vaststelling spelen de aard van het besluit en de strekking van de wet een belangrijke rol.⁴³ Daarnaast vloeit uit het zorgvuldigheidsbeginsel voort dat het bestuursorgaan de belanghebbende moet voorlichten over zijn bewijslast en bewijsmiddelen waarmee hij aan deze bewijslast kan voldoen.⁴⁴

Een efficiënte uitvoering van de wet is in de praktijk ook een belangrijke reden om het feitenonderzoek te standaardiseren. Dit geldt vooral als een bestuursorgaan een groot aantal gelijksoortige besluiten moet nemen. Volgens Schuurmans kiest

39. Daalder & Schreuder-Vlasblom 2000, p. 215; Schuurmans 2005, p. 19 en 67-71; Schuurmans 2009, p. 130.

40. Beleidsvrijheid heeft in beginsel geen invloed op de inhoud van de bewijslast en blijft daarom verder buiten beschouwing, zie Schuurmans 2005, p. 73.

41. Schuurmans 2005, p. 71-73.

42. Schuurmans 2005, p. 160-161; Barkhuysen e.a. 2007, p. 295-296.

43. Schuurmans 2006, p. 39-41.

44. Art. 3:2 Awb; Schuurmans 2005, p. 160-161.

een bestuursorgaan “veelal voor een methode van feitenvaststelling die niet te duur is, voldoende zekerheid biedt en zich ervoor leent om in een groot aantal zaken te worden toegepast.” Daarbij bestaat een voorkeur voor schriftelijk bewijsmateriaal dat afkomstig is uit een objectieve bron en dat het bestuursorgaan gemakkelijk kan verifiëren en waarderen.⁴⁵

Het bestuursorgaan kan in het bewijsbeleid vastleggen met welk bewijsmateriaal het feit (uitsluitend) kan worden bewezen. Hierbij speelt mee dat het bestuursorgaan weet dat niet elk bewijsmiddel geschikt is om een bepaald feit aan te tonen. Schuurmans wijst erop dat dit op gespannen voet staat met de ‘vrij-bewijsleer’ in het bestuursrecht.⁴⁶

Het bewijsbeleid hoeft niet alleen betrekking te hebben op de bewijsmiddelen, maar kan ook procedurele regels bevatten. Schuurmans noemt daarnaast de mogelijkheid om gebruik te maken van vermoedens bij de feitenvaststelling. Zij acht het gebruik van vermoedens weinig bezwaarlijk als “zo’n vermoeden in het voordeel van de belanghebbende werkt en belangen van derden niet worden geschaad.” Het is echter wel problematisch als het bestuursorgaan een vermoeden gebruikt om zichzelf van zijn bewijslast te ontslaan.⁴⁷

4.3.4 *Toets aan zorgvuldig onderzoek*

Bij deze toets richt ik me op het beginsel van zorgvuldig onderzoek. Ik ga daarbij vooral na hoe bestuur en rechter hun voorlichtende rol op het terrein van de feitenvaststelling vorm geven. Bewijsvoorlichting door bestuur en rechter is nodig omdat de wetgever slechts de hoofdlijnen van de bewijslastverdeling heeft beschreven. Daarnaast speelt mee dat de rechtsfeiten in materiële wetgeving vaak zeer algemeen zijn omschreven. Het is dan van belang dat de voorlichting niet alleen ingaat op deze algemeen omschreven rechtsfeiten, maar ook op de concreet te bewijzen feiten.

Bij de invulling van de voorlichtende rol van bestuur en rechter maak ik gebruik van de aanbevelingen uit het onderzoek naar de feitenvaststelling in beroep dat is verricht in het kader van de derde evaluatie van de Awb. De onderzoekers constateerden knelpunten op het terrein van de volgende thema’s: rechtsonzekerheid, terughoudendheid en verscheidenheid. Bij rechtsonzekerheid gaat het onder meer om een gebrek aan duidelijkheid over het te leveren bewijs en tegenbewijs. Terug-

45. Schuurmans 2006, p. 37-41; Schuurmans 2009, p. 126-127 en 129.

46. De vrij-bewijsleer leer houdt in “dat alle bewijsmiddelen in het bestuursrecht zijn toegestaan en dat er geen hiërarchie bestaat tussen de verschillende bewijsmiddelen”, zie Schuurmans 2005, p. 160.

47. Schuurmans 2005, p. 166-167.

houdendheid ziet op de terughoudende opstelling van de bestuursrechter. Verscheidenheid gaat over de inconsistente rechterlijke praktijk ten aanzien van de feitenvaststelling. Om deze knelpunten op te lossen zijn achttien aanbevelingen voor wetgever, bestuur en rechter opgesteld. Acht aanbevelingen hebben betrekking op de voorlichtende rol van bestuur en rechter. Het bestuur moet belanghebbenden voorlichten over hun verantwoordelijkheid voor het aanleveren van informatie en de rechter moet hierop toezien (aanbevelingen 1, 2 en 4). In situaties waarin het bestuursorgaan een groot aantal gelijksoortige besluiten moet nemen (de beschikkingenfabriek), moet het bestuursorgaan beleidsregels met betrekking tot de feitenvaststelling (bewijsbeleid) vaststellen. Daarnaast is het toepassen van een vaste procedure van feitenvaststelling van belang (aanbeveling 3). De rechter moet partijen zo vroeg mogelijk inlichten over hun verantwoordelijkheid voor de bewijslevering in gevallen waarin nadere bewijsvoering nodig is (aanbevelingen 6 en 7). Ook moet de rechter voorafgaand aan de zitting laten weten wat hij op de zitting aan partijen wil vragen en (in geval van een oproeping) wat de reden van de oproeping is (aanbeveling 8). Er zijn ook aanbevelingen over de motivering van bewijsoordelen opgenomen (aanbeveling 20). De rechter moet zijn beslissing over de feitenvaststelling motiveren. Uit een goede motivering gaat immers een zekere voorlichtende kracht uit. Aanbevolen wordt dat de rechter zijn bewijswaardering zoveel mogelijk inzichtelijk maakt en voor partijen begrijpelijk motiveert waarom hij bepaald bewijsmateriaal niet toereikend acht. Voor zover relevant moet hij ook aangeven op wie de bewijslast rust en waarom hij een bewijsaanbod heeft afgewezen.⁴⁸

Het belang van een goede voorlichting wordt bevestigd door de professionele standaarden van de bestuursrechter waarin staat dat de rechter partijen waar nodig moet voorlichten over het juridische beoordelingskader en hun bewijspositie. Het belang van een inzichtelijke motivering wordt ook in deze standaarden benadrukt.⁴⁹ Daarnaast wordt in de literatuur veel waarde gehecht aan een goede voorlichting over het leveren van bewijs. Zo vindt Schueler het belangrijk dat “partijen tijdens de procedures van besluitvorming, bezwaar en beroep duidelijkheid wordt verschaft over hun verantwoordelijkheid voor het verstrekken van gegevens en het leveren van bewijs.”⁵⁰

Het onderzoek naar de voorlichtende rol van het bestuur is beperkt tot de SVB. Ik zal nagaan of de SVB een bewijsbeleid over woonplaatsbepalingen heeft opgesteld.

48. Barkhuysen e.a. 2007, p. 326-340.

49. Zie punt 5 en 11 bij standaard 2.1 over regievoering in de Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken op rechtspraak.nl en punt 3.6 en 5.2 in de Professionele standaarden van de hoogste bestuursrechterlijke colleges op rechtspraak.nl. Zie ook Van Ettekovén & Marseille 2017, p. 159.

50. Schueler 2009, par. 39.12.

Daarnaast kijk ik naar de voorlichting op de website en formulieren van de SVB. Ik onderzoek of deze materialen ingaan op de methode van onderzoek, de gegevens en bescheiden die de belanghebbende of de SVB moeten leveren en de procedure van de feitenvaststelling.

De bewijsvoorlichting door de bestuursrechter is de afgelopen jaren al onderzocht. Uit onderzoek naar de Nieuwe zaaksbehandeling blijkt dat de rechter in ongeveer een derde van de gevallen op de zitting informatie geeft over de bewijslast. In ongeveer 9 van de 10 van de gevallen volgt de rechter de feitenvaststelling door het bestuursorgaan. Deze cijfers zijn gebaseerd op 44 rechtszaken die bij rechtbanken speelden. In 6 zaken was het vaststellen van een woonplaats in het kader van de Wet werk en bijstand aan de orde.⁵¹ De cijfers bij deze 6 zaken wijken af van het algemene beeld dat op de 44 zaken is gebaseerd. In slechts één zaak ging de rechter in op de bewijslast; vergeleken met het algemene beeld is dat relatief weinig. In twee zaken werd de feitenvaststelling door het bestuursorgaan niet gevolgd; dat is relatief veel.⁵² In hun preadvies voor de jaarvergadering 2017 van de Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV) stellen Van Ettekoven en Marseille dat de laatste twee jaar steeds meer uitspraken worden gedaan waarin duidelijke bewijsregels worden neergelegd. Het beeld over de bewijsvoorlichting is wisselend: sommige rechters stellen zich op de zitting actief op, terwijl andere rechters vinden dat partijen uit eigen beweging hun stellingen aannemelijk moeten maken en het daarvoor benodigde bewijsmateriaal moeten aandragen.⁵³

In mijn onderzoek naar de voorlichtende rol van de rechter ga ik na hoe de rechter zijn beslissing over de feitenvaststelling motiveert. Daarbij ligt de focus op de verdeling van de bewijslast en de waardering van het bewijsmateriaal. Het onderzoek is beperkt tot uitspraken van de CRvB en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

4.4 RESPONSIVITEIT

Het begrip ‘responsiviteit’ is in het bestuursrecht een relatief nieuwe term die steeds meer wordt gebruikt. Ortlep noemt de woorden ‘responsieve opstelling’ *buzz*-woorden en Schlössels spreekt van “een universele kleefpasta om allerlei

51. Het ging hierbij om zaken 16, 41, 74, 78, 797 en 107, zie Marseille e.a. 2015, p. 94-95.

52. Marseille e.a. 2015, p. 92-98.

53. Van Ettekoven & Marseille 2017, p. 202-203.

bestuursrechtelijke onderwerpen met elkaar te verbinden.”⁵⁴ Maar buiten het bestuursrecht kent de term ‘responsiviteit’ een lange geschiedenis en wordt het in allerlei wetenschappelijke disciplines gebruikt, zoals de criminologie, politieke wetenschappen en rechtssociologie.⁵⁵ Hierdoor is het niet eenvoudig om grip te krijgen op het begrip ‘responsiviteit’.⁵⁶ In deze paragraaf gebruik ik publicaties op het terrein van het Nederlands bestuursrecht om dit abstracte begrip nader in te kleuren. Daaraan voorafgaand beschrijf ik een rechtssociologische theorie die in het Nederlands (bestuurs)recht voet aan de grond heeft gekregen, namelijk de theorie over de drie typen van recht van Nonet en Selznick.⁵⁷ Aan de hand van deze publicaties maak ik een checklist die ik in de drie case studies zal gebruiken om voorbeelden van responsief gedrag van bestuur en rechter op te sporen.

Deze paragraaf is gebaseerd op publicaties over responsiviteit tot 2020. Ook vanaf 2020 zijn diverse publicaties verschenen over responsiviteit en maatwerk. Het gaat hierbij onder meer om artikelen in het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht en de preadviezen voor de jaarvergaderingen van de Vereniging voor bestuursrecht (VAR) en de Nederlandse Vereniging voor Wetgeving in 2020. Om het onderzoek voor de deelstudies (zie hoofdstukken 5 en 6) in 2020 te kunnen afronden, heb ik ervoor gekozen om deze publicaties niet meer te verwerken in paragraaf 4.4 en het toetsingskader niet te actualiseren naar aanleiding van deze publicaties. Ter rechtvaardiging van deze vooral praktische keuze wijs ik erop dat in deze publicaties vooral aandacht wordt besteed aan het algemeen bestuursrecht en nauwelijks aan de bijzondere wetgeving die in de deelstudies centraal staat.⁵⁸

54. Ortlep 2017; Schlössels, *NTB* 2018/66, p. 426. Ortlep omschrijft een ‘responsieve opstelling’ als “een open dialoog tussen overheid en burger waarin verwachtingen en vraag en antwoord zich aan elkaar aanpassen.” Schlössels merkt op dat het debat over de ‘responsieve rechtsstaat’ veelomvattend is, maar dat nog niet volstrekt helder is wat eronder wordt begrepen. Volgens Doornbos is er “nog veel doordenking nodig om het concept responsiviteit meer te laten zijn dan louter een ‘hoerabegrip’.” In 2004 behoorde het begrip ‘responsiviteit’ nog niet tot het rechterlijke jargon, zie Van de Bunt, De Keijser & Elffers 2004, p. 11.

55. Criminoloog Braithwaite gebruikte de term medio jaren tachtig om aan te geven dat de reactie op een regelovertreding moet zijn afgestemd op de houding en beweegredenen van de regelvertreder. Hiervoor bestaat geen universele oplossing. De ene keer is straf de aangewezen reactie, de andere keer overleg en overreding, zie Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde 2007, p. 387 en De Winter 2019, p. 14. Later heeft Braithwaite zijn theorie uitgebreid tot een brede theorie over de regulerende capaciteit van de staat. In de politieke wetenschappen verwijst de term ‘responsiviteit’ naar de invloed van de publieke opinie op de acties van de overheid. Zie ook Van Wessel 2011, p. 15-18 waarin responsiviteit van de overheid wordt omschreven als “overeenstemming tussen het handelen van de overheid en de wensen en belangen van burgers.” In de rechtssociologie is de theorie van Nonet en Selznick erg invloedrijk.

56. Aldus ook Taekema in Kromhout en Marseille 2018, p. 374.

57. Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016; Loth 2017, voetnoot nr. 2.

58. Aldus ook Ippel 2020, p. 190. In publicaties waarin wel aandacht wordt besteed aan het socialezekerheidsrecht ligt de focus vooral op de Wmo 2015, zie bijvoorbeeld Doornbos 2019 en Vermaat 2020.

4.4.1 *De drie typen recht van Nonet en Selznick*

Nonet en Selznick onderscheiden drie ideaaltypische vormen van het recht, namelijk repressief, autonoom en responsief recht. Deze typen van recht vertegenwoordigen ook verschillende stadia in de ontwikkeling van het recht. De relatie tussen het politieke en het rechterlijke domein staat in elke fase centraal. De eerste fase betreft het repressief recht. Hierbij is recht een instrument van de politieke elite. Het primaire doel van recht is het bewaren van de openbare orde. Orde en gezag worden afgedwongen. Hierdoor bestaat een gebrek aan legitimiteit waardoor het recht zich verder ontwikkelt in de richting van de tweede fase: het autonoom recht.⁵⁹

In het autonoom recht is het tegengaan van machtsmisbruik en onderdrukking door de politieke elite een belangrijke functie van het recht. Het recht functioneert als een volwaardige tegenhanger van de politiek. Er is sprake van scheiding der machten. Overheid en burgers zijn gebonden aan de 'rule of law'. Het volgen van regels en procedures staat voorop, maar de uitkomsten van deze regels en procedures worden uit het oog verloren. Hierdoor wordt de transitie naar de derde fase ingezet: het responsief recht.⁶⁰

Het responsief recht beoogt de maatschappelijke rechtvaardigheid te vergroten. Daarbij raken recht en politiek tot op zekere hoogte weer verweven. Het gaat niet om de letterlijke tekst van wet- en regelgeving, maar om de achterliggende principes. De uitleg van regels is geen statisch gegeven, maar wordt in geval van gewijzigde (maatschappelijke) omstandigheden opnieuw geïnterpreteerd. Ook worden buitenstaanders toegelaten tot juridische instituties, bijvoorbeeld door nieuw beleid tot stand te brengen met de inbreng van (belangen)organisaties. De transitie naar een responsief rechtssysteem betekent overigens niet dat het autonoom recht moet worden verlaten. Procedurele rechtmatigheid en de 'rule of law' blijven belangrijke verworvenheden die het fundament zijn van een responsieve rechtsstaat.⁶¹

59. Allewijn, *NTB* 2016, p. 222; Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016; Verberk 2011, p. 39-40 en 56-59.

60. Allewijn, *NTB* 2016, p. 222; Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016; Verberk 2011, p. 39-40, 56-57 en 59-61; Van den Berge 2016, p. 4-5.

61. Witteveen 2004, p. 109-111; Verberk 2011, p. 39-40, 57 en 61-64; Van den Berge 2016, p. 5; Allewijn, *NTB* 2016, p. 227; Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016. Responsiviteit kan overigens ook de rechtstatale waarden van het autonome recht onder druk kan zetten, zie Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016 en Taekema en Schutgens in Kromhout en Marseille 2018, p. 374-375. Anders Doornbos 2019, p. 576-577.

4.4.2 *Responsiviteit in het Nederlands bestuursrecht*

In de Nederlandse literatuur over het functioneren van de overheid wordt wel verwezen naar Nonet en Selznick als het om responsiviteit gaat, maar hun abstracte theorie vereist nog wel een vertaalslag naar de bestuursrechtelijke praktijk van alledag.⁶² Deze stap is onder meer gezet door het kennis- en informatiecentrum 'Prettig contact met de overheid' (inmiddels: 'De Responsieve Overheid / Passend Contact met de Overheid').⁶³ Dit onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden heeft vanaf 2015 uitgebreid aandacht besteed aan responsiviteit in het bestuursrecht. Het gaat hierbij onder andere om de organisatie van conferenties. Op de conferentie van 2 september 2015 sprak Scheltema over rechtstatelijk en responsief bestuur. In zijn toespraak omschrijft hij een responsieve rechtsstaat als een "rechtsstaat, waarin de burger ervaart dat het bij de rechtsstaat om hem te doen is." De overheid is een dienende overheid die de burger serieus neemt. Dit hoeft niet te betekenen dat de overheid de burger altijd geeft wat hij wil ("ook de burger begrijpt dat hij niet beter behandeld kan worden dan zijn buurman"), maar wel dat de overheid daadwerkelijk geïnteresseerd is in zijn belangen en zijn standpunten. Wat betekent dit voor de ambtenaar die in een responsieve rechtsstaat werkt? Die ambtenaar moet niet bedenken wat de regel hem als ambtenaar voorschrijft, maar hoe hij – met inachtneming van de regels – het door de overheid beoogde doel kan bereiken.⁶⁴ In een artikel uit 2018 voegt Scheltema hieraan toe dat de responsieve rechtsstaat zich richt op de burger zoals die echt bestaat, dat wil zeggen een burger die in veel gevallen de kennis en vaardigheden mist om goed met regels om te gaan. Hij doelt daarbij op de burger die wordt omschreven in het rapport '*Weten is nog geen doen*' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).⁶⁵

Vervolgens is het de vraag hoe een responsieve rechtsstaat wordt vormgegeven. Scheltema maakt duidelijk dat hiervoor meer nodig is dan alleen goede wetgeving met rechtstatelijke waarborgen. Vereist is dat de wetten worden toegepast op een manier die is toegesneden op het verwezenlijken van de doelstelling van de wetgeving. Naast juridische vaardigheden zijn communicatieve vaardigheden en training in het oplossen van geschillen daarbij van belang. Verder moet de overheid bij het nemen van besluiten kennis van anderen in de samenleving aanboren. In deze kennisintensieve samenleving kan de overheid niet meer alles weten, maar moet zij juist gebruik maken van de kennis in de samenleving.⁶⁶

62. Raad voor Openbaar Bestuur 2006, p. 38; Allewijn, *PMCO Conferentie 2016*; Taekema in Kromhout en Marseille 2018, p. 374, zie ook p. 380.

63. prettigcontactmetdeoverheid.nl.

64. Scheltema heeft zijn toespraak gegeven op de conferentie 'Toekomstbestendig Goed Bestuur' van 'Prettig contact met de overheid'. Deze toespraak is in het NTB gepubliceerd, zie Scheltema 2015.

65. WRR 2017; Scheltema 2018, p. 120-121. Zie ook Van Wessel 2011, p. 90-91.

66. Deze toespraak is gepubliceerd in het NTB, zie Scheltema 2015. Zie ook Schueler 2018.

Op de conferentie van 'Prettig contact met de overheid' van 26 april 2016 sprak Allewijn over de transitie naar een responsief bestuursrecht. Enkele maanden later beschreef hij deze ontwikkeling ook in een artikel over het rapport 'De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht'.⁶⁷ Hij ziet de door Selznick en Nonet beschreven ontwikkelingsstadia van het recht terug in de ontwikkeling van het bestuursrecht. De overgang van een repressief naar een autonoom bestuursrecht vond plaats in de loop van de twintigste eeuw. De invoering van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen in 1976 vormde het sluitstuk van deze transitie.⁶⁸ Vanaf het begin van de eenentwintigste eeuw groeide het verzet tegen de autonome uitoefening van het bestuursrecht. Allewijn wijst op het gebrek aan effectiviteit, finaliteit en een eerlijk en gestructureerd bewijsrecht. Ook was meer aandacht voor de percepties en ervaringen van burgers met Awb-procedures. Burgers bleken vaak niet het gevoel te hebben dat zij hun punt konden maken in de op rechtmatigheid gerichte procedures. Het verzet leidde tot de ontwikkeling naar een meer responsief bestuursrecht. Voorbeelden van deze ontwikkeling zijn het project 'Prettig contact met de overheid', de decentralisatie van overheidstaken, de Nieuwe zaaksbehandeling en het keukentafelgesprek in de Wmo. In het responsief bestuursrecht wordt niet meer gedacht vanuit de regel naar de casus, maar vraagt de overheid wat de burger wil en wordt – binnen het kader van de regels – gezocht naar een oplossing die past bij de wensen van de burger. De bestuursrechter is niet langer een autoritaire beslisser die gericht is op rechtmatigheidstoetsing, maar een eerlijke arbiter die oog heeft voor de onderliggende belangen van de burger. Zijn uitspraken moeten worden opgebouwd vanuit de casus en minder vanuit de regels. Allewijn heeft de verschillen tussen een autonome rechtsstaat en een responsieve rechtsstaat in een overzichtelijk schema weergegeven. Ik heb dit schema overgenomen in tabel 4.1.⁶⁹

67. In de Nieuwe zaaksbehandeling gaat het om een snelle en finale geschilbeslechting. Het houdt onder meer in dat de rechter de zitting gebruikt om boven tafel te krijgen wat partijen werkelijk verdeeld houdt. Hierbij heeft de rechter niet alleen oog voor de juridische standpunten, maar ook voor de onderliggende belangen. Zie Marseille e.a. 2015, p. 18-21. Uit de professionele standaarden volgt inmiddels ook dat de rechter onderzoekt of sprake is van een eenduidig juridisch geschil en/of van een conflict met achterliggende belangen. Hij kan deze belangen bij behandeling op de zitting betrekken en behulpzaam zijn bij het bereiken van een schikking of een verwijzing naar mediation, zie punt 3 bij standaard 2.1 over regievoering in de Professionele standaarden van de bestuursrechter bij de rechtbanken op rechtspraak.nl en punt 4.3 in de Professionele standaarden van de hoogste bestuursrechterlijke colleges op rechtspraak.nl.

68. Wet van 1 mei 1975, *Stb.* 1975, 284.

69. Allewijn, *PMCO Conferentie 2016*; Allewijn, *NTB* 2016, p. 222. Anders Doornbos 2019, p. 576.

Tabel 4.1 Verschillen tussen autonome en responsieve rechtsstaat

Autonome rechtsstaat	Responsieve rechtsstaat
Overheid en burger verkeren in verschillende sferen en dat moet ook zo blijven, dit onderhoudt vertrouwen op abstract niveau	Rechtstoepassing in het teken van behoud of herstel van vertrouwen in de concrete situatie, brug tussen systeemwereld en leefwereld
De overheid bestuurt door regels te maken en besluiten te nemen, en bemoeit zich verder niet met de burger	Van: "van regels naar casus" naar: "van casus naar regels"
Rechtsbescherming: de bestuursrechter controleert of de overheid binnen het raam van haar bevoegdheden blijft	De overheid denkt met u mee (in het autonome recht een gruwel)
Rechtspraak focust op bevoegdheden	Rechtspraak focust niet langer op bevoegdheden maar op de rechtsbetrekking, het gedrag over en weer en de rechten en plichten over en weer
De rechter is een autoriteit	De rechter is een arbiter

Bron: Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016.

In zijn oratie 'Tussen recht en vrede. Mediation in de responsieve rechtsstaat' spreekt Allewijn wederom over de 'responsieve rechtsstaat'. Volgens hem gaat het bij responsiviteit "om de manier waarop de macht wordt uitgeoefend: niet autonoom of top-down, maar in dialoog." Degenen die de macht uitoefent of de regels uitvoert gaat dan "niet autonoom uit van zijn eigen denkbeelden over wat goed of rechtmatig is, maar hij gaat in dialoog met degene over wie hij macht uitoefent c.q. jegens wie hij regels toepast." De instelling is dan: "bij de uitoefening van mijn macht of bij de uitvoering van de regels wil ik rekening houden met uw belangen en behoeften, zoals u die ziet. Daarom ga ik eerst naar u luisteren voordat ik beslis."⁷⁰

In de rechtspraaklezing van Eradus uit 2010 kwam de responsieve rechtspraak ook uitgebreid aan bod. In deze lezing onderscheidt Eradus drie dimensies van responsiviteit die spelen in de discussie over de (straf)rechtsprocedure: de mate waarin de motivering begrijpelijk is, het gebrek aan lekendeelname aan de rechtspraak en het (gebrek aan) debat tussen de vertegenwoordigers van het instituut (met name de Raad voor de rechtspraak) en de media. De lezing van Eradus gaat over een vierde dimensie die ook relevant is voor het bestuursrecht, namelijk de interne organisatie als randvoorwaarde voor responsieve rechterlijke interventie. Zij pleit voor een flexibele rechterlijke organisatie met een probleemgerichte aanpak: "Wat is het probleem dat zich voordoet in het leven van een mens, welke juridische problemen

70. Cursivering door Allewijn; Allewijn 2018, p. 22.

gaan daarmee gepaard en hoe kunnen die integraal, adequaat en tijdig in onderlinge samenhang worden behandeld?" Deze aanpak vereist dat problemen niet langer in stukjes worden opgedeeld en worden ingepast in het privaatrecht, strafrecht of bestuursrecht. Daarnaast is het van belang om een zaak in een vroeg stadium te beoordelen op de benodigde aanpak, bijvoorbeeld door na te gaan of de rechter snel uitspraak moet doen of juist alle onderzoeksmiddelen moet inzetten.⁷¹

Ook de in 2016 door Bakker geïntroduceerde term 'maatschappelijk effectieve rechtspraak' past goed in het gedachtegoed van responsiviteit in de rechtspraak. Hij stelt daarbij het volgende: "Rechtspraak is maatschappelijk effectief, als daarbij *tijd en aandacht* kan worden besteed aan eventuele *onderliggende en niet of minder juridische* kwesties en maatschappelijke problematiek, als de rechter *laagdrempelig* is en wordt ingezet in alle zaken waarin die inzet voor de burger relevant is, als de beslissing van de rechter *toegevoegde waarde* heeft en de rechter geen stempelmachine is en als de rechter de gerechtvaardigde *verwachtingen van de burger* ook daadwerkelijk waarmaakt."⁷²

In haar artikel 'Responsieve rechtspraak? 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' als innovatieproces' geeft Verberk een nadere invulling aan de term 'maatschappelijk effectieve rechtspraak'. De Rechtspraak moet zich realiseren dat het keurig toepassen van bestaande regels en procedures niet altijd leidt tot gewenste uitkomsten of tot beslissingen die als rechtvaardig worden beschouwd. Er moet meer oog zijn voor de *real life*-effecten van de personen die met rechtspraak te maken krijgen. Dit kan door procedures anders in te richten en samen te werken met andere organisaties. Het vraagt ook veel van rechters: omgevingsbewustzijn, regievoering, pragmatisme en creativiteit en kennis van andere disciplines zoals de gedragswetenschappen.⁷³ Overigens is Verberk niet onbekend met de term 'responsieve rechtspraak'. Zij is namelijk gepromoveerd op het probleemoplossend strafrecht bezien vanuit de theorie van Nonet en Selznick.⁷⁴

Ortlep denkt bij responsieve rechters vooral aan zaken waarin de rechter rechtsvormend optreedt.⁷⁵ Hij omschrijft de responsieve opstelling van de rechter als volgt: "Hierbij is het uitgangspunt niet: welke beslissing schrijft de wet mij als rechter voor?, maar: hoe kan ik als rechter – met inachtneming van de wet – het door de overheid (maatschappij) beoogde doel bereiken? De rechter dient daarbij niet te beslissen door middel van een machtswoord maar waar gewenst – met een discursief opgezette motivering – inzicht te verschaffen in de onderliggende motie-

71. Eradus 2010, p. 12 en 17-18.

72. Cursivering door Bakker; Bakker 2016.

73. Verberk 2019, p. 26-34.

74. Verberk 2016.

75. Aldus ook Broeders e.a. 2013, p. 94-97.

ven van zijn keuzen, geplaatst tegen de achtergrond van actuele discussies in de maatschappij." De woorden van Scheltema klinken hierin luid door. Maar Ortlep maakt daarbij wel de opmerking dat een responsieve opstelling van het bestuur of de rechter er niet toe mag leiden dat de spankracht van de wetgeving en de rechtszekerheid worden ondermijnd. Dit vraagt ook een responsieve opstelling van de wetgever door nieuwe wetgeving op te stellen wanneer maatschappelijke problemen daarom vragen.⁷⁶ Responsiviteit is dus niet alleen voorbehouden aan het bestuur. Ook de rechter en de wetgever kunnen zich responsief opstellen. Hierbij blijft het volgens Ortlep een voortdurende zorg om ook bij een responsieve opstelling het evenwicht binnen de *Trias* te bewaren.⁷⁷

Naast het opstellen van nieuwe wetgeving voor maatschappelijke problemen is het ook van belang dat de wetgever rekening houdt met de uitvoerbaarheid van regels door de burger.⁷⁸ Omdat burgers sterk van elkaar verschillen, stelt Scheltema in een artikel uit 2018 een benadering met meerdere lagen voor. Ten eerste is van belang dat de regels voor een doorsnee-burger goed te hanteren zijn. Ten tweede is het van belang dat de wetgeving mogelijkheden biedt voor maatwerk en differentiatie. Scheltema stelt daarom voor om in de Awb een artikel 3:4a in toe voegen met de volgende tekst: "Indien de toepassing van een wettelijke regel leidt tot nadelige gevolgen die onevenredig zijn in verhouding tot de met die regel te dienen doelen, en de belanghebbende hiervan geen verwijt kan worden gemaakt, kan van de regel worden afgeweken voor zover dat nodig is om tot een meer evenwichtige regeltoepassing te komen." Daarnaast wijst Scheltema op een Franse wetswijziging waardoor de burger het recht krijgt om een keer een fout te mogen maken, een '*droit à l'erreur*'. Ten derde moet in de wetgeving meer aandacht zijn voor procedurele rechtvaardigheid. Het gaat daarbij niet alleen om de vormgeving van procedures, maar om een overheid die de burger serieus neemt.⁷⁹ In de 'Scheltema-lezing' van 5 april 2019 komen veel van deze punten ook aan bod. Daarnaast gaat Scheltema uitgebreid in op de uitleg van artikel 3:4 lid 2 Awb. Uit dit artikel volgt dat er geen onevenredigheid mag bestaan tussen de nadelen voor de burger en de voordelen voor de overheid. Aan de hand van de wetsgeschiedenis en de Aanwijzingen voor de Regelgeving betoogt Scheltema dat artikel 3:4 lid 2 Awb ook al mogelijkheden biedt om wet- en regelgeving terzijde te schuiven in gevallen waarin toepassing daarvan onrechtvaardig uitpakt.⁸⁰

76. Vgl. Borgers 2016 p. 52.

77. Ortlep 2017. Aldus ook Eradus 2010, p. 15.

78. Scheltema gebruikt hierbij de term 'doenvermogen'. Deze term komt het uit WRR-rapport '*Weten is nog geen doen*', zie WRR 2017.

79. Scheltema 2018, p. 120-131. Aldus ook Scheltema in Kromhout en Marseille 2018, p. 377-378 en Scheltema 2019. Zie ook Meuwese in Kromhout en Marseille 2018, p. 379-340.

80. Scheltema 2019, p. 248-250.

In 2006 adviseerde de Raad voor Openbaar Bestuur overigens ook al dat de wet- en regelgeving meer ruimte moeten scheppen voor situationele differentiatie. Daarbij werd gedacht aan meer open normen, algemeen geformuleerde zorgplichten, hardheidsclausules en responsieve regeltoepassing door uitvoerende professionals, etc.⁸¹

In het proefschrift van Van den Berge uit 2016 vormt de theorie van Nonet en Selznick het vertrekpunt voor een onderzoek naar de grondslagen van het Nederlands bestuursrecht vanuit een rechtstheoretisch en historisch perspectief. Hij merkt op dat het bestuursrecht van oudsher sterk geënt is “op de klassieke noties van een ondeelbaar algemeen belang en verticale publiekrechtelijke verhoudingen.” Dit klassieke bestuursrecht staat steeds meer onder druk door de privatisering, individualisering, decentralisering en internationalisering. Daarbij is de verhouding tussen overheid en burger veranderd. De overheid transformeert steeds meer tot een private partij, terwijl de burger zich steeds nadrukkelijker opstelt als ‘klant’ of ‘coproducent van beleid’. Van den Berge betoogt dat het bestuursrecht zich niet kan hervormen op grond van zijn eigen klassieke logica. Het is nodig om de fundamenten van het bestuursrecht grondig kritisch te heroverwegen. Hij gaat daarom op zoek naar een responsief stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid dat tegemoet komt aan de nieuwe werkelijkheid, maar dat tegelijkertijd ook recht blijft doen aan de klassiek-rechtsstatelijke waarden waarop het bestuursrecht van oudsher is gefundeerd. Aan de hand van bestuursrechtelijke discussies over het besluitbegrip, de relativiteits en de marginale toetsing aan het evenredigheidsbeginsel laat hij zien hoe het klassieke bestuursrecht zich kan ontwikkelen tot een relationeel bestuursrecht. De term ‘relationeel recht’ betekent in dit proefschrift overigens hetzelfde als ‘responsief recht’. Van den Berge gebruikt de term ‘relationeel recht’ omdat de responsieve rechtsopvatting sterk is gericht op concrete en maatschappelijke verhoudingen.⁸²

In een interdisciplinaire expertmeeting aan de Erasmus Universiteit Rotterdam werd op 10 november 2017 de discussie over de hervorming van het klassieke bestuursrecht naar een responsief bestuursrecht voortgezet.⁸³ Deze meeting mondde in april 2018 uit in een themanummer van het Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht waarin het begrip ‘responsiviteit’ in korte bijdragen vanuit verschillende invalshoeken wordt belicht. Over deze hervorming lopen de meningen uiteen. Waar de een vindt dat het klassieke bestuursrecht onhoudbaar is geworden (Van den Berge) of geleidelijk moet veranderen (Van Ommeren), vinden anderen dat het bestuursrecht voldoende lenig is om het hoofd te bieden aan deze ontwik-

81. Raad voor Openbaar Bestuur 2006, p. 34 en 41.

82. Van den Berge 2016; Van den Berge 2017.

83. Interdisciplinaire expert meeting ‘Bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte. Grondslagen van een responsief bestuursrecht’, eur.nl.

kelingen (Van Male). Van Oenen pleit zelfs voor een minder responsief bestuursrecht.⁸⁴

Voor mijn toetsingskader zijn vooral de bijdragen van Schueler en Tanja van belang omdat zij het abstracte begrip ‘responsiviteit’ nader concretiseren. Schueler stelt het perspectief van de burger centraal: “In een responsieve rechtsstaat heeft het bestuur uitdrukkelijk aandacht voor het perspectief van de burgers en is het bereid en in staat om daarop te antwoorden.” Ook wijst hij op het belang van inspraak in het proces van beleids- en besluitvorming.⁸⁵ Deze elementen komen ook terug in Tanja’s analyse van het begrip ‘responsiviteit’. Zij onderscheidt vier benaderingen van responsiviteit: democratisch begrip, probleemoplossend vermogen, responsieve rechtsstaat en maatwerk in het sociale domein. Deze benaderingen laten zien hoe het begrip ‘responsiviteit’ in de juridische zin is gebruikt. Uit het eerste en tweede perspectief blijkt dat responsiviteit gaat over luisteren en handelen. Door te luisteren kunnen volksvertegenwoordigers en bestuurders openstaan voor de wensen en belangen van burgers. Daarnaast kunnen belanghebbenden ook direct participeren. Bij handelen staat het oplossen van problemen in de praktijk centraal door maatwerk te bieden. Bij de bespreking van het derde en vierde perspectief wijst Tanja op twee elementen van responsiviteit: het doorbreken van strakke kaders en het versterken van de betrokkenheid van burgers. Ik denk dat deze elementen ook zijn terug te vinden bij een responsieve overheid die luistert naar zijn burgers en vervolgens daarnaar handelt.⁸⁶

De discussie over responsief bestuursrecht werd voortgezet op een studiemiddag van de VAR op 15 juni 2018. Na een inleiding over de rechtstheoretische invalshoek door Taekema gaven vier sprekers (Mak, Meuwese, Scheltema en Schutgens) hun visie op responsiviteit aan de hand van enkele bijdragen uit het themanummer. Daarbij maakten twee sprekers (Meuwese en Schutgens) een onderscheid tussen de procedurele en de materiële kant van de rechtsstaat. Bij formele, procedurele normen lijkt volgens hen differentiatie meer voor de hand te liggen dan bij materiële aanspraken en verplichtingen.⁸⁷ In de door Scheltema voorgestane evenredigheidstoets lijkt echter ook ruimte te zijn voor de materiële kant van de rechtsstaat.⁸⁸

Bij de afsluiting van de studiemiddag overwoog Vonk dat responsiviteit speelt op micro, meso en macro niveau. Aan de hand van deze niveaus onderscheidt hij de volgende vormen van responsiviteit:

84. Van den Berge 2016; Van Ommeren 2018; Van Male 2018; Van Oenen 2018.

85. Schueler 2018.

86. Tanja 2018.

87. Kromhout en Marseille 2018, p. 377 en 380. Anders Doornbos 2019, p. 568.

88. Scheltema 2018, p. 124-128; Scheltema 2019, p. 248-250.

1. **Handelingsresponsiviteit.** Dit is het microniveau van responsiviteit die vooral ziet op niet-bureaucratisch handelen van de overheid met de burger. Het gaat hier om het bieden van maatwerk in de praktijk van het bestuursrecht.
2. **Stelselresponsiviteit.** Dit is het mesoniveau van responsiviteit. Het gaat dan om de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden om niet-bureaucratisch handelen te faciliteren. De door Scheltema voorgestelde bepaling vormt hiervan een mooi voorbeeld. Op dit niveau is sprake van botsende rationaliteiten: de wens van de overheid om responsief te handelen versus de behoefte van uitvoerders om efficiënt en behapbaar beleid te maken.
3. **Systeemresponsiviteit.** Op dit macroniveau gaat het om de verhouding tussen de sturende overheid en het bestuursrecht in abstracte zin. Daarbij speelt de vraag of het bestuursrecht voldoende is toegesneden op de meer horizontale sturing door de overheid.⁸⁹ De responsiviteit van Lukas van den Berge ziet vooral hierop.⁹⁰

In haar bijdrage aan de jubileumbundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de Awb ziet Doornbos geen eenduidige ontwikkeling naar meer responsief bestuursrecht. Bij het opleggen van boetes in het kader van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften is bijvoorbeeld sprake van een restrictieve handhavingspraktijk waarbij het systemdenken overheerst en burgers wantrouwend tegemoet worden getreden. De keukentafelgesprekken in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning lijken meer responsief (met name op het vlak van bejegening en communicatie), maar zij leiden ook tot rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid. Toch is Doornbos optimistisch: het streven naar een meer responsieve verhouding tussen overheid en burger hoeft namelijk niet ten koste te gaan van de rechtsstatelijke beginselen. Zij betoogt vervolgens dat responsief recht een meer materiële invulling kan geven aan klassiek rechtsstatelijke beginselen als toegang tot recht, hoor en wederhoor en het gelijkheidsbeginsel.⁹¹

4.4.3 *Responsieve opstelling bij de toepassing van open normen*

Nu duidelijk is wat een responsieve opstelling van wetgever, bestuur en rechter betekent, kan worden nagegaan wat een responsieve opstelling bij de toepassing van open normen inhoudt. Hoe moet een bestuursorgaan of rechter handelen om de burger het gevoel te geven dat het om hem te doen is? Wat zijn de praktische mogelijkheden voor bestuur en rechter om zich responsief op te stellen bij de toepassing van open normen?

89. Overigens wordt de responsieve overheid zelf ook als een vorm van overheidssturing gezien, zie Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015, p. 23-29.

90. Vonk in Kromhout en Marseille 2018, p. 380-381.

91. Doornbos 2019, p. 572-578. Zie ook Schlössels, *NTB* 2018/66, p. 426.

4.4.3.1 *Het responsieve bestuur*

Bij het bestuur kan de responsieve opstelling al beginnen bij het invullen van de beslissingsruimte.⁹² Het bestuur kan een responsieve instelling tonen bij de totstandkoming en invulling van de beleidsregels, maar ook bij het toepassen van deze regels in de dagelijkse praktijk. Bij de totstandkoming van beleidsregels is volgens Van Kreveld het formele zorgvuldigheidsbeginsel van belang. Dit houdt in dat beleidsregels zorgvuldig moeten worden voorbereid. Het bestuur moet zorgvuldig overwegen welk beleid het wil gaan voeren en op welke wijze daaraan wordt vormgegeven. Daarbij moet het alle relevante omstandigheden zorgvuldig onderzoeken en eventuele alternatieven goed afwegen. Hierbij kan de zorgvuldigheid volgens Van Kreveld eisen dat het bestuursorgaan overlegt met belanghebbenden. Als het gaat om een grote groep personen, kan het bestuursorgaan er ook voor kiezen om betrokkenen in de gelegenheid te stellen om mondeling of schriftelijk hun visie te geven of met belangenorganisaties te overleggen. Van Kreveld noemt zelfs de mogelijkheid om met de volksvertegenwoordiging te overleggen vanwege het belang van de materie of de politieke gevoeligheid.⁹³

Als een bestuursorgaan op deze manier de totstandkoming van beleidsregels voorbereidt, dan toont het ook een responsieve opstelling. Het opent immers een dialoog met de burger en maakt gebruik van de kennis in de samenleving.⁹⁴ Overigens stopt dit proces niet als de beleidsregels eenmaal tot stand zijn gekomen. Er kan immers ook een reden zijn om de beleidsregels te wijzigen, bijvoorbeeld in geval van nieuwe ontwikkelingen of maatschappelijke opvattingen. Van Kreveld acht het bestuur zelfs verplicht om de beleidsregels te wijzigen indien feitelijke ontwikkelingen en maatschappelijke of politieke opvattingen daartoe nopen: "Van de overheid wordt een dynamisch beleid verwacht!"⁹⁵

Naast de totstandkomingsprocedure van beleidsregels is ook de inhoud van beleidsregels van belang. Net als de wetgever kan het bestuursorgaan ruimte maken voor situationele differentiatie. Beleidsregels hoeven niet alles dicht te timmeren, maar kunnen ook binnen kaders discretionaire ruimte bieden. In plaats van bepaald gedrag voor te schrijven, specificceert het bestuursorgaan welke doelen moeten worden bereikt en biedt het de medewerkers de ruimte om het daarbij best passende gedrag uit te kiezen. De kaders moeten de medewerkers voldoende ruimte te laten om van de standaard af te wijken en maatwerk te leveren.⁹⁶

92. Aldus ook Minister Dekker in Schlössels 2019, p. 129.

93. Van Kreveld 1983, p. 144-146. Bröring wijst in het kader van de zorgvuldige voorbereiding op het belang van de totstandkomingsgeschiedenis van de wettelijke basisregeling en richtlijnen van organisaties zoals de VNG, zie Bröring 1998, p. 71-72.

94. Zie ook Scheltema 2015.

95. Van Kreveld 1983, p. 168.

96. Gerritsen 2011, p. 153; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2002, p. 38 en 42.

Daarnaast kan het bestuursorgaan speelruimte en flexibiliteit voor het individuele geval creëren door de beleidsregels open te formuleren.⁹⁷ Het bestuursorgaan vult dan een open norm slechts globaal in, bijvoorbeeld door algemene criteria te formuleren die voldoende ruimte bieden voor een individualisering van het concrete geval.

Vervolgens is van belang dat de individuele gevalsbehandeling in de praktijk ook voldoende responsief is. Het gaat dan om een flexibele en doelvolgende toepassing van de regels, aandacht voor en onderzoek van bijzondere omstandigheden en het gebruik maken van de ruimte voor situationele differentiatie die wetgeving en beleidsregels open hebben gelaten.⁹⁸ Een dergelijke werkwijze heeft raakvlakken met het in het bestuursrecht bekende dilemma van de rechtvaardigheid van de norm (*Normgerechtigheid*) versus rechtvaardigheid in het individuele geval (*Einzelfallgerechtigheid*). Nicolai verbindt het streven naar rechtvaardigheid in het individuele geval aan de eis van stelselmatige uitoefening van een bestuursbevoegdheid en komt tot de volgende conclusie: “bij de uitoefening van de bevoegdheid dient het bestuursorgaan allereerst na te gaan, welke beslissing op grond van de (door hemzelf ontwikkelde) criteria zou zijn aangewezen. Daarna komt de vraag aan de orde, of er met het oog op de bijzonderheden van het ‘Einzelfall’ rechtens aanleiding bestaat om van de ‘norm’ af te wijken.”⁹⁹

Uitvoeringsorganisaties hebben de afgelopen jaren geïnvesteerd in methodieken om de responsiviteit van de gevalsbehandeling te vergroten. De SVB is bijvoorbeeld in 2016 gestart met de ‘Garage de Bedoeling’ waarin medewerkers tijdens een bijeenkomst van twee uur zoeken naar een oplossing voor een situatie waarin een onbedoeld effect lijkt te zijn ontstaan voor burger of maatschappij. Daarnaast heeft de SVB diverse instrumenten ontwikkeld om medewerkers in hun dagelijks werk te ondersteunen. Zo kan met de perspectiefcirkel worden nagegaan of het juridische, financiële en maatschappelijke perspectief voldoende zijn meegenomen in een advies of besluit. Daarnaast bieden de Algemene Beginselen van een Behoorlijke Afweging (ABBA) een stappenplan om in bijzondere gevallen een behoorlijk afgewogen beslissing te nemen en waar nodig af te wijken van de standaardwerkwijze.¹⁰⁰

Ook Stimulanz heeft een stappenplan ontwikkeld om meer recht te doen aan het individuele geval. Deze ‘omgekeerde toets’ begint niet bij de letter van de wet,

97. Van Kreveld 1983, p. 144-145. Het is overigens ook mogelijk dat beleidsregels vaag zijn omdat zij zijn gericht op het bereiken van een consensus over de wijze waarop de bestuursbevoegdheid zal worden aangewend, zie Tollenaar 2008, p. 36.

98. Raad voor Openbaar Bestuur 2006, p. 38.

99. Nicolai 1990, p. 304-305.

100. SVB 2019.

maar bij het doel van de wet. Gemeenten kunnen de toets gebruiken bij de uitvoering van de Participatiewet, de Wmo 2015, de Jeugdwet en de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening. De omgekeerde toets bestaat uit vier stappen. Bij de eerste stap denkt de medewerker van de gemeente met de burger mee over het effect dat hij wil bereiken. Het gewenste effect wordt vastgelegd in een plan van aanpak tussen de gemeente en de burger. Bij de tweede stap gaat de medewerker na of dit effect valt onder de grondwaarden van de wet. Met de term 'grondwaarden' doelt Stimulansz op de doelen die de wet nastreeft. In de derde stap wordt het voorgenomen besluit ethisch getoetst. Hierbij gaat de medewerker na wat het effect is van het voorgenomen besluit. Hij kijkt naar de uitwerking op de burger, zijn gezin en zijn omgeving. Hij onderzoekt de mogelijkheden en vaardigheden van de burger. Ook gaat hij na of zijn bedoelingen zuiver zijn. Eventuele persoonlijke gevoelens en voorkeuren mogen geen rol spelen bij de besluitvorming. Bij de vierde en laatste stap neemt de medewerker een formeel besluit op basis van de afspraken die in de eerste stap zijn gemaakt. Hij kan daarbij gebruik maken van een set instrumenten. Deze instrumenten zijn de wetsartikelen die kunnen worden gebruikt om de grondwaarden van een wet te realiseren. Het gaat hierbij om artikelen over de toegang tot de regeling, de mate van ondersteuning en enkel basisprincipes waarvan niet kan worden afgeweken.¹⁰¹

De omgekeerde toets past goed in het hiervoor beschreven trapsgewijze invulling van een responsieve opstelling door het bestuur. De omgekeerde toets vraagt namelijk niet alleen om een responsieve opstelling van de medewerker op de werkvloer, maar ook van de gemeenteraad, de beleidsmedewerkers en de communicatiemedewerkers. De gemeenteraad moet waarden vaststellen en definiëren. Beleidsmedewerkers moeten ethiek verweven in beleid. Dit houdt in dat zij de belangen van alle betrokken partijen identificeren en de effecten op deze belangen en op de vastgestelde waarden vaststellen. Deze effecten worden op waarde geschat en verwerkt in het beleid. Dit beleid mag niet helemaal dichtgetimmerd zijn, maar moet ruimte laten voor een individuele afweging.¹⁰² Tegelijkertijd voorkomt het denkkader van de omgekeerde toets dat willekeur ontstaat.¹⁰³

Overigens kan het bestuursorgaan de ervaringen op de werkvloer ook weer gebruiken om de kaders te verbeteren. Zo kunnen vitale kaders ontstaan waarbij sprake is van een voortdurende wisselwerking tussen burgers, professionals, het management van bestuursorganen en de rijksoverheid. In deze wisselwerking

101. Stimulansz 2017; Meester 2018, p. 217-230.

102. Stimulansz 2016.

103. Meester 2018, p. 230. Zie voor een kritische juridische beschouwing van de omgekeerde toets: Schulmer, Stoepker & Bruggeman 2019.

worden kaders vertaald naar de dagelijkse praktijk en worden ervaringen op de werkvloer weer gebruikt om de kaders aan te passen.¹⁰⁴

Het is echter niet de bedoeling dat de rechtszekerheid lijdt onder de toegenomen responsiviteit op de werkvloer. Volgens de Raad voor Openbaar Bestuur moeten uitvoeringsorganisaties en hun medewerkers responsiviteit voor individuele gevalsbehandeling daarom combineren met “de eisen die voortvloeien uit de rechtszekerheid (duidelijke en bestendige regels, toezicht op de naleving van regels, gebruik van jurisprudentie, voorlichting over rechten en plichten aan burgers, etc.)” Recht doen aan de bijzondere omstandigheden van burgers vereist daarom ook dat het afwijken van regels aan regels is onderworpen. Het mag bijvoorbeeld niet willekeurig door een individuele medewerker geschieden, maar pas na collegiaal overleg. Daarnaast zijn motivering van de afwijking, openbare verantwoording en toezicht ook belangrijke instrumenten om te voorkomen dat responsieve regeltoepassing verzandt in willekeur. Responsiviteit vereist dus nadere regulering voor de individuele gevalsbehandeling.¹⁰⁵ Dit sluit aan bij de insteek van Nonet en Selznick waarin de transitie naar een responsief rechtssysteem niet betekent dat de verworvenheden van het autonome recht worden losgelaten (zie paragraaf 4.4.1).

4.4.3.2 *De responsieve rechter*

Bij de responsieve opstelling van de rechter spelen twee aspecten. Ten eerste is van belang dat de rechter pas na het bestuur aan zet is. Als een bestuursorgaan responsief handelt, dan is het mogelijk dat de rechter er helemaal niet aan te pas komt. De responsieve regeltoepassing kan voor de burger immers de noodzaak van een beroepsprocedure wegnemen. Mocht er voor de burger toch een reden zijn om beroep in te stellen, dan is het de vraag hoe de rechter het responsieve handelen van het bestuur toetst. Het zou kunnen dat de rechter het bestuur enige ruimte gunt voor een responsieve regeltoepassing zoals bij de terughoudende toets van buitenwettelijk begunstigend beleid (zie paragraaf 3.4.2.2). Maar het zou ook kunnen dat de rechter de lat juist hoog legt, bijvoorbeeld door zware motiveringseisen te stellen of door een (bestuurlijke) maatwerkoplossing voor een specifiek geval ook op andere bijzondere gevallen te willen toepassen.¹⁰⁶

Ten tweede is van belang dat de rechter zelf de mogelijkheid heeft om zich responsief op te stellen. Zo kan de rechter zich responsief opstellen door zich rekenschap te geven van maatschappelijke ontwikkelingen. In zijn blog heeft Ortlep dit geïllustreerd aan de hand van een arrest van de Hoge Raad over risicoaansprakelijk-

104. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2002, p. 42.

105. Raad voor Openbaar Bestuur 2006, p. 37-38; Gerritsen 2011, p. 154-156.

106. Vgl. ABRvS 19 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4565.

heid.¹⁰⁷ In dit arrest kon de rechtsvraag niet aan de hand van de wetsbepaling of de totstandkomingsgeschiedenis worden beantwoord en zocht de Raad aansluiting bij de maatschappelijke opvattingen.¹⁰⁸ Een andere optie is het vragen van inlichtingen aan anderen dan de procespartijen op grond van artikel 8:45 Awb. Op grond van dit artikel heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geëxperimenteerd met de mogelijkheid om ‘meedenkers’ (amicus curiae) in te schakelen. Hierdoor kan de rechter ‘macro-informatie’ verkrijgen waardoor de juridische en gedragsconsequenties van uitspraken beter worden ingeschat.¹⁰⁹

Responsiviteit kan ook zien op maatschappelijk effectieve rechtspraak. Dat blijkt uit het commentaar van Loth op de preadviezen van de jaarvergadering 2017 van de NJV. Hij onderscheidt daarbij twee ambitieniveaus. Op het eerste niveau worden traditie en formalisme verruild voor innovatie en relevantie. Het tweede niveau betreft het werkelijk oplossen van het partijconflict. Het eerste niveau achten de preadviseurs haalbaar, maar bij het tweede niveau zetten ze diverse vraagtekens. Volgens Loth is dit terecht: “De rechtspraak en de rechter staan met één been in het recht en zijn beginselen, en met het andere in de actualiteit van de samenleving. In dat spanningsveld doet de rechter zijn werk, waardoor er altijd enige afstand zal zijn tot het werkelijke conflict dat partijen verdeeld houdt. Dat spanningsveld is echter niet de zwakte, maar juist de kracht van de geschilbeslechting door de rechter. Het streven naar meer responsiviteit vindt daarom zijn begrenzing in de waarborgfunctie die het recht biedt.”¹¹⁰ Dit citaat bevestigt dat ook de rechter de verworvenheden van het autonome recht niet moet loslaten in zijn streven naar responsieve rechtspraak.

Dat de rechter met één been in het recht en zijn beginselen staat, hoeft echter geen beletsel voor responsieve rechtspraak te zijn. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de conclusie van Widdershoven in de zaak *Purmerend*. In deze conclusie adviseert hij de hoogste bestuursrechters om algemeen verbindende voorschriften minder terughoudend te toetsen. Het gaat hier om de zogenaamde exceptieve toets waarbij de rechter een algemeen verbindend voorschrift indirect toetst door het besluit dat is gebaseerd op dit voorschrift te toetsen aan hoger recht en algemene rechtsbeginselen.¹¹¹ Widdershoven bepleit dat rechters algemeen verbindende voorschriften niet alleen buiten toepassing laten of onverbindend verklaren als sprake is van willekeur, maar reeds bij de enkele strijd met een formeel of materieel algemeen rechtsbeginsel.¹¹² In vier uitspraken over de verdeling van de bijstandsbudgetten gaat de

107. HR 8 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM6095.

108. Ortlep 2017. Zie ook Van de Bunt, De Keijser & Elffers 2004, i.h.b. p. 8 en 30.

109. De Poorter 2018. Zie ook art. 8:12b Awb dat m.i.v. 1 juli 2021 in werking treedt.

110. Loth 2017, par. 5.

111. Hierbij is van belang dat beroep tegen een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel o.g.v. art. 8:3 Awb is uitgesloten.

112. Concl. Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

CRvB als eerste hoogste bestuursrechter inderdaad over tot een exceptieve toetsing die door deze conclusie is geïnspireerd. De CRvB overweegt dat bij een niet rechtstreekse toetsing van een algemeen verbindend voorschrift de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke richtsnoer vormen. De intensiteit van deze toetsing is afhankelijk van onder meer de beslissingsruimte van het vaststellend orgaan, gelet op de aard en inhoud van de vaststellingsbevoegdheid en de daarbij te betrekken belangen. De toetsing kan intensiever zijn naarmate het algemeen verbindend voorschrift meer ingrijpt in het leven van de belanghebbende(n) en daarbij fundamentele rechten aan de orde zijn. Door net als Widdershoven rekening te houden met deze ‘aard van de aangetaste belangen’ is meer ruimte voor een responsieve rechtspraak ontstaan.¹¹³ Op het punt van de toetsing aan het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 Awb) en het ongeschreven beginsel van een deugdelijke motivering wordt de conclusie echter niet gevolgd. Volgens de CRvB kan de enkele strijd met een formeel beginsel van behoorlijk bestuur niet leiden tot het onverbindend verklaren van een algemeen verbindend voorschrift. Buiten toepassing laten van een algemeen verbindend voorschrift kan wel aan de orde zijn als het voorschrift niet zorgvuldig is voorbereid of gebrekkig is gemotiveerd *en* de rechter om die reden het voorschrift niet goed kan toetsen aan hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.¹¹⁴

4.4.4 *Toets aan responsiviteit*

Het bestuursrecht ontwikkelt zich op dit moment van een autonoom naar een responsief bestuursrecht.¹¹⁵ Het is de vraag hoeveel van deze transitie nu al merkbaar is in het Nederlandse socialezekerheidsrecht. Ik ga daarom op zoek naar voorbeelden van responsief gedrag van bestuur en rechter. Deze voorbeelden zoek ik met behulp van een checklist in het beleid van bestuursorganen en uitspraken van rechters. Bij de beoordeling van de responsiviteit van het bestuur kijk ik vooral naar de invulling van het beleid. Hierbij staat de stelselresponsiviteit van het beleid (responsiviteit op mesoniveau) centraal.¹¹⁶ Bij de beoordeling van de responsiviteit van de rechter is niet alleen oog voor stelselresponsiviteit, maar ook voor handelingsresponsiviteit (responsiviteit op microniveau).¹¹⁷

113. Zie ook ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890, ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:891.

114. CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016, r.o. 7.5.1 en 7.5.2. Zie ook CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2017; CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2018; CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2019.

115. Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016. Doornbos ziet eerder twee tegenovergestelde ontwikkelingen, zie Doornbos 2019, p. 576.

116. Stelselresponsiviteit ziet niet alleen op wet- en regelgeving, maar ook op beleid, zie Vonk in Kromhout en Marseille 2018, p. 380.

117. Zie par. 4.4.2 voor een toelichting op de begrippen ‘stelselresponsiviteit’ en ‘handelingsresponsiviteit’.

De checklist bevat de volgende vragen:

1. Zijn de grondwaarden of gezaghebbende principes die besloten liggen in wet- en regelgeving benoemd?
2. Is oog voor de belangen van de betrokken partijen?
3. Is oog voor maatschappelijke ontwikkelingen en opvattingen?
4. Is de regel opnieuw geïnterpreteerd in geval van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden?
5. Is oog voor de effecten waar de toepassing van het recht toe leidt?
6. Zijn buitenstaanders (zoals belangengroepen) betrokken bij het maken van beleid?
7. Bieden de beleidsregels ruimte voor responsief handelen? Zijn ze bijvoorbeeld open geformuleerd of specificeren ze welke doelen moeten worden bereikt?
8. Geeft de rechter het bestuur ruimte voor een responsieve regeltoepassing?

Vragen 1 tot en met 5 gelden voor rechter en bestuur. Vragen 6 en 7 zijn toegespitst op het bestuur, terwijl de laatste vraag voor de rechter relevant is.

De vragen uit deze checklist hebben betrekking op de juridische kant van responsiviteit. Ik heb vooral gekozen voor vragen die een link kunnen hebben met de uitleg van wet- en regelgeving. Op deze manier verwacht ik mijn inzicht in de uitleg van open normen in woonplaatsbepalingen te kunnen vergroten.

Deze keuze brengt met zich mee dat de communicatieve kant van responsiviteit (zoals communicatie met de burger) verder buiten beschouwing blijft. Communicatie is weliswaar een belangrijk element van responsiviteit,¹¹⁸ maar voor de uitleg van open normen volstaat het om naar de juridische aspecten van responsiviteit te kijken.

4.5 CONCLUSIE

De toetsingscriteria van mijn onderzoek vormen twee kanten van dezelfde medaille. Aan de ene kant staan criteria die de nadelen van open normen belichten: consistentie en zorgvuldigheid. Aan de andere kant worden de voordelen van open normen belicht door het criterium van responsiviteit. Deze criteria vertonen op het eerste gezicht een bepaalde samenhang: hoe meer open een bepaling is geformuleerd, hoe makkelijker het wordt om responsief te handelen en hoe moeilijker het wordt om consistent en zorgvuldig te handelen.

118. Scheltema 2015; Allewijn, *PMCO Conferentie* 2016; Allewijn 2018, p. 22; Doornbos 2019, p. 567. Zie voor aanbevelingen over communicatie met de burger Van Wessel 2011, p. 94-98.

Toch zijn er ook manieren om responsief te handelen zonder dat de consistentie en zorgvuldigheid hieronder lijden. Responsief handelen moet dan worden gecombineerd met de verworvenheden van de autonome rechtsstaat. Dit houdt in dat er grenzen worden gesteld aan het responsief handelen van bestuur en rechter. Ik denk dat deze grenzen vooral in de vorm van procedurele waarborgen moeten worden gesteld. Dit betekent bijvoorbeeld dat een responsieve medewerker van een bestuursorgaan pas na collegiaal overleg een uitzondering kan maken in een bijzonder geval. En rechters kunnen maatschappelijke opvattingen zwaar laten wegen in hun beslissingen, maar zij moeten deze beslissingen wel goed moeten blijven motiveren. Dankzij dergelijke procedurele waarborgen blijft de vrijheid van een responsieve wetsuitleg behouden zonder te vervallen in willekeur of rechtsongelijkheid.

Het toepassen van procedurele waarborgen vereist overigens wel enige kennis van de autonome rechtsstaat. Een goede motivering van een responsieve rechterlijke beslissing zal bijvoorbeeld ook moeten getuigen van een consistente wetsinterpretatie en een zorgvuldige feitenvaststelling en -kwalificatie. In die zin is responsiviteit te vergelijken met abstracte kunst. Op het eerste gezicht kan iedere kleuter een abstract schilderij maken, maar dat maakt van de kleuter nog geen kunstenaar. Net zo kan iedereen met een onderbuik roepen dat iets “niet de bedoeling is”, maar dat maakt een dergelijke uitroep nog niet tot een responsieve beslissing. Een responsieve beslissing moet voortbouwen op de rechtsstatelijke waarborgen van de autonome rechtsstaat. Dat vereist ook consistent en zorgvuldig handelen.

Ik denk dat bestuur en rechter hun taak op een consistente, zorgvuldige en responsieve manier kunnen vervullen. In de volgende twee hoofdstukken ga ik na of ze hierin slagen bij het toepassen van woonplaatsbepalingen op co-ouders en semi-granten.

5.1 INLEIDING

In 2014 zei de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het volgende over de visie van de regering op het gezin en op het stelsel van kindregelingen:

“De regering vindt het belangrijk om hierbij een brede gezinsdefinitie te hanteren: elk huishouden met kinderen is een gezin. Het klassieke beeld van werkende vader, zorgende moeder en kinderen van vroeger is geworden tot de huidige veelheid van leefvormen waarin kinderen opgroeien.”¹

Co-ouderschap is een voorbeeld van zo’n nieuwe leefvorm. Het is de vraag wat deze brede gezinsdefinitie betekent voor co-ouders. In dit hoofdstuk onderzoek ik daarom hoe het Nederlands socialezekerheidsrecht omgaat met de bijzondere feitelijke leefsituatie van co-ouders. Daarbij ligt de focus op bepalingen waarin vereist is dat een minderjarig kind tot het huishouden behoort. Ook kijk ik naar bepalingen die vereisen dat een kind juist niet tot het huishouden van een ander behoort. Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 5.2 ga ik kort in op het begrip ‘co-ouderschap’. Paragraaf 5.3 gaat over bepalingen waarin is vereist dat een minderjarig kind al dan niet tot het huishouden behoort. Daarna beoordeel ik of deze bepalingen op een consistente, zorgvuldige en responsieve manier worden toegepast op co-ouders. Paragraaf 5.4 gaat over de toepassing door het bestuur en paragraaf 5.5 gaat over de toepassing door de rechter. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 5.6.

5.2 CO-ouderschap

Co-ouderschap is geen wettelijk begrip. Boek 1 van het BW kent vanaf 2009 wel de zinsnede ‘gelijkwaardige verzorging en opvoeding door beide ouders’.² Volgens

1. *Kamerstukken II* 2013/14, 33716, nr. 9, p. 7-8.

2. Art. 1:247 lid 4 BW. Dit lid is in 2009 ingevoerd bij de Wet bevordering voortgezet ouderschap en zorgvuldige scheiding, zie Antokolskaia 2011 voor een uitgebreide beschrijving van de totstandkoming van deze bepaling.

de Hoge Raad verplicht deze gelijkwaardigheid niet tot een gelijke (50-50%) verdeling van de tijd die het kind bij elke ouder doorbrengt.³ Uit de jurisprudentie blijkt echter niet duidelijk hoeveel tijd een kind dan wel minimaal met zijn ouders moet doorbrengen.⁴

Het begrip 'co-ouderschap' is in de jurisprudentie omschreven als: "een verdeling van de zorg- en opvoedingstaken op 50/50 basis dan wel een regeling waarbij de ouders ongeveer eenzelfde aandeel in de opvoeding en verzorging van de minderjarigen hebben, waarbij de kosten van de minderjarigen worden gedeeld en waarbij een goede samenwerking en verstandhouding tussen de ouders vereist is."⁵ Uit deze omschrijving volgt niet dat de kinderen precies de helft van de tijd bij elk van de ouders moeten verblijven.⁶

Uit cijfers blijkt dat co-ouderschap in de afgelopen decennia is toegenomen. In de jaren tachtig en negentig woonde slechts 5% van de kinderen in een co-oudergezin.⁷ Inmiddels ligt dit percentage veel hoger. Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2009 33% van de gescheiden ouders co-ouder zijn. In 2013 is dit gedaald tot 22%.⁸ Uit een enquête van het onderzoek 'Nieuwe Families in Nederland' blijkt dat in 2010 28% procent van de gescheiden ouders voor co-ouderschap hebben gekozen.⁹ Uit het onderzoek *Scholieren en Gezinnen* blijkt dat 27% van de kinderen van negen tot zestien jaar in 2013 in een co-oudergezin wonen.¹⁰

De toename van co-ouderschap houdt verband met de veranderde rolverdeling tussen mannen en vrouwen in het gezin. De rol van de vader is sterk veranderd. Vaders dragen meer bij aan huishoudelijke taken, werken minder als de kinderen

3. HR 21 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7407, r.o. 3.7.3.

4. Nikolina 2016.

5. Hof 's-Gravenhage 16 februari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP7147, r.o. 7.

6. Aldus ook De Bie 2011.

7. Kalmijn & De Graaf 2000, p. 65-66. Overigens werd aan de respondenten zelf overgelaten wanneer sprake was van co-ouderschap.

8. CBS 2014. Deze cijfers zijn gebaseerd op afspraken in echtscheidingsconvenanten van ouders met een huwelijk of geregistreerd partnerschap. De cijfers omvatten ook situaties waarbij één of meer kinderen bij de moeder wonen en het andere kind/de andere kinderen bij de vader, zie De Kinderombudsman 2013, p. 23.

9. Poortman & Van Gaalen 2017, p. 535-536. Uit dit onderzoek blijkt dat co-ouderschap minder voorkomt bij ouders die ongehuwd samenwoonden (24% i.p.v. 28%). Het onderzoek is gebaseerd op een enquête uit 2012-2013 onder ouders met minderjarige kinderen die zijn gescheiden (in geval van een huwelijk) of apart zijn gaan wonen (in geval van ongehuwd samenwonen) in de periode 2006-2008 of 2010-2012. Het ging hierbij met name om ouders die in 2008 en 2010 zijn gescheiden of apart zijn gaan wonen. Er is sprake van co-ouderschap als een kind evenveel tijd bij beide ouders woont, zie Poortman & Van Gaalen 2017, p. 543. Zie ook Westphal 2015, p. 70 en 73.

10. Spruijt & Kormos 2014, p. 25-26. In dit onderzoek is co-ouderschap gedefinieerd als "het gemiddelde verblijf van het kind van drie of vier nachten per week bij de ene en drie of vier nachten bij de andere ouder. In de praktijk is dat vaak de ene week bij moeder en de andere week bij vader, maar ook andere regelingen komen voor."

jong zijn en besteden meer tijd aan de kinderen en de opvoeding. Door deze veranderingen wordt de moeder niet langer als de betere verzorger gezien.¹¹

Voor de deelstudie naar co-ouders in dit hoofdstuk vormt het begrippenkader over residentiële multilokaliteit (zie paragraaf 2.2.3) mijn vertrekpunt. In aansluiting op Weichharts definitie van residentiële multilokaliteit neem ik aan dat sprake is van een dubbele woonplaats *de facto* als personen gedurende een bepaalde tijdsduur over meerdere woningen kunnen beschikken en als zij regelmatig fysiek aanwezig zijn in deze woningen (zie paragraaf 2.2.4).¹² Deze algemene definitie moet vervolgens nader worden toegespitst op het co-ouderschap. Ik richt mijn onderzoek op de vorm van co-ouderschap waarbij elke ouder een eigen woning heeft en hun minderjarige kinderen afwisselend in deze woningen verblijven.¹³ De kinderen hebben dus feitelijk een dubbele woonplaats: zij zijn de actieve actoren die regelmatig heen en weer reizen tussen de woningen van hun gescheiden ouders (zie paragraaf 2.2.3.3). De co-ouders beschikken slechts over één woning. Zij zijn de passieve factoren en hebben feitelijk dus één woonplaats.

5.3 BEPALINGEN OVER KIND IN HET HUISHOUDEN

Het deelonderzoek over co-ouders is gericht op bepalingen waarin is vereist dat een minderjarig kind al dan niet tot het huishouden behoort. In deze subparagraaf beschrijf ik deze bepalingen. Voor zover relevant bespreek ik ook de ontstaansgeschiedenis van deze bepalingen. Achtereenvolgens komen bepalingen over de volgende onderwerpen aan bod: kinderbijslag, nabestaandenuitkering, zorgverzekering, toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen, verzorgingsforfait, toeslag van het UWV, IOAW-uitkering en IOAZ-uitkering.

Voor de volledigheid wijs ik erop dat ook bepalingen die geen direct verband houden met de woonplaats of de samenstelling van het huishouden voor co-ouders relevant kunnen zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de referte-eis. Op grond van deze eis moet een werkloze werknemer in de 36 kalenderweken voorafgaand aan de eerste dag van werkloosheid in ten minste 26 kalenderweken minimaal één arbeidsuur per kalenderweek hebben gewerkt.¹⁴ Deze eis kan problematisch zijn voor co-ouders die om de week voor de kinderen zorgen (een week-op-week-afterdeling). Dit blijkt uit een uitspraak van de CRvB uit 2010. Deze uitspraak gaat

11. Antokolskaia 2013, p. 178-179; Kalmijn & De Graaf 2000, p. 63.

12. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 65.

13. Dit is de meest voorkomende vorm van co-ouderschap, zie Stam 2015. Andere vormen van co-ouderschap zijn *birdnesting* en *doublenesting*. Bij *birdnesting* blijven de kinderen in het ouderlijk huis wonen. De ouders verblijven beurtelings ook in deze woning. Daarnaast hebben zij meestal nog een andere woning. Bij *doublenesting* blijft het hele gezin in het huis wonen en hebben de ouders aparte slaapkamers. Zie Rutherford 2001; Silverman & Higgins 2003; Stam 2015.

14. Art. 17 lid 1 WW.

over een co-ouder die de ene week 40 uur werkte en de daaropvolgende week niet werkte en voor de kinderen zorgde. In de 36 kalenderweken voorafgaand aan de eerste dag van haar werkloosheid had ze slechts 18 weken gewerkt in plaats van de minimaal vereiste 26 weken. Zij voldeed dus niet aan de referte-eis en had dus geen recht op een WW-uitkering. Uit de uitspraak van de CRvB blijkt ook dat geen uitzonderingsmogelijkheid bestaat voor co-ouders met een week-op-week-af-verdeling.¹⁵

5.3.1 *Kinderbijslag*

Het begrip 'huishouden' speelt een rol in diverse bepalingen van de AKW:

- Er bestaat recht op enkelvoudige kinderbijslag voor het kind dat tot het huishouden van de verzekerde behoort (zie paragraaf 5.3.1.1).¹⁶
- Er bestaat recht op dubbele kinderbijslag voor het kind dat wegens ziekte of onderwijs uitwonend is en niet tot het huishouden van een ander behoort (zie paragraaf 5.3.1.2).¹⁷
- Er bestaat recht op dubbele kinderbijslag voor het kind met intensieve zorg dat tot het huishouden van de verzekerde behoort.¹⁸ Voor alleenverdieners¹⁹ en alleenstaanden bestaat mogelijk recht op een extra verhoging van de kinderbijslag (zie paragraaf 5.3.1.3).²⁰
- In geval van samenloop van twee rechten op kinderbijslag kan van belang zijn tot welk huishouden het kind behoort (zie paragraaf 5.3.1.4).²¹
- De SVB kan de verzekerde verzoeken om aan te tonen dat een kind tot zijn huishouden behoort of uitwonend is. De SVB kan dit ook vragen aan de persoon aan wie of de instelling waaraan op grond van artikel 21 AKW kinderbijslag wordt betaald (zie paragraaf 5.3.1.5).²²

De AKW bevat geen definitie van het begrip 'huishouden'.

5.3.1.1 *Enkelvoudige kinderbijslag voor minderjarig kind in huishouden*

De verzekerde heeft recht op enkelvoudige kinderbijslag voor een kind dat jonger is dan achttien jaar en dat tot zijn huishouden behoort of door hem wordt onder-

15. CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4424.

16. Art. 7 lid 1 AKW.

17. Art. 7 lid 6 AKW.

18. Art. 7a lid 1 AKW.

19. Het inkomen van de partner die als 'niet-verdienend' wordt gekwalificeerd mag niet hoger zijn dan het bedrag genoemd in art. 8.14a lid 1 sub a Wet IB 2001 (€ 5.153 op 1 januari 2021).

20. Art. 7a lid 2-6 AKW.

21. Art. 18 lid 4 AKW. Voor de samenloopbepaling van art. 9 lid 1 BUK is ook van belang of een kind tot het huishouden behoort. Deze bepaling geldt alleen voor overeenkomsten en rechterlijke uitspraken die voor 1 juli 2014 tot stand zijn gekomen, zie art. 9 lid 2 BUK. Omdat artikel 9 BUK een overgangsrechtelijke bepaling is, blijft deze verder buiten beschouwing.

22. Art. 15a AKW.

houden.²³ Het begrip ‘huishouden’ is in de AKW niet gedefinieerd. Wel blijkt uit de wetsgeschiedenis waarom het recht op enkelvoudige kinderbijslag is gekoppeld aan het criterium ‘tot het huishouden behoren’. Bij de invoering van de AKW was het onderhoudsbeginsel de rechtsgrond voor het recht op kinderbijslag: degene die het kind onderhoudt, heeft in beginsel recht op kinderbijslag. Omdat het niet praktisch was om bij alle kinderen een onderzoek naar het onderhoud uit te voeren, besloot de wetgever om het criterium ‘tot het huishouden behoren’ te hanteren voor kinderen jonger dan zestien jaar. Het was volgens de wetgever namelijk gerechtvaardigd om ervan uit te gaan dat kinderen die tot het huishouden van de vader of moeder behoren ook door hen worden onderhouden. Een andere overweging die meespeelde was de coördinatie met het recht op kinderaftrek in de belastingwetgeving.²⁴

Vanaf begin jaren tachtig speelt niet alleen het onderhoudsbeginsel, maar ook het verzorgingsbeginsel een belangrijke rol in de kinderbijslagwetgeving: degene die het kind verzorgt, heeft in beginsel recht op kinderbijslag. Het verzorgingsbeginsel is van toepassing op kinderen jonger dan zestien jaar die tot het huishouden behoren. Voor alle kinderen van zestien jaar en ouder en voor kinderen jonger dan zestien jaar die niet tot het huishouden van de verzekerde behoren, is het onderhoudsbeginsel relevant. In geval van samenloop tussen een verzorgende ouder en een onderhoudende ouder gaat de verzorgende ouder in beginsel voor (zie ook paragraaf 5.3.1.4).²⁵

5.3.1.2 *Dubbele kinderbijslag voor uitwonend kind*

De verzekerde kan recht hebben op dubbele kinderbijslag voor kinderen die niet tot zijn huishouden behoren en ook niet als eigen kind, aangehuwd of pleegkind tot het huishouden van een ander behoren. Daarbij is vereist dat de verzekerde voldoet aan een bepaalde onderhoudsbijdrage en dat het gaat om kinderen die:

- uitwonend zijn in verband met ziekte of gebreken;
- uitwonend zijn in verband met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding.²⁶ Hierbij geldt in bepaalde gevallen de eis dat de afstand van het voormalige woonadres tot de dichtstbijzijnde beroepsopleiding of school minimaal 25 kilometer bedraagt.²⁷

23. Art. 7 lid 1 AKW.

24. *Kamerstukken II* 1957/58, 4953, nr. 3, p. 27. Zie ook *Kamerstukken II* 1980/81, 16632, nr. 3, p. 6. Overigens speelde de coördinatie met het recht op kinderaftrek in het Besluit op de Loonbelasting 1940 bij de keuze voor het criterium ‘tot het huishouden behoren’ ook een belangrijke rol, zie *Kamerstukken II* 1957/58, 4953, nr. 3, p. 27.

25. *Kamerstukken II* 1980/81, 16632, nr. 3, p. 6-10 en 17; *Kamerstukken II* 1982/83, 17696, nr. 17, p. 1. Zie ook art. 18 lid 4 AKW.

26. Art. 7 lid 6-10 AKW en art. 6 en 15 BUK.

27. Art. 7 lid 6 onderdeel b onder 1° of 5° AKW en art. 2 Regeling dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen is ingevoerd omdat het uitwonend zijn van studerende of invalide kinderen doorgaans extra kosten met zich meebrengt. Deze kosten zullen meestal niet optreden als een kind tot het huishouden van een ander behoort, bijvoorbeeld tot het huishouden van de ex-echtgenote van de verzekerde. De AKW vereist daarom niet alleen dat een kind niet tot het huishouden van de verzekerde behoort, maar ook dat het kind niet tot het huishouden van een ander behoort.²⁸

De afstandseis van 25 kilometer is een recente voorwaarde die pas in 2015 is ingevoerd. In de wetsgeschiedenis wordt ingegaan op de bewijsvoering. Ouders met een kind in het buitenland moeten met bewijsstukken en verklaringen van officiële instanties aantonen dat binnen deze afstand geen gelijksoortige opleiding wordt aangeboden. Wanneer dit niet is af te leiden uit dergelijke bewijsstukken of verklaringen, zal de SVB moeten afgaan op de verklaringen van de ouders.²⁹

5.3.1.3 *Dubbele kinderbijslag voor thuiswonend kind met intensieve zorg*

Verzekerden hebben recht op dubbele kinderbijslag als een gehandicapt kind tot het huishouden behoort. Het gaat om kinderen van drie tot achttien jaar met een ziekte van lichamelijke, verstandelijke, zintuigelijke of geestelijke aard die intensieve zorg behoeven.³⁰

Voor alleenverdieners³¹ en alleenstaanden met een thuiswonend kind met intensieve zorg bestaat daarenboven mogelijk recht op een extra verhoging van de kinderbijslag van € 2.225,29 per jaar (bedrag 1 januari 2021). Als er meerdere gehandicapte kinderen in een huishouden zijn, wordt dit extra bedrag slechts eenmaal uitgekeerd. Specifiek voor co-ouders is geregeld dat het huishoudtype (alleenverdiener of alleenstaande) van de co-ouder wiens recht op reguliere kinderbijslag wordt uitbetaald, bepalend is voor het eventuele recht op verhoging. Deze regel was nodig omdat het recht op verhoging mede afhankelijk is van het huishoudtype, terwijl het huishoudtype van co-ouders onderling kan verschillen.³² Verder is in het Besluit uitvoering kinderbijslag geregeld dat het recht op verhoging niet gelijk verdeeld wordt uitbetaald aan co-ouders.³³ Dit betekent overigens niet dat gesplitste uitbetaling niet mogelijk is. De AKW voorziet namelijk in de mogelijkheid van

28. *Kamerstukken II 1978/79*, 15683, nr. 3, p. 27-28. Zie ook *Kamerstukken II 1957/58*, 4953, nr. 3, p. 29, *Kamerstukken II 1964/65*, 8020, nr. 3, p. 15-16 en *Kamerstukken II 1993/94*, 23795, nr. 3, p. 9.

29. *Kamerstukken II 2013/14*, 33716, nr. 10, p. 9.

30. Art. 7a lid 1 en 6 AKW, art. 11-12 BUK en de Regeling uitvoering dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg.

31. Het inkomen van de partner die niet als niet-verdienend wordt gekwalificeerd, mag niet hoger zijn dan het bedrag genoemd in art. 8.14a lid 1 sub a Wet IB 2001 (€ 5.153 op 1 januari 2021).

32. Art. 7a lid 2-6 AKW.

33. Art. 10 lid 2 BUK.

een gesplitste betaling aan meerdere verzekerden op verzoek van de verzekerde wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald.³⁴

De AKW bevat vanaf 1 januari 2015 bepalingen over deze uitkeringen voor thuiswonende kinderen met intensieve zorg. Tot 1 januari 2015 werd de uitkering voor thuiswonende gehandicapte kinderen geregeld in de Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG). Bij de Wet hervorming kindregelingen is de integratie van de TOG in de AKW geregeld. Achtergrond van deze wijziging was de wens om het stelsel voor kindregelingen te vereenvoudigen. Een aparte regeling voor thuiswonende gehandicapte kinderen was in dat kader niet meer wenselijk.³⁵

De TOG was onder andere bedoeld om ouders of verzorgers die thuis een gehandicapt kind verzorgen, tegemoet te komen in de extra onderhouds- en verzorgingskosten van dat kind. Naast de reguliere tegemoetkoming bestond een extra tegemoetkoming voor alleenverdieners. Voor alleenstaanden bestond echter geen extra uitkering. In de TOG gold ook de voorwaarde dat het kind tot het huishouden van de ouders of verzorgers behoort. Met deze voorwaarde is aansluiting gezocht bij artikel 7 van de AKW (zie ook paragrafen 5.3.1.1 en 5.3.1.2).³⁶

5.3.1.4 *Samenloop van rechten op kinderbijslag*

Op grond van de AKW kunnen meerdere personen tegelijkertijd recht hebben op kinderbijslag voor hetzelfde kind. Er is dan sprake van een samenloop van rechten op kinderbijslag. Het is de bedoeling dat slechts één recht tot uitbetaling komt. De AKW en het Besluit uitvoering kinderbijslag bevatten daarom bepalingen ter voorkoming van dubbele uitbetaling van kinderbijslagrechten.³⁷ In een aantal van deze artikelonderdelen is ook van belang tot welk huishouden het kind behoort.

Artikel 18 lid 4 AKW bevat een bepaling voor de situatie waarin twee of meer personen recht hebben op kinderbijslag voor hetzelfde kind, maar die personen geen gezamenlijk huishouden vormen. Dit is met name het geval wanneer de ouders zijn gescheiden. Er kan dan sprake zijn van een samenloop tussen een verzorgende ouder en een onderhoudende ouder. In paragraaf 5.3.1.1 kwam al aan de orde dat de aanspraken van de verzorgende ouder dan voorgaan. In lijn met dat uitgangspunt bepaalt artikel 18 lid 4 dat de kinderbijslag van de persoon tot wiens huishouden het kind niet behoort, niet wordt betaald. Bij de toepassing van deze samen-

34. Art. 18 lid 8 AKW. Zie ook p. 6-7 van de toelichting bij het Besluit van 11 december 2014, *Stb.* 2014, 556.

35. *Kamerstukken II* 2012/13, 33716, nr. 3, p. 13.

36. Art. 4 lid 1 TOG (oud) en p. 5-6 van de toelichting bij het Besluit van 20 december 1999, *Stcrt.* 1999, 249.

37. Art. 18 lid 2-7 AKW en art. 9-10 BUK.

loopbepaling moet de SVB aan de hand van de feitelijke situatie bepalen tot welk huishouden een kind behoort. De inschrijving in de BRP is daarvoor een belangrijke aanwijzing. Verder maakt de SVB gebruik van verklaringen van de personen die recht hebben op kinderbijslag voor hetzelfde kind. Als hun verklaringen elkaar tegenspreken, moet de SVB een nader onderzoek instellen. Omdat dergelijke onderzoeken vaak tot onevenredige inspanningen voor de SVB leiden, was vanaf 2006 in artikel 5a lid 2 van het Samenloopbesluit kinderbijslag een bepaling opgenomen voor situaties waarin volgens de SVB onduidelijkheid bestaat over het huishouden waartoe het kind behoort. Op grond van deze bepaling kon de SVB de kinderbijslag zonder nader onderzoek uitbetalen aan de persoon die de betrokken personen ooit gezamenlijk hadden aangewezen. In gevallen waarin een dergelijke aanwijzing ontbrak, verdeelde de SVB de kinderbijslag in gelijke delen over de huishoudens waartoe deze personen behoorden.³⁸ Het Samenloopbesluit kinderbijslag is met ingang van 1 juli 2014 vervallen. In het Besluit uitvoering kinderbijslag is geen vergelijkbare bepaling opgenomen, omdat men het aantal gesplitste betalingen wilde terugbrengen.³⁹

Na een echtscheiding is ook een samenloop tussen twee verzorgende ouders mogelijk. Deze situatie doet zich voor in geval van co-ouderschap. Artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag regelt dat de kinderbijslag dan gesplitst wordt uitbetaald, tenzij anders is overeengekomen in een overeenkomst of rechterlijke beschikking. Deze gesplitste uitbetaling houdt in dat het recht op kinderbijslag van één van de ouders gelijk verdeeld wordt uitbetaald. In de praktijk van de SVB wordt deze persoon de aanvrager genoemd. Het recht van de andere ouder wordt dan niet uitbetaald. Co-ouderschap wordt in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag omschreven als twee personen die een kind “op basis van een overeenkomst of rechterlijke beschikking overwegend in gelijke mate verzorgen en onderhouden zonder met elkaar een gemeenschappelijke huishouding te voeren”.

De voorloper van deze bepaling was opgenomen in artikel 5a lid 1 van het Samenloopbesluit kinderbijslag. Deze bepaling is in 1995 ingevoerd omdat daaraan in de praktijk behoefte bestond. Het ging met name om verzekerden die geen overeenkomst over de uitbetaling van de kinderbijslag hebben gesloten of hebben kunnen sluiten.⁴⁰ Bij de invoering van deze samenloopbepaling is het begrip ‘co-ouderschap’ ook toegelicht: “Dit wil zeggen dat het kind bijvoorbeeld een aantal dagen per week bij de ene en een aantal dagen per week bij de andere ouder verblijft. In geval van co-ouderschap behoort het kind derhalve tot het huishouden van beide ouders.” In de toelichting wordt niets wordt gezegd over de voorwaarde dat

38. Art. 5a lid 2 Samenloopbesluit kinderbijslag (oud) en p. 5 van de toelichting bij het Besluit van 1 december 2006, *Stb.* 2006, 649.

39. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33318, nr. 3, p. 11-12.

40. Zie p. 13 van de toelichting bij het Besluit van 21 september 1995, *Stb.* 1995, 451.

sprake moet zijn van een overeenkomst of rechterlijke beschikking. Ook de verdeling van de onderhoudskosten wordt niet toegelicht.⁴¹

Toen het Samenloopbesluit kinderbijslag in 2014 werd vervangen door het Besluit uitvoering kinderbijslag is de regeling voor co-ouders behouden. De regering vond het namelijk onwenselijk om drempels op te werpen in de uitvoering van de afspraken over de verdeling van de zorg- en opvoedingstaken bij co-ouders.⁴²

5.3.1.5 *Aantonen van de woonsituatie*

De SVB kan een verzekerde verzoeken om aan te tonen dat een kind tot zijn huishouden behoort of uitwonend is. De SVB kan dit ook vragen aan de persoon aan wie of de instelling waaraan op grond van artikel 21 AKW kinderbijslag wordt betaald. Daarbij kan de SVB aanbieden om de woning van de verzekerde of de woning waar het kind woont binnen te treden en een huisbezoek af te leggen. Als de bewoner van de deze woning geen toestemming geeft voor dit huisbezoek, kan dit gevolgen hebben voor het recht op kinderbijslag.⁴³

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze bepalingen zijn ingevoerd om de SVB meer mogelijkheden te bieden om de woonsituatie van het kind vast te stellen. Waar een kind woont, kan immers verschil maken voor het recht op uitkering. Het kan voor een ouder dan voordelig zijn om de woonsituatie anders voor te stellen dan die feitelijk is. Het gaat om de volgende situaties:

- Ouders geven aan dat het kind thuiswonend is, terwijl het uitwonend is. Dit is relevant omdat voor thuiswonende kinderen het onderhoud niet aangetoond hoeft te worden (zie ook paragraaf 5.3.1.1).
- Ouders verstrekken bepaalde informatie over de tijdsbesteding van hun kind van zestien of zeventien jaar en geven daarbij aan dat het kind in verband met die tijdsbesteding uitwonend is. In dat geval kan het onderzoek naar de woonsituatie onderdeel uitmaken van het onderzoek over de tijdsbesteding (zie ook paragraaf 5.3.1.2).
- Ouders geven aan dat hun kind uitwonend is in verband met het volgen van onderwijs of het hebben van een ziekte of gebrek en dat het kind in een instel-

41. Zie p. 9 van de toelichting bij het Besluit van 21 september 1995, *Stb.* 1995, 451.

42. Zie p. 17 van de nota van toelichting bij het BUK, *Stb.* 2014, 229. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 33318, nr. 3, p. 11-12.

43. Art. 14a lid 3 en art. 15a AKW. Deze bepalingen zijn ingevoerd door de Wet van 4 oktober 2012 (*Stb.* 2012, 463). Hierbij is voor een aantal andere wetten ook geregeld dat betrokkene moet aantonen dat zijn feitelijke woonsituatie in overeenstemming is met het adres dat aan de uitvoerende instantie is verstrekt. In art. 35a onder c Anw, art. 14 lid 2 onder b IOAW, art. 14 lid 2 onder b IOAZ, art. 53a lid 2 onder b Pw en art. 12a lid 1 onder b TW wordt ook expliciet verwezen naar het adres van een kind. Omdat niet wordt gesproken over de voorwaarde dat het kind tot het huishouden moet behoren, blijven deze bepalingen verder buiten beschouwing.

ling verblijft of zelfstandig woont. Deze informatie is relevant omdat dan recht op dubbele kinderbijslag kan bestaan (zie ook paragraaf 5.3.1.2).⁴⁴

5.3.2 Nabestaandenuitkering

Nabestaanden met een kind jonger dan 18 jaar kunnen recht hebben op een nabestaandenuitkering. Daarbij is vereist dat het kind niet tot het huishouden van een ander behoort. Als op het moment van overlijden niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, gaat het recht op nabestaandenuitkering in vanaf de maand waarin wel aan de voorwaarde wordt voldaan.⁴⁵ Het begrip 'huishouden' is in de Anw niet gedefinieerd.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat nabestaanden met een minderjarig kind voor een uitkering in aanmerking komen omdat het kabinet hen niet wilde verplichten om betaalde arbeid te verrichten. Nabestaanden met minderjarige kinderen hebben immers meer problemen met de combinatie van zorg en arbeid dan mensen zonder kinderen of ouders die de zorgplicht kunnen delen met een partner.⁴⁶

Het begrip 'huishouden' is verder ook van belang voor een recht op wezenuitkering van de zogenaamde 'huishoudwees'. Een huishoudwees is een ongehuwde wees van 16 jaar of ouder en jonger dan 21 jaar die (kort gezegd) het merendeel van zijn tijd besteedt aan het huishouden waartoe minstens een andere wees behoort.⁴⁷ Het gaat hierbij meestal om een jongere broer of zus. De wetsgeschiedenis bevat geen uitleg over het begrip 'huishouden' in het kader van de huishoudwees. Wel is toegelicht waarom de huishoudwees ongehuwd en niet samenwonderend moet zijn.⁴⁸

5.3.3 Zorgverzekering

De Zorgverzekeringswet bepaalt vanaf 15 maart 2011 dat een zorgverzekeraar een verzekerde mag weigeren indien deze al een andere zorgverzekering heeft.⁴⁹ Met deze bepaling wordt dubbele verzekering voorkomen. Bij de voorbereiding van deze wetswijziging bleek dat circa 11 000 kinderen op dat moment al twee (of meer) zorgverzekeringen hadden. Het ging waarschijnlijk vooral om kinderen van

44. *Kamerstukken II* 2008/09, 31929, nr. 3, p. 1 en 7-8.

45. Art. 14 lid 1 onder a en lid 3 Anw. De term 'huishouden' komt ook voor in art. 1 onder f en art. 9 lid 6 Controlevoorschriften Anw. Deze artikelen blijven verder buiten beschouwing omdat de toelichting bij het besluit van 26 april 1996 niet ingaat op het gebruik van deze term, zie *Stcrt.* 1996, 141.

46. *Kamerstukken II* 1994/95, 24169, nr. 3, p. 2-3, 8 en 11.

47. Art. 26 lid 2 onder d Anw. Zie ook art. 35a onder b Anw.

48. *Kamerstukken II* 1995/96, 24693, nr. 5, p. 4-5.

49. Art. 3 lid 4 onder a Zvw.

gescheiden ouders, die door hun ouders ieder bij hun eigen zorgverzekeraar waren verzekerd. De dubbele zorgverzekering van deze kinderen moest worden beëindigd. Daarom is geregeld dat personen die over kinderen met een dubbele zorgverzekering gezag uitoefenen, bepalen welke zorgverzekering blijft bestaan. Het kan voorkomen dat personen met een gezamenlijk gezag er niet in slagen om één zorgverzekering voor hun kind aan te wijzen. In dat geval bepaalt de persoon tot wiens huishouden het kind behoort, welke zorgverzekering als enige voor het kind blijft voortbestaan. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met ‘de persoon tot wiens huishouden het kind behoort’ wordt bedoeld op de persoon “bij wie het kind in de gemeentelijke basisadministratie staat ingeschreven.”⁵⁰

5.3.4 *Toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen*

Of een kind tot het huishouden behoort, speelt in de wet- en regelgeving over toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen een ondergeschikte rol. De hoofdregel is namelijk dat een kind als ingezetene op hetzelfde woonadres in de BRP moet zijn ingeschreven. Dit volgt uit de definitie van het begrip ‘kind’ in de Awir.⁵¹ Op deze hoofdregel is een uitzondering gemaakt voor situaties waarin een kind tegelijkertijd tot het huishouden van beide ouders behoort. Hiervan is sprake als het kind doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft. Dit kan zich voordoen bij co-ouderschap. Deze uitzondering hangt samen met het feit dat een kind slechts op één adres ingeschreven kan staan. De wetgever vond het niet wenselijk om de ouder bij wie het kind niet staat ingeschreven louter om deze reden uit te sluiten van een tegemoetkoming.⁵²

Deze uitzondering werkt door in de Wet kinderopvang. Dit betekent dat co-ouders voor het eigen deel van de opvangkosten elk apart kinderopvangtoeslag kunnen aanvragen.⁵³ Beide ouders kunnen dus in aanmerking komen voor een kinderopvangtoeslag. Dat geldt echter niet voor het kindgebonden budget (inclusief de verhoging van het kindgebonden budget voor de ouder zonder toeslagpartner: de zogenaamde alleenstaande ouderkop). Hierbij is van belang dat het recht op kind-

50. Art. IX van de wet van 26 februari 2011, *Stb.* 2011, 111; *Kamerstukken II* 2009/10, 32150, nr. 3, p. 19-20 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32150, nr. 7, p. 3-4.

51. Art. 4 lid 1 Awir.

52. Art. 4 lid 2 Awir en *Kamerstukken II* 2004/05, 29764, nr. 3, p. 38. Deze uitzondering is overgenomen uit art. 1 lid 3 Wet kinderopvang (oud). In de toelichting bij deze bepaling werd eveneens opgemerkt dat het niet wenselijk is om de ouder bij wie het kind niet staat ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens louter om die reden wordt uitgesloten van de tegemoetkoming, zie *Kamerstukken II* 2003/04, 28447, nr. 20, p. 9. Een vergelijkbare uitzondering geldt ook voor het recht op de combinatiekorting, zie art. 44b Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001. Dit artikel is m.i.v. 1 januari 2021 gewijzigd n.a.v. het arrest van de Hoge Raad van 13 maart 2020, zie HR 13 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:415. Dit arrest heeft echter niet geleid tot een wijziging van art. 4 lid 2 Awir.

53. *Kamerstukken II* 2013/14, 33716, nr. 9, p. 36.

gebonden budget is gekoppeld aan het recht op kinderbijslag.⁵⁴ Vanwege deze koppeling is de definitie van het begrip ‘kind’ uit de Awir niet van toepassing op het kindgebonden budget.⁵⁵ Hierdoor geldt de uitzondering voor co-ouders in de Awir ook niet voor het kindgebonden budget. In de Wet op het kindgebonden budget is vervolgens het recht op kindgebonden budget beperkt tot de ouder, wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald.⁵⁶ Dit betekent dat co-ouders met één (minderjarig) kind moeten kiezen welke ouder kindgebonden budget ontvangt. Co-ouders met meer dan één kind, kunnen in de praktijk wel allebei een kindgebonden budget ontvangen. Dit is het geval als zij kinderbijslag voor verschillende kinderen aanvragen.⁵⁷

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat vooral praktische bezwaren in de weg staan aan een gesplitste uitbetaling van het kindgebonden budget:

“Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten voor kinderen. De hoogte ervan wordt vastgesteld op basis van het inkomen van de ouder van wie het recht op kinderbijslag tot uitbetaling komt. Het gesplitst uitbetalen van de aanspraak die de ene ouder heeft op grond van zijn inkomen, zou er voor zorgen dat een deel van de tegemoetkoming bij de andere ouder terecht komt op wiens draagkracht de hoogte niet is afgestemd. Bovendien zou gesplitste uitbetaling de uitvoeringspraktijk enorm compliceren, omdat het kindgebonden budget werkt op basis van voorschotten. Een ten onrechte verstrekt voorschot kindgebonden budget zou bij gesplitste betaling derhalve bij beide ouders teruggevorderd moeten worden. Daarnaast is gesplitste betaling in strijd met het beleid van de Belastingdienst om zoveel mogelijk één bankrekeningnummer te hanteren voor het uitbetalen van toeslagen. Ten slotte moet nog worden benadrukt dat het co-ouders vrij staat om zelf afspraken te maken over de financiën aangaande de kinderen. De verdeling van de opvangdagen (waarvoor kinderopvangtoeslag kan worden genoten) en het kindgebonden budget kunnen hier onderdeel van uitmaken.”⁵⁸

De Nationale ombudsman vindt dat de huidige regeling van het kindgebonden budget niet aansluit bij de ontwikkeling in de maatschappij dat co-ouderschap steeds vaker voorkomt. Burgers mogen van de overheid een regeling verwachten die ervoor zorgt dat beide co-ouders kunnen beschikken over (een deel van) het

54. Art. 2 lid 1 Wet KB.

55. Art. 1 lid 3 Wet KB en *Kamerstukken II* 2006/07, 30912, 3, p. 8-9.

56. Art. 2 lid 10 Wet KB.

57. Vgl. p. 4-5 van de bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 juli 2002, WDB 2002-406 M. Hierbij is nog van belang dat de hoogte van het kindgebonden budget afhankelijk is van het aantal kinderen waarvoor aanspraak op kindgebonden budget kan bestaan, zie art. 2 lid 2 Wet KB. Kinderen voor wie de co-ouder wel kinderbijslag ontvangt, maar op grond van art. 2 lid 10 Wet KB geen kindgebonden budget, tellen niet mee voor de bepaling van de hoogte van het kindgebonden budget, zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31399, nr. 3, p. 5.

58. *Kamerstukken II* 2013/14, 33716, nr. 9, p. 36. Zie ook *Kamerstukken II* 2006/07, 30912, nr. 3, p. 10.

kindgebonden budget. De regeling voldoet niet omdat slechts één van beide co-ouders het kindgebonden budget kan ontvangen. Daarnaast stelt de Nationale ombudsman vast dat de regeling zo is vormgegeven dat de overheid deze goed kan uitvoeren. Hierdoor moeten co-ouders meer moeite doen om het kindgebonden budget te ontvangen. Dit heeft te maken met de koppeling van het kindgebonden budget aan de kinderbijslag: een co-ouder moet als aanvrager van kinderbijslag geregistreerd staan om kindgebonden budget te kunnen ontvangen. Ouders zijn zich echter niet altijd ervan bewust welke ouder als aanvrager is geregistreerd. Overigens ziet de Nationale ombudsman wel in dat de koppeling van het kindgebonden budget en de kinderbijslag in de praktijk ook waardevol is. Dankzij de koppeling heeft de Belastingdienst/Toeslagen bijvoorbeeld goed zicht op de personen die mogelijk in aanmerking komen voor het kindgebonden budget.⁵⁹

In dit kader is relevant dat de Awir vanaf 7 juli 2020 een algemene hardheidsclausule bevat waarmee tegemoet kan worden gekomen aan onbillijkheden van overwegende aard. Het is echter niet waarschijnlijk dat de toepassing van de huidige regeling van het kindgebonden budget op co-ouders leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Daarvoor is namelijk vereist dat de toepassing van wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen leidt tot een gevolg dat de wetgever had voorkomen als hij dat bij het maken van deze wet- en regelgeving had voorzien.⁶⁰ Uit de hiervoor beschreven wetsgeschiedenis blijkt dat de gevolgen van de huidige regeling door de wetgever zijn voorzien. Ik acht de kans daarom klein dat deze nieuwe hardheidsclausule voor co-ouders een verschil kan maken.

Overigens was het splitsen van het recht wel een optie bij de voorloper van het kindgebonden budget (de kinderkorting). Dit blijkt uit de notitie 'Co-ouders en fiscaliteit' uit 2002. Voor het recht op kinderkorting gold onder meer de voorwaarde dat het kind in de basisadministratie persoonsgegevens (inmiddels de BRP) op hetzelfde woonadres was ingeschreven als de belastingplichtige.⁶¹ Door deze inschrijvingseis kon slechts één co-ouder in aanmerking komen voor de kinderkorting. De andere co-ouder kon dit als onredelijk ervaren. Volgens de Staatssecretaris van Financiën kon aan deze co-ouder tegemoet worden gekomen door een aparte regeling voor co-ouders te introduceren. Op grond van deze regeling zouden co-ouders ieder recht hebben op de helft van de voor hen individueel geldende kinderkorting. Co-ouders zouden dan in een verklaring aangeven voor welk kind (of kinderen) zij als co-ouder aangemerkt willen worden (de zogenaamde 'co-ouderverklaring'). Na inlevering van deze verklaring zou de Belastingdienst in beginsel ervan

59. Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087, p. 6 en 12-14. Zie ook p. 62 en 74 van de beleidsdoorlichting van artikel 10 «Tegemoetkoming ouders» (bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 30982 nr. 46).

60. Art. 47 lid 1 Awir; *Kamerstukken II 2019/20*, 35468, nr. 3, p. 8-11 en 19-20.

61. Art. 8.12 lid 1 onder a Wet IB 2001 (oud).

uitgaan dat aan de inschrijvingseis is voldaan gedurende de periode waarin het kind tot het huishouden van de co-ouders behoort. De notitie heeft niet meer geleid tot concrete beleidsvoorstellen omdat het kabinet demissionair was.⁶²

Tot slot is vermeldenswaardig dat het begrip 'huishouden' ook in de Wet op het kindgebonden budget voorkomt. De aanspraak op kindgebonden bestaat namelijk met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren. De zinsnede 'dan wel tot het huishouden is gaan behoren' is in de praktijk vooral van belang voor pleegkinderen of geadopteerde kinderen.⁶³

5.3.5 *Verzorgingsforfait*

De duur van de WW-uitkering en de loongerelateerde WGA-uitkering is afhankelijk van het arbeidsverleden. Bij het vaststellen van het arbeidsverleden wordt ook rekening gehouden met de zorg voor jonge kinderen. Het kalenderjaar waarin iemand een kind heeft verzorgd, telt namelijk voor de helft mee bij het vaststellen van het arbeidsverleden.⁶⁴ Dit heet het verzorgingsforfait. Voor dit forfait gelden de volgende voorwaarden:

- Het kind behoort tot het huishouden van de verzorgend persoon.
- De verzorgend persoon heeft recht op kinderbijslag of een andere gezinsbijslag.
- Het kind heeft de leeftijd van vijf jaar nog niet bereikt bij aanvang van het mee te tellen kalenderjaar.
- Het kalenderjaar is niet reeds in aanmerking genomen.

Het verzorgingsforfait is in 1987 opgenomen in de WW om benadeling van vrouwen te voorkomen.⁶⁵ Bij de invoering van de loongerelateerde WGA-uitkering heeft de regering ervoor gekozen om bij het bepalen van het arbeidsverleden aansluiting te zoeken bij de systematiek van de WW.⁶⁶

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat ouders allebei recht kunnen hebben op het verzorgingsforfait. Beide ouders kunnen immers recht hebben op kinderbijslag (zie paragraaf 5.3.1.4). Dit geldt ook voor co-ouders. In de praktijk zal het niet vaak

62. Bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 juli 2002, WDB 2002-406 M, p. 14-15 en 17.

63. *Kamerstukken II 2006/07*, 30912, nr. 3, p. 4.

64. Art. 42a lid 2 WW en art. 15 lid 4 Wet WIA. Zie ook het overgangsrecht in art. 130i WW en art. 15 lid 5 Wet WIA.

65. *Kamerstukken II 1985/86*, 19261, nr. 3, p. 29 en *Kamerstukken II 2003/04*, 29249, nr. 3, p. 8.

66. *Kamerstukken II 2004/05*, 30034, nr. 3, p. 151.

voorkomen dat beide ouders in een bepaald kalenderjaar aan alle voorwaarden voor het verzorgingsforfait voldoen.⁶⁷

Bij de invoering van het verzorgingsforfait werden verzorgingsperioden in het buitenland niet meegeteld. Deze beperking is met ingang van 1 januari 2005 verval- len.⁶⁸

5.3.6 *Toeslag van het UWV*

5.3.6.1 *Uitsluiting van de thuiswonende ongehuwde jonger dan 21 jaar*

Er bestaat geen recht op toeslag voor de ongehuwde die jonger is dan 21 jaar en behoort tot het huishouden van zijn ouders of pleegouders.⁶⁹ Deze uitsluiting hangt samen met een amendement waarin de werkingssfeer van de TW werd uitgebreid met alleenstaanden.⁷⁰ Als gevolg van dit amendement zouden ook thuiswonende jongeren tot 21 jaar in aanmerking komen voor een toeslag. Dit was volgens de Minister van SZW niet de bedoeling. Het was de intentie om uitsluitend de *alleenstaande* deeltijdwerker onder de werking van de TW te brengen. Een bij zijn ouders wonende jongere van 18 tot 21 jaar kon echter niet als een alleenstaande worden beschouwd. Ter motivering wees de minister op het regime van de Algemene Bijstandswet (ABW), waarin de bij zijn ouders of pleegouders inwonende 18- tot 21-jarige ook niet als alleenstaande werd aangemerkt.⁷¹

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer uitten diverse fracties kritiek op deze uitsluiting. De leden van de fractie van D66 vonden dat gedurende de loonder- vingsuitkering geen verschil tussen thuis- en uitwonenden zou mogen bestaan. De Minister en Staatssecretaris van SZW deelden deze mening niet vanwege de mini- mumbehoeftefunctie van de TW.⁷² De leden van de PvdA-fractie hadden grote bezwaren tegen deze uitsluiting. De PvdA-fractie vond de uitsluiting onder meer moeilijk uitvoerbaar en fraudegevoelig. In de nota naar aanleiding van het verslag wuifde de Staatssecretaris van SZW deze bezwaren gemakkelijk weg en gaf hij aan dat het beoordelen van het al dan niet thuiswonend zijn relatief eenvoudig is.⁷³ In de nota naar aanleiding van het nader verslag werd daaraan het volgende aan toe- gevoegd:

67. *Kamerstukken II* 2003/04, 29249, nr. 3, p. 9 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29249, nr. 6, p. 11-12.

68. *Kamerstukken II* 1985/86, 19261, nr. 3, p. 153 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29249, nr. 3, p. 10. Zie ook CRvB 27 december 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ6810 waarin deze regel niet in strijd werd geacht met art. 26 IVBPR.

69. Art. 2 lid 3 TW.

70. *Kamerstukken II* 1985/86, 19257, nr. 16.

71. *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 3, p. 2-3. Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 5, p. 3.

72. *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 8, p. 4 en *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 9, p. 4. Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 4, p. 3, *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 5, p. 4.

73. *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 4, p. 3 en *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 5, p. 4. Zie ook *Kamerstukken II* 1985/86, 19606, nr. 8, p. 4.

“Binnen de sociale zekerheid vindt een controle op persoonsgegevens en andere – voor het recht op uitkering relevante – gegevens veelvuldig plaats. Bij de controle op het thuis- of uitwonend zijn, moet primair worden gedacht aan verificatie bij het bevolkingsregister. Op dit punt verwachten wij geen problemen. Een aanwijzing voor de juistheid van deze veronderstelling is wellicht, dat in de praktijk van de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), waarbij toch het uitwonend zijn veel voorkomt, nimmer noemenswaardige problemen aan de orde zijn geweest.

Wij menen dat het voorbeeld dat deze leden geven van een jongere die in het huis van zijn ouders de beschikking heeft over eigen woon-, slaap-, keuken- en wasruimte enigszins vergezocht is. Als het al zal voorkomen, zal de bedrijfsvereniging aan de hand van de feitelijke omstandigheden beoordelen of die jongere behoort tot het huishouden van zijn ouders.”⁷⁴

5.3.6.2 *Geen uitsluiting van de gehuwde met kind jonger dan 12 jaar*

Een gehuwd persoon heeft geen recht op toeslag als zijn echtgenoot is geboren na 31 december 1971. Deze uitsluiting geldt niet als een kind jonger is dan 12 jaar en tot het huishouden behoort.⁷⁵ Uit de wet en de wetsgeschiedenis blijkt niet expliciet hoe deze regeling op co-ouders (die inmiddels een nieuwe echtgenoot hebben) moet worden toegepast.

De uitsluiting van gehuwden is ingevoerd naar aanleiding van een amendement.⁷⁶ Dit amendement wordt het 1990-amendement genoemd omdat het betrekking heeft op personen die na 1990 18 jaar zijn geworden. Voor deze groep personen vormt de arbeidsparticipatie van beide partners het uitgangspunt. Voor de oudere generatie geldt dit niet omdat zij hebben gekozen voor een traditionele rolverdeling waarbij de man als kostwinner optreedt en de vrouw vooral de onbetaalde huishoudelijke taken en gezinstaken verricht. In die situatie kan niet worden verlangd dat de niet verdienende partner zich voor de arbeidsmarkt beschikbaar stelt wanneer het inkomen van de kostwinner in geval van loonderving beneden het sociaal minimum daalt.⁷⁷

5.3.7 *Bijstandsuitkering*

Het begrip ‘huishouden’ komt in de Participatiewet niet voor. De samenstelling van het huishouden speelt echter wel een rol bij de toepassing van bepalingen over alleenstaande ouders. In dit kader is vooral van belang dat een co-ouder geen ‘alleenstaande ouder’ in de zin van de Participatiewet is, omdat hij niet de volledige zorg heeft voor een of meer kinderen. Hij kan ook niet als een ‘alleenstaande’

74. *Kamerstukken II 1985/86, 19606, nr. 9, p. 4.*

75. Art. 3 TW.

76. *Kamerstukken II 1985/86, 19257, nr. 34.*

77. *Kamerstukken I 1986/87, 19257, nr. 21, p. 15.*

worden aangemerkt, omdat hij een of meer tot zijn last komende kinderen heeft.⁷⁸ Dit betekent dat in geval van co-ouders maatwerk nodig is.⁷⁹

Deze behoefte aan maatwerk speelde in de praktijk vooral voor de invoering van de Wet hervorming kindregelingen in 2015. Toen gold voor een alleenstaande ouder een hogere bijstandsnorm dan voor een alleenstaande. In geval van co-ouders moesten B&W aan de hand van de algemene individualiseringsbepaling van artikel 18 lid 1 Participatiewet vaststellen welke bijstandsnorm op een co-ouder van toepassing was.⁸⁰ Vanaf 1 januari 2015 is de bijstandsnorm voor een 'alleenstaande ouder' gelijk gesteld aan de bijstandsnorm voor een 'alleenstaande'. Ter compensatie is de alleenstaande ouderkop ingevoerd. Dit is een onderdeel van het kindgebonden budget (zie paragraaf 5.3.4).

Op dit moment is het begrip 'alleenstaande ouder' nog van belang voor diverse andere bepalingen in de Participatiewet. Het gaat hierbij om:

1. de beperking van de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind tot twaalf jaar;⁸¹
2. de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders met een kind tot vijf jaar;⁸²
3. de aanvullende vrijlating van inkomen uit arbeid voor alleenstaande ouders met een kind tot twaalf jaar;⁸³
4. de vermogensvrijlating voor alleenstaande ouders met een kind tot achttien jaar;⁸⁴
5. het aantonen van de leefsituatie met een huisbezoek;⁸⁵
6. het recht op de overlijdensuitkering;⁸⁶ en

78. Art. 4 lid 1 onderdelen a en b Pw.

79. *Kamerstukken II* 1991/92, 22545, nr. 3, p. 107-108; *Kamerstukken II* 2002/03, 28870, nr. 3, p. 34; *Kamerstukken II* 2007/08, 31519, nr. 3, p. 7 en 9. Overigens is de woonplaats of de feitelijke verblijfplaats van het kind niet van belang voor de vraag of een alleenstaande de volledige zorg heeft voor een tot zijn last komend kind. Bepalend is of de alleenstaande feitelijk optreedt als hoofd van een eenoudergezin, zie *Kamerstukken II* 1991/92, 22545, nr. 3, p. 107-108. Zie ook CRvB 26 september 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY9206 en CRvB 4 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY8429.

80. *Kamerstukken II* 1994/95, 22 545 en 22 614, nr. 44, p. 5-6.

81. Art. 9 lid 1 onder a en lid 4 Pw. De beperking houdt in dat de arbeidsverplichting pas geldt nadat het college van B&W zich heeft overtuigd van de beschikbaarheid van kinderopvang, de toepassing van voldoende scholing en de belastbaarheid van betrokkene.

82. Art. 9a Pw. Zie daarnaast art. 9 lid 2 Pw over de tijdelijke individuele ontheffing wegens dringende redenen.

83. Art. 31 lid 2 onder r Pw.

84. Art. 34 lid 3 onder b Pw.

85. Art. 53a lid 2 en lid 3 Pw.

86. Art. 45 lid 5 Pw.

7. een uitzondering op de uitsluiting van het recht op uitkering voor personen die onbetaald verlof genieten.⁸⁷

Gelet op deze bepalingen bestaat nog steeds behoefte aan maatwerk voor co-ouders. In de wetsgeschiedenis over de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting is expliciet op dit maatwerk ingegaan. Hieruit blijkt dat de co-ouder alleen kan vragen om een ontheffing van de arbeidsverplichting voor de dagen waarop hij een zorgplicht heeft. Op die dagen moet de co-ouder nog wel aan de re-integratieplicht voldoen. Op de andere dagen geldt de arbeidsverplichting, maar ook dan is maatwerk mogelijk. Het college van B&W kan bijvoorbeeld toch een tijdelijke, individuele ontheffing verlenen over de dagen waarop de co-ouder geen zorgplicht heeft zodat de co-ouder een voltijds opleiding kan volgen.⁸⁸

5.3.8 IOAW- en IOAZ-uitkering

In de IOAW en IOAZ is van belang of een kind tot het huishouden van een ander behoort. De definitie van het begrip 'kind' vereist namelijk dat een kind niet tot het huishouden van een ander dan de werkloze werknemer of gewezen zelfstandige behoort. Daarnaast is vereist dat de SVB aan hem op grond van artikel 18 AKW kinderbijslag betaalt (of zou betalen als artikel 7 lid 2 AKW niet van toepassing zou zijn).⁸⁹ Deze definitie van het begrip 'kind' is onder meer van belang voor het recht op inkomensvrijlating voor alleenstaande ouders, het aantonen van de leefsituatie met een huisbezoek, de overlijdensuitkering en de arbeidsverplichting voor alleenstaande ouders.⁹⁰ De IOAW en IOAZ kennen overigens geen definitie van het begrip 'alleenstaande ouder'.

De criteria in de definitie van het begrip 'kind' in de IOAW zijn ontleend aan de criteria die destijds golden voor alleenstaande ouders in de ABW.⁹¹ Bij de totstandkoming van de IOAZ is vervolgens weer aansluiting gezocht bij de definitie uit de IOAW.⁹²

87. Deze uitzondering houdt in dat uitsluitingsgrond van art. 13 lid 2 onder b Pw niet geldt voor de alleenstaande ouder die onbetaald ouderschapsverlof opneemt op grond van hoofdstuk 6 van de Wet arbeid en zorg.

88. *Kamerstukken II* 2007/08, 31519, nr. 3, p. 7-9.

89. Art. 4 lid 1 onder b IOAW en art. 4 lid 1 onder b IOAZ.

90. Art. 8 lid 5 onder a IOAW en art. 8 lid 9 onder a IOAZ; art. 14 lid 2 en 3 IOAW en art. 14 lid 2 en 3 IOAZ; art. 23 lid 2 onder b IOAW en art. 23 lid 2 onder b IOAZ; art. 37 lid 1, art. 37a en art. 38 IOAW / art. 37 lid 1, art. 37a en art. 38 IOAZ.

91. *Kamerstukken II* 1985/86, 19260, nr. 3, p. 15. Er is niet gekozen voor aansluiting bij de omschrijving in de WW, ZW, WW, ZW, Wet Werkloosheidsvoorziening en Algemene Arbeidsongeschiktheids-wet. In deze wetten werd gesproken over de ongehuwde werknemer c.q. uitkeringsgerechtigde, die een eigen kind of pleegkind heeft dat jonger is dan 18 jaar en dat tot zijn huishouden behoort of grotendeels op zijn kosten wordt onderhouden, zie *Kamerstukken I* 1985/86, 19260, B-C, p. 5.

92. *Kamerstukken II* 1986/87, 19778, nr. 3, p. 14.

In de IOAW en IOAZ is soms ook vereist dat de alleenstaande ouder de volledige zorg over het kind heeft (zie ook paragraaf 5.3.7). Dit geldt voor de bepalingen over de inkomensvrijlating en de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting.⁹³ Bij de toepassing van deze bepalingen is ook behoefte aan maatwerk voor co-ouders. De wetsgeschiedenis over de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting gaat hierop expliciet in (zie ook paragraaf 5.3.7).⁹⁴

5.3.9 *Tussenconclusie*

Of een kind al dan niet tot het huishouden behoort, is in de sociale zekerheid van groot belang. Het speelt een rol in alle takken van het stelsel: de volksverzekeringen, werknemersverzekeringen, toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen en sociale voorzieningen. Bovendien kent de term 'huishouden' een lange geschiedenis. Eind jaren vijftig werd om praktische redenen gekozen voor het gebruik van deze term in de AKW. Daarmee werd uitdrukking gegeven aan het onderhoudsbeginsel. De wetgever nam namelijk aan dat kinderen die tot het huishouden van de vader of moeder behoren ook door hen worden onderhouden. Later bleek deze term ook bruikbaar om uitdrukking te geven aan het verzorgingsbeginsel. De term 'huishouden' komt ook voor in bepalingen die rekening houden met extra kosten voor bepaalde kinderen (zie de dubbele kinderbijslagen) of de arbeidsparticipatie van vrouwen of alleenstaande ouders (zie de nabestaandenuitkering, het verzorgingsforfait, de toeslag in de TW, de IOAW-uitkering en IOAZ-uitkering). Verder speelden de minimumbehoeftefunctie van een uitkering (de toeslag in de TW, de bijstandsuitkering, de IOAW-uitkering en IOAZ-uitkering) en praktische redenen (vaststellen van de woonsituatie of leefvorm en voorkomen van een dubbele zorgverzekering) een rol.

De wetsgeschiedenis biedt een aantal aanknopingspunten voor de concrete invulling van de term 'huishouden'. Uit de toelichting bij het Samenloopbesluit kinderbijslag en de wetsgeschiedenis bij de TW blijkt dat de feitelijke omstandigheden en de inschrijving in de GBA (inmiddels de BRP) bij de beoordeling van het huishouden van belang kunnen zijn. Verder blijkt uit de toelichting bij het Besluit onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag dat kinderen in geval van co-ouderschap tot het huishouden van beide ouders behoren. Ook in het kader van de toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen kan een kind tot het huishouden van beide ouders behoren. Dat is het geval als een kind doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft.⁹⁵ In het kader van de voorkoming van een dubbele zorgverzekering is de inschrijving in de BRP doorslaggevend en kan een kind slechts tot één huishouden behoren.

93. Art. 8 lid 5 onder a IOAW en art. 8 lid 9 onder a IOAZ; art. 38 lid 1 IOAW en art. 38 lid 1 IOAZ.

94. *Kamerstukken II 2007/08*, 31519, nr. 3, p. 6-7, 9 en 21.

95. Art. 3 lid 2 Awir.

Op basis van de hiervoor beschreven bepalingen en hun ontstaansgeschiedenis kan een beeld worden geschetst van de rechtspositie van co-ouders. Er zijn vier mogelijkheden:

1. Co-ouders hebben allebei een eigen recht. Dit doet zich voor bij de kinderopvangtoeslag en het verzorgingsforfait. Voor de kinderopvangtoeslag geldt dat beide co-ouders elk apart kinderopvangtoeslag kunnen ontvangen voor het eigen deel van de opvangkosten. Er is dus geen sprake van een dubbel recht op uitkering, maar ze hebben wel ieder een eigen recht. Voor het verzorgingsforfait geldt dat beide ouders hiervoor in aanmerking kunnen komen, ook als sprake is van co-ouderschap.
2. Geen van de co-ouders heeft een recht. Dit kan spelen bij bepalingen over alleenstaande ouders in de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Hierin is vereist dat een ongehuwde de volledige zorg heeft voor een kind of dat het kind niet tot het huishouden van een ander behoort. Co-ouders voldoen niet aan deze voorwaarden. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat in geval van co-ouderschap maatwerk aan de orde is (zie verder paragraaf 5.4.4.5). Voor het recht op nabestaandenuitkering is ook van belang dat een kind niet tot het huishouden van een ander behoort. Dit is problematisch in het uitzonderlijke geval dat de overleden echtgenoot niet de andere co-ouder is (zie verder paragrafen 5.4.2.2 en 5.5.4).⁹⁶
3. De co-ouders delen de uitbetaling van één recht of kunnen om gesplitste betaling vragen. Dit geldt voor de kinderbijslag (met uitzondering van het extra bedrag aan kinderbijslag in geval van intensieve zorg). Het gaat hierbij om een situatie waarin beide ouders recht hebben op kinderbijslag. Als gevolg van een samenloopbepaling komt slechts één recht tot uitbetaling.
4. Slechts één co-ouder heeft recht. Dit speelt bij het afsluiten van een zorgverzekering en het recht op kindgebonden budget. De regeling in de Zorgverzekeringswet moet voorkomen dat voor één kind meerdere zorgverzekeringen worden afgesloten. Voor het kindgebonden budget geldt dat het recht op uitkering beperkt is tot de ouder wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald. Dit betekent dat co-ouders met één (minderjarig) kind moeten kiezen welke ouder kindgebonden budget ontvangt. Co-ouders met meer dan één kind, kunnen ieder kinderbijslag en kindgebonden budget voor verschillende kinderen ontvangen.

96. Voor de volledigheid wijs ik erop dat de voorwaarde 'niet tot het huishouden van een ander behoren' ook geldt voor het recht op dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen. Deze voorwaarde is niet problematisch voor co-ouders omdat sprake is van een uitwonend kind dat niet (langer) tot het huishouden van beide ouders behoort. Overigens is in die situatie waarschijnlijk geen sprake (meer) van 'overwegend in gelijke mate verzorgen' in de zin van art. 10 lid 1 BUK.

5.4 TOETSING VAN HET BELEID

5.4.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik het beleid over het begrip 'huishouden'. Achtereenvolgens toets ik aan consistentie (paragraaf 5.4.2), zorgvuldigheid (paragraaf 5.4.3) en responsiviteit (paragraaf 5.4.4).

5.4.2 *Consistentie*

5.4.2.1 *Inleiding*

In deze paragraaf beschrijf ik het beleid van de SVB (paragraaf 5.4.2.2), de Belastingdienst/Toeslagen (paragraaf 5.4.2.3), het UWV (paragraaf 5.4.2.4) en gemeenten (paragraaf 5.4.2.5) over de uitleg van de begrippen 'huishouden' en 'co-ouderschap'. Ik sluit de paragraaf af met een korte tussenconclusie (paragraaf 5.4.2.6).

5.4.2.2 *SVB*

De SVB heeft een zeer uitgebreid beleid over het begrip 'huishouden' gepubliceerd in de SVB beleidsregels.⁹⁷ De samenstelling van het huishouden is voor de volksverzekeringen dan ook van groot belang. Uit paragraaf 5.3 blijkt dat dit een rol speelt bij het recht op kinderbijslag en nabestaandenuitkering, de hoogte van de kinderbijslag, de uitbetaling van de kinderbijslag en de handhaving van het recht op kinderbijslag. Hierna volgt een uitgebreide weergave van het SVB-beleid over:

- het begrip 'huishouden';
- het kind dat niet tot het huishouden behoort;
- het voeren van een huishouden met een gezin in het buitenland bij verblijf in Nederland;
- co-ouderschap;
- overige bijzondere situaties.

Het begrip 'huishouden'

De SVB heeft op grond van de jurisprudentie over het begrip 'huishouden' een beleidslijn ontwikkeld.⁹⁸ Uit dit beleid volgt dat het begrip 'huishouden' ziet op de feitelijke situatie van het samenwonen.⁹⁹ Daarbij wordt als hoofdregel gehanteerd dat van één huishouden sprake kan zijn indien de te beoordelen persoon op dezelfde plaats woont als waar zijn overige gezinsleden wonen. Bij twijfel of hiervan sprake is wordt een persoon geacht daar te wonen waar hij het merendeel van de voor de nachtrust bestemde tijd doorbrengt (ten minste vier nachten per week).

97. De juridische grondslag van deze beleidsregels ligt in art. 7 lid 1 en 6 en art. 7a lid 1 AKW en art. 14 lid 1 en 3 Anw, zie SB1014 van de SVB beleidsregels.

98. SB1014 van de SVB beleidsregels.

99. Zie onder meer CRvB 17 juli 1991, ECLI:NL:CRVB:1991:AK9496, RSV 1992/135.

Personen kunnen ook één huishouden vormen als tussen hen geen huwelijkse of familierechtelijke relatie bestaat.¹⁰⁰

Uit het beleid volgt ook dat naast het element van gezamenlijk wonen ook aspecten van sociale, economische en educatieve binding in onderlinge samenhang een rol kunnen spelen. Dit wordt echter niet verder uitgewerkt waardoor in de praktijk de focus toch vooral ligt op het gezamenlijk wonen.

Kind behoort niet tot het huishouden

Voor het recht op kinderbijslag en nabestaandenuitkering kan van belang zijn of een kind tot het huishouden van een ander behoort of zelfstandig woont (zie paragrafen 5.3.1 en 5.3.2). Uit het SVB-beleid volgt dat kinderen vanaf zestien jaar zelfstandig wonen, indien zij:

- op kamers bij een hospita wonen;
- samenwonen; of
- over zelfstandige woonruimte beschikken.

Ook kinderen jonger dan zestien jaar kunnen zelfstandig wonen.¹⁰¹ De SVB gaat in dat geval niet zonder meer uit van de hiervoor geformuleerde criteria, maar stelt een onderzoek in naar de omstandigheden van het geval.

Op grond van het SVB-beleid wordt een kind in ieder geval geacht tot het huishouden van een ander te behoren indien het kind woont bij:

- familie;
- de ex-echtgenoot van de verzekerde;
- de echtgenoot van de verzekerde, waarmee de verzekerde geen huishouden (meer) vormt;
- een gastgezin.¹⁰²

Het SVB-beleid maakt een uitzondering voor een nabestaande die co-ouder is. Een co-ouder voldoet in ieder geval aan de voorwaarde dat zijn kind niet tot het huishouden van een ander behoort, als het kind tot het huishouden van de nabestaande behoort.¹⁰³ De vraag of het kind ook behoort tot een ander huishouden is dan niet relevant. Dit beleid vloeit voort uit de uitspraak van de CRvB van 28 november 2003 (zie ook paragraaf 5.5.4).¹⁰⁴ Deze uitzondering geldt niet voor de beoordeling van het recht op dubbele kinderbijslag. Voor dit recht is namelijk niet

100. Zie onder meer CRvB 6 december 1985, RSV 1986/113.

101. CRvB 19 september 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AN7323.

102. SB1014 van de SVB beleidsregels.

103. Art. 14 lid 1 onder a Anw.

104. SB1014 van de SVB beleidsregels en CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0614. Zie ook CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4376, AB 1995/458 en CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4375, RSV 1995/190.

alleen vereist dat het kind niet tot het huishouden van een ander behoort, maar ook dat het kind niet tot het huishouden van de verzekerde behoort. Omdat een co-ouder niet voldoet aan de tweede voorwaarde, heeft het geen zin om de uitleg van de eerste voorwaarde te versoepelen.¹⁰⁵

Voor de beoordeling van het recht op dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen (zie paragraaf 5.3.1.2) neemt de SVB aan dat de ouder en het kind een huishouden vormen als de ouder per kwartaal 46 dagen of meer bij het kind verblijft. Van een verblijf bij het kind is alleen sprake als de ouder de voor de nachtrust bestemde tijd bij het kind doorbrengt. Als de ouders afwisselend bij het kind verblijven, telt de SVB de periodes van verblijf samen voor zover deze niet met elkaar overlappen. De SVB gaat uit van een termijn van 46 dagen, omdat dit gemiddeld genomen de helft van het aantal dagen in een kwartaal is. Bij de toepassing van dit beleid beschouwt de SVB de persoon of de personen van wie het kind een eigen, aangehuwd, of pleegkind is als ouder.¹⁰⁶ Dit beleid geldt in aanvulling op het SVB-beleid over tot het huishouden behoren.¹⁰⁷

Huishouden in het buitenland bij verblijf in Nederland

Als een verzekerde naar Nederland is gekomen en zijn gezin nog in het land van herkomst woont, kan hij met zijn gezin één huishouden blijven vormen. De SVB heeft hierover een beleidsregel opgesteld.¹⁰⁸ Dit beleid vormt een uitzondering op de algemene regel dat het huishouden ziet op de feitelijke situatie van samenwonen. In de paragraaf over responsiviteit van beleid komt dit beleid uitgebreid aan de orde (zie paragraaf 5.4.4.3).

Co-ouderschap

De SVB heeft ook beleid over co-ouderschap opgesteld.¹⁰⁹ Hieruit volgt dat een kind van co-ouders (beurtelings) tot twee huishoudens behoort. Daarnaast blijkt uit dit beleid dat de SVB voor de interpretatie van het begrip 'overwegend in gelijke mate verzorgen' in de zin van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag terugvalt op SVB-beleidsregel SB1014 over tot het huishouden behoren. Dit houdt in dat het kind afwisselend in overwegend gelijke mate de nachtrust moet doorbrengen bij beide ouders. Over de uitleg van het begrip 'overwegend in gelijke mate onderhouden' kent de SVB geen wetsinterpreterend beleid. De bewijsvermoedens uit het beleid over co-ouders worden besproken in paragraaf 5.4.3.2.

105. In geval van een uitwonend kind is waarschijnlijk ook geen sprake (meer) van 'overwegend in gelijke mate verzorgen' in de zin van art. 10 lid 1 BUK.

106. Zie verder SB1300 van de SVB beleidsregels.

107. SB1014 van de SVB beleidsregels.

108. SB1015 van de SVB beleidsregels.

109. SB1096 van de SVB beleidsregels. Dit beleid is in 2014, 2016 en 2017 gewijzigd. Het gaat om verduidelijkingen die verder buiten beschouwing blijven.

Overige bijzondere situaties

De SVB beleidsregels gaan ook in op diverse bijzondere situaties, zoals detentie van de verzekerde of het kind, tijdelijk verblijf elders van een kind en vermissing of ontvoering van een kind.¹¹⁰ Deze beleidsregels zijn voor co-ouders minder relevant en blijven verder buiten beschouwing.

5.4.2.3 Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst/Toeslagen heeft geen beleid gepubliceerd.¹¹¹ Er zijn echter wel interne instructies in de vorm van het Handboek Toeslagen. Deze instructies verduidelijken wanneer een kind ‘doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft’ zoals vereist is in artikel 4 lid 2 Awir. Deze instructies verwijzen daarbij naar diverse uitspraken.¹¹² De instructies leggen ‘drie gehele dagen per week’ uit als drie keer 24 uur per week. Aan dit dagencriterium is ook voldaan als de zorg voor de kinderen gelijkelijk wordt verdeeld over een periode langer dan een week, bijvoorbeeld bij een ‘week op, week af’ regeling of een verblijfscyclus van drie weken. Er is echter niet aan voldaan bij een 60/40 of 50/50 verdeling op jaarbasis. Ter illustratie wijst het handboek op een situatie waarin een kind doorgaans op woensdag en eens in de veertien dagen in het weekend bij een ouder verblijft. Daarnaast verblijft het kind ook in alle vakanties bij deze ouder. Dit betekent dat het kind op jaarbasis ongeveer 170 dagen per jaar bij deze ouder verblijft en dat het gemiddelde op jaarbasis meer dan drie dagen per week is. In deze situatie is niet voldaan aan het dagencriterium omdat het kind doorgaans slechts 1,5 dag per week bij de ouder verblijft. Ter motivering wijst het handboek op formulering van de zinsnede “doorgaans ten minste drie gehele dagen per week” in artikel 4 lid 2 Awir. Als het de bedoeling van de wetgever was om ook de vakanties mee te tellen, dan had er ‘doorgaans *gemiddeld* ten minste drie gehele dagen per week’ moeten staan.¹¹³

110. SB1014 van de SVB beleidsregels.

111. Voor de volledigheid wijs ik erop dat de Staatssecretaris van Financiën beleidsregels over de toeslagenwetgeving heeft gepubliceerd in het Verzamelbesluit Toeslagen. Omdat deze beleidsregels geen betrekking hebben op de uitleg van bepalingen over het huishouden of co-ouders blijven deze beleidsregels verder buiten beschouwing. Daarnaast is van belang dat de SVB het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag uitbetaalt aan personen die een aanvulling op een buitenlandse gezinsbijslag ontvangen. De SVB heeft wel beleidsregels over co-ouderschap opgesteld (zie par. 5.4.2.2), maar deze beleidsregels hebben geen betrekking op de betaling van kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag.

112. ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1115; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:455, ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626; Rb. Den Haag 18 januari 2019, SGR 18/5969, n.g.; ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1046; HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1049 en ECLI:NL:HR:2019:1051; ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3895; HR 13 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:415.

113. Par. 1.3 in het hoofdstuk 7 Kinderen. Overigens wordt in par. 1.6.4.1 in het hoofdstuk 31 Kinderopvangtoeslag van het Handboek Toeslagen juist wel gesproken over “gemiddeld ten minste drie hele dagen per week” waarbij wordt opgemerkt dat gemiddeld ook moet worden gelezen als “minimaal drie keer 24 uren”.

Uit het Handboek/Toeslagen blijkt ook aan welke ouder het verblijf op school of de kinderopvang moet worden toegerekend. De Belastingdienst/Toeslagen gaat dan na welke ouder de kinderen haalt en brengt. Bij de kinderopvang is daarnaast van belang welke ouder de opvang van die dag betaalt.¹¹⁴

Ouders kunnen aannemelijk maken dat een kind tot beide huishoudens behoort met behulp van een echtscheidingsconvenant of een andere door beide ouders onderschreven afspraak of verklaring. Hierin moet een omgangsregeling staan die voldoet aan het dagencriterium. Het komt voor dat de ouders afspreken om in gelijke mate voor hun kinderen te zorgen en de kosten naar rato van hun inkomens te verdelen. Als de ouders zich houden aan de afgesproken kostenverdeling, dan neemt de Belastingdienst/Toeslagen aan dat de verzorging ook in gelijke mate gebeurt.¹¹⁵

Het contract met de kinderopvang moet ook aan bepaalde eisen voldoen. Als een kind tot twee huishoudens behoort, zou elke ouder normaalgesproken een eigen contract met de kinderopvang moeten hebben. Ook zou elke ouder de eigen kosten van de kinderopvang moeten betalen. Onder bepaalde voorwaarde accepteerde de Belastingdienst/Toeslagen ook een gezamenlijk contract.¹¹⁶

5.4.2.4 UWV

Het UWV heeft geen beleid gepubliceerd over het begrip 'huishouden' of co-ouderschap. Het UWV kent wel een beleidsregel over het gebruik van adresgegevens. Hieruit blijkt dat het UWV bij de vervulling van zijn taak in beginsel gebruik maakt van de adresgegevens die zijn opgenomen in de BRP.¹¹⁷ De beleidsregel noemt ook vijf uitzonderingen op deze hoofdregel. Zo maakt het UWV geen gebruik (of niet uitsluitend gebruik) van deze adresgegevens indien betrokkene een correspondentieadres of verblijfadres aan het UWV heeft doorgegeven.¹¹⁸ De betekenis van deze beleidsregel voor de uitleg van het begrip 'huishouden' is waarschijnlijk beperkt. In de toelichting op de beleidsregel staat namelijk dat het UWV in de regel geen adresgegevens verwerkt bij de reguliere vaststelling van recht, hoogte en duur van de uitkering.¹¹⁹

114. Par. 1.3 in het hoofdstuk 7 Kinderen en par. 1.6.4.2 in het hoofdstuk 31 Kinderopvangtoeslag van het Handboek Toeslagen. Zie ook ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626.

115. Par. 1.6.4.2 in het hoofdstuk 31 Kinderopvangtoeslag van het Handboek Toeslagen.

116. Par. 1.6.4.2 in het hoofdstuk 31 Kinderopvangtoeslag van het Handboek Toeslagen.

117. Art. 1.1 onder o en onder p Wet BRP.

118. Art. 2 Beleidsregel UWV Gebruik adresgegevens (besluit van het UWV van 30 september 2014, *Stcrt.* 2014, 28617).

119. Toelichting bij art. 2 Beleidsregel UWV Gebruik adresgegevens (besluit van het UWV van 30 september 2014, *Stcrt.* 2014, 28617).

Het UWV gebruikt ook interne instructies, maar deze instructies hebben ook geen betrekking op het begrip ‘huishouden’ of co-ouderschap. In de instructies over het verzorgingsforfait wordt wel nader ingegaan op de beoordeling van de verzorging. Daaruit blijkt dat het aantal dagen waarop verzorging plaatsvindt en de aard van de verzorging niet worden niet beoordeeld. Dit kan voor co-ouders van belang zijn. Daarnaast wordt het begrip ‘verzorgend persoon’ toegelicht. Uit de instructies blijkt dat het niet nodig is om één van de ouders als verzorgend persoon aan te wijzen als de ouders een gezamenlijk huishouden voeren en allebei recht hebben op kinderbijslag. De wetgever verwacht namelijk dat het weinig voor zal komen dat in een bepaald kalenderjaar beide ouders aan alle voorwaarden voor het verzorgingsforfait zullen voldoen.¹²⁰

In 2008 is onderzocht in welke mate het verzorgingsforfait een rol speelt bij het toekennen van WW-uitkeringen. In dit onderzoek is ook beschreven hoe het UWV het verzorgingsforfait uitvoert. Hieruit blijkt dat het UWV elk jaar bij de SVB uitvraagt of recht bestond op kinderbijslag voor een kind dat bij aanvang van dat jaar jonger was dan vijf jaar.¹²¹ De burger heeft vervolgens diverse mogelijkheden om zijn gegevens te controleren. Via het Digitaal Verzekeringsbericht kan hij op elk moment de gegevens over zijn arbeidsverleden inzien en corrigeren. Ook tijdens de aanvraag van een uitkering kan de burger nog gegevens controleren en door het UWV laten corrigeren. In geval een burger gegevens wil aanvullen of corrigeren, vraagt het UWV aan hem om hiervoor bewijsstukken te leveren.¹²²

5.4.2.5 Gemeenten

Het begrip ‘huishouden’ maakt onderdeel uit van de definitie van het begrip ‘kind’ in de IOAW en IOAZ (zie paragraaf 5.3.8). Ik heb geen gepubliceerd gemeentelijk beleid kunnen vinden over de uitleg van de zinsnede ‘niet tot het huishouden van een ander’ in de IOAW of IOAZ. Over het begrip ‘co-ouderschap’ is echter wel beleid gepubliceerd.¹²³ Het gaat hierbij in ieder geval om beleid dat is gebaseerd op de Participatiewet (zie paragraaf 5.3.7), maar soms is ook de IOAW of de IOAZ expliciet als grondslag vermeld.

Diverse gemeenten hebben in hun beleid omschreven wanneer sprake is van co-ouderschap. Soms worden daarbij harde eisen gesteld aan de verblijfsduur van het kind in het huishouden van de ouders. Het gaat dus om een scherpe norm. De

120. Hoofdstuk 9 Verzorgingsforfait van de interne instructies van het UWV over de WW.

121. Deze gegevensuitwisseling wordt overigens (nog) niet genoemd in het Register persoonsgegevens van de SVB, zie svb.nl/nl/privacy/register/algemene-kinderbijslagwet-akw.

122. UWV 2008, p. 5-6.

123. Het onderzoek is beperkt tot beleid dat is gepubliceerd op Overheid.nl. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van de zoekmachines voor officiële bekendmakingen en lokale wet- en regelgeving. Ik heb gezocht op de termen [“volledige zorg” “co-ouderschap”] en [“co-ouderschap” Participatiewet]. De verschillende combinaties van zoekwoorden staan tussen de tekststaken.

gemeenten 's-Hertogenbosch, Oostzaan, Stichtse Vecht en Wormerland vereisen dat een kind minimaal drie etmalen per week bij beide ouders verblijft, terwijl de gemeenten Nijmegen en Zaanstad de grens leggen bij twee etmalen per week. Nijmegen, Oostzaan, Wormerland en Zaanstad vermelden daarbij expliciet dat het moet gaan om het *gemiddelde* aantal etmalen per week. Bij de beoordeling van het co-ouderschap is de feitelijke situatie van het verblijf en de feitelijke verzorging doorslaggevend. Het is echter niet van belang welke ouder kinderbijslag ontvangt. Een incidenteel en kort verblijf bij de andere ouder (bijvoorbeeld voor vakantie) wordt niet beschouwd als co-ouderschap.¹²⁴ Ook de gemeente Echt-Susteren hanteert een scherpe norm bij de uitleg van de term 'co-ouderschap': de ouders moeten gelijke zorg voor de kinderen hebben (50/50).¹²⁵

Andere gemeenten hanteren meer een open norm.¹²⁶ Brielle en Nissewaard omschrijven de co-ouder als een alleenstaande die structureel een deel van de feitelijke verzorging voor een of meer kinderen verricht.¹²⁷ Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk spreken over co-ouderschap als beide ouders elk voor een per individueel geval bepaald deel van de week het ouderlijk gezag over de kinderen tot achttien jaar uitoefenen.¹²⁸

De meeste gemeenten vereisen niet expliciet dat het co-ouderschap schriftelijk is vastgelegd. Brielle, 's-Hertogenbosch, Nissewaard en Stichtse Vecht stellen wel de eis dat de co-oudersschapsregeling door de rechter is vastgesteld of door beide ouders schriftelijk is vastgelegd.¹²⁹

124. Art. 7 Beleidsregels vermogen Participatiewet 's-Hertogenbosch 2019, CVDR622739; art. 5.2 Beleidsregels Inkomens Participatiewet 2019 (Nijmegen), CVDR617296; art. 2.1.4 en 2.1.5 Beleidsregels sociale zaken Oostzaan 2017, CVDR441974; art. 2 Beleidsregel co-ouderschap (Stichtse Vecht), CVDR397481; art. 2.1.4 en 2.1.5 Beleidsregels sociale zaken Wormerland 2017, CVDR454000; art. 2.1.3. Beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2019, CVDR626298.

125. Richtlijn B060 Besluit van het college van B&W van de gemeente Echt-Susteren houdende regels omtrent participatiewet Richtlijnen Participatiewet, CVDR619218.

126. In de beleidsregels van de gemeenten Almere, Asten, Bloemendaal, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Brakel, Groningen, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Heemstede, Hattem, Helmond, Laarbeek, Maasgouw, Opmeer, Ooststellingwerf, Schouwen-Duiveland en Ten Boer is geen omschrijving van het begrip 'co-ouderschap' opgenomen.

127. Art. 3.2.2 Beleidsregels Participatiewet Brielle 2020, CVDR640530; art. 3.2.2 Beleidsregels Participatiewet Nissewaard 2016 CVDR405132.

128. Beleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz Onderdelen Inkomens, Vermogen, Boeten, Terugvordering&Verhaal, en Regeling Kinderopvang Albrandswaard 2017, CVDR612361; Beleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz Onderdelen Inkomens, Vermogen, Boeten, Terugvordering&Verhaal, en Regeling Kinderopvang Barendrecht 2017, CVDR612363; Beleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz Onderdelen Inkomens, Vermogen, Boeten, Terugvordering&Verhaal, en Regeling Kinderopvang Ridderkerk 2017, CVDR612362.

129. Art. 3.2.2 Beleidsregels Participatiewet Brielle 2020, CVDR640530; toelichting bij art. 7 Beleidsregels vermogen Participatiewet 's-Hertogenbosch 2019, CVDR622739; art. 3.2.2 Beleidsregels Participatiewet Nissewaard 2016 CVDR405132; art. 2 Beleidsregel co-ouderschap (Stichtse Vecht), CVDR397481.

5.4.2.6 *Tussenconclusie*

De SVB is het enige bestuursorgaan dat beleidsregels heeft gepubliceerd over de uitleg van het begrip 'huishouden'. Deze beleidsregels zijn sterk gebaseerd op vaste jurisprudentie van de CRvB. De beleidsregels kennen open normen zoals 'het bestaan van een gezinseenheid'. De beleidsregels bevatten echter ook een scherpe regel voor gevallen waarin niet op voorhand duidelijk is tot welk huishouden een kind behoort. Het kind behoort dan tot het huishouden waar het kind het merendeel van de voor de nachtrust bestemde tijd doorbrengt (minimaal vier nachten per week). Het beleid gaat niet alleen over de uitleg van het begrip 'huishouden', maar licht ook toe in welke situaties een kind al dan niet in het huishouden van een ander verblijft. Hierbij maakt de SVB een uitzondering voor een nabestaande die co-ouder is. Dankzij deze uitzondering is het geen probleem dat het kind ook tot het huishouden van de andere ouder behoort. Een vergelijkbare uitzondering geldt niet voor de beoordeling van het recht op dubbele kinderbijslag, omdat slechts recht bestaat op dubbele kinderbijslag als het kind niet tot het huishouden van de verzekerde behoort. Daarnaast kent de SVB beleidsregels voor diverse bijzondere situaties, zoals de situatie waarin een ouder naar Nederland is gekomen en zijn gezin nog in het land van herkomst woont.

Over de uitleg van het begrip 'co-ouderschap' is door meerdere bestuursorganen beleid opgesteld. Het beleid van de SVB gaat over de interpretatie van het begrip 'overwegend in gelijke mate verzorgen' in de zin van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Hierbij verwijst de SVB naar het algemene beleid over tot het huishouden behoren. Dit houdt in dat het kind afwisselend in overwegend gelijke mate de nachtrust moet doorbrengen bij beide ouders. De instructies van de Belastingdienst/Toeslagen verduidelijken wanneer een kind "doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft". Hieruit blijkt dat het moet gaan om minimaal drie keer 24 uur per week. Aan dit dagencriterium is ook voldaan als de zorg voor de kinderen gelijkelijk wordt verdeeld over een periode langer dan een week, zoals bij een 'week op, week af' regeling. Het is echter niet voldoende dat een kind op jaarbasis gemiddeld ten minste drie dagen per week in beide huishoudens verblijft.

Het UWV kent geen beleid over de uitleg van het begrip 'huishouden' of het begrip 'co-ouderschap'. Wel blijkt uit de interne instructies over het verzorgingsforfait dat het UWV niet beoordeelt op welke dagen de verzorging van het kind plaatsvindt. Het UWV kent daarnaast een beleidsregel over het gebruik van adresgegevens. Hieruit volgt dat het UWV in bepaalde gevallen uitgaat van een verblijfsadres of correspondentieadres in plaats van het BRP-adres.

Er bestaat wel gemeentelijk beleid over co-ouderschap. Soms wordt daarbij een scherpe norm gehanteerd: het kind moet minimaal twee of drie etmalen per week

bij beide ouders verblijven. Meestal gaat het hierbij om het gemiddelde aantal etmalen per week. Andere gemeenten hanteren een open norm over het verdelen van de zorg voor het kind.

5.4.3 *Zorgvuldigheid*

5.4.3.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik de zorgvuldigheid van het feitenonderzoek door het bestuur. Om hier zicht op te krijgen onderzoek ik het beleid van één bestuursorgaan. Daarbij heb ik om pragmatische redenen gekozen voor de SVB.

In deze paragraaf beschrijf ik achtereenvolgens:

- het bewijsbeleid (paragraaf 5.4.3.2)
- de voorlichting op de website van de SVB (paragraaf 5.4.3.3)
- procedures (paragraaf 5.4.3.4)
- formulieren (paragraaf 5.4.3.5).

Ik sluit de paragraaf af met een tussenconclusie (paragraaf 5.4.3.6).

5.4.3.2 *Het bewijsbeleid*

In de SVB beleidsregels wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten beleidsregels (zie paragraaf 3.4.1.2). Het merendeel van de beleidsregels is wetsinterpreterend van aard. Tussen de vele wetsinterpreterende beleidsregels staan echter wel enkele beleidsregels over bewijsvermoedens en de bewijslast.

Bewijsvermoedens

Bij de beoordeling van de samenstelling van een huishouden is de feitelijke situatie van het samenwonen van belang.¹³⁰ Als twijfel bestaat over de woonplaats van de te beoordelen persoon, dan geldt een bewijsvermoeden. Deze persoon wordt dan geacht te wonen waar hij het merendeel van de voor de nachtrust bestemde tijd doorbrengt (ten minste vier nachten per week). De SVB hanteert dit bewijsvermoeden ook als niet duidelijk is tot welk huishouden een kind behoort. Hierbij geldt echter wel een uitzondering: als een regeling over opvoeding en verblijf van het kind is opgelegd of overeengekomen, dan is deze regeling doorslaggevend.¹³¹

In geval van co-ouderschap zijn vooral de afspraken over verzorging en onderhoud in de overeenkomst of rechterlijke uitspraak van belang. De SVB gaat uit van deze afspraken als een kind in overwegend gelijke mate de nachtrust bij beide ouders doorbrengt. De SVB doet dan geen nader onderzoek naar verzorging en onderhoud. De SVB gaat alleen uit van de feitelijke situatie als niet-naleving van de

130. Zie onder meer CRvB 17 juli 1991, ECLI:NL:CRVB:1991:AK9496, RSV 1992/135.

131. SB1014 van de SVB beleidsregels.

afspraken een bestendig karakter heeft. In het algemeen is hiervan sprake als de ouders de afspraken langer dan zes maanden niet naleven. In gevallen waarin het niet mogelijk is om de feitelijke situatie vast te stellen, gaat de SVB alsnog uit van de overeenkomst of rechterlijke uitspraak.¹³²

Bewijslast

De SVB beleidsregels bevatten ook enkele beleidsregels over de bewijslast. Naar aanleiding van jurisprudentie van de CRvB is vermeld dat in uitzonderingsgevallen een persoon tegelijkertijd meer dan één huishouden kan hebben, bijvoorbeeld in het geval van meerdere huwelijken. De bewijslast ligt bij deze persoon omdat ondubbelzinnig moet blijken dat sprake is van twee huishoudens.¹³³

De beleidsregels over het vormen van een huishouden in het buitenland bij verblijf in Nederland bevatten ook een regel over de bewijslast. Een verzekerde kan een band met zijn gezin in het buitenland onderhouden, maar dit moet wel blijken uit regelmatige contacten. Het is aan de verzekerde om deze contacten aan te tonen.¹³⁴

In een interne beleidsnotitie over het recht op dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen wordt ook ingegaan op de verdeling van de bewijslast. Daarbij wordt aangesloten bij de uitgangspunten over zorgvuldig onderzoek die in paragraaf 4.3.1 zijn beschreven. In geval van een aanvraag om dubbele kinderbijslag kan de SVB aan een aanvrager vragen om aan te tonen dat hij slechts tijdelijk bij het kind verblijft, bijvoorbeeld door het tonen van een retourticket of paspoorten. In geval van een ambtshalve besluit kan de SVB met behulp van een verificatieonderzoek door een attaché voor sociale zaken aantonen dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de door betrokkene verstrekte informatie. Als uit dit onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat ouder en kind langdurig op hetzelfde adres verblijven, is het vervolgens aan de ouder om aannemelijk te maken dat het slechts om een tijdelijk verblijf gaat.¹³⁵

5.4.3.3 De voorlichting op de website

De website van de SVB bevat diverse pagina's met informatie die voor gescheiden ouders relevant kan zijn. Het gaat om informatie over de kinderbijslag, maar ook over het kindgebonden budget. De informatie over de kinderbijslag ziet vooral op de samenloopregeling voor co-ouders. De website bevat onder meer een omschrijving van co-ouderschap in begrijpelijke taal die overeenkomt met de omschrijving

132. SB1096 van de SVB beleidsregels. Anders Rb. Noord-Holland 21 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11853, r.o. 4.5.

133. SB1014 van de SVB beleidsregels. Zie ook CRvB 15 juni 1988, ECLI:NL:CRVB:1988:AK8454, RSV 1989/41 en CRvB 22 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF9478.

134. SB1015 van de SVB beleidsregels.

135. Notitie Beleid uitwonende kinderen in verband met het recht op tweevoudige kinderbijslag (SVB beleidsnotitie van 23 april 2009 met kenmerk WRB/09/042c (R&B/09-081)).

van co-ouderschap in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. De informatie over het kindgebonden budget gaat over het recht op kindgebonden budget en de aanvraagprocedure. Daarnaast bevat de website ook een eenvoudige wizard voor gescheiden ouders met één of meer kinderen en diverse links naar de website van de Belastingdienst/Toeslagen.¹³⁶ De uitgebreide voorlichting over het kindgebonden budget vloeit onder meer voort uit rapporten van de Nationale ombudsman (zie ook paragraaf 5.4.4.4).¹³⁷

5.4.3.4 *Procedures*

De SVB heeft diverse procedures stapsgewijs en op hoofdlijnen vastgelegd in de Procesatlas op het intranet van de SVB. De Procesatlas is een verzameling modellen van de uitvoerende en ondersteunende processen bij de SVB. De modellen gaan onder meer over de uitvoering van de AKW, Anw, AOW en Participatiewet. Voor dit hoofdstuk zijn alleen de modellen over de uitvoering van de AKW en Anw mogelijk relevant (zie ook paragrafen 5.3.1 en 5.3.2). Uit deze modellen blijkt welke stappen in het uitvoeringsproces worden gezet naar aanleiding van een aanvraag of een melding. Er zijn diverse processen waarbij de SVB de samenstelling van het huishouden beoordeelt, zoals een verhuizing, immigratie, huwelijk of scheiding. Daarbij komen de volgende stappen veel voor: aanvraag of melding van de wijziging, onderzoek, registreren, opvragen en vastleggen van gegevens, beoordelen en controleren, afhandelen correspondentie, informeren van de Belastingdienst/Toeslagen, betalen, behandelen boete of invordering, (terug)betalen, bezwaar en beroep. Uit deze procesbeschrijvingen blijkt niet hoe de samenstelling van het huishouden wordt beoordeeld. Medewerkers van de SVB moeten daarvoor de interne instructies raadplegen.

De interne instructies van de SVB beschrijven het juridisch kader en het proces. Het juridisch kader gaat vooral over de wet- en regelgeving en de beleidsregels. De procesinstructies vermelden onder meer wanneer de BRP wordt geraadpleegd, welke formulieren worden gebruikt, wanneer een onderzoek wordt herhaald en hoe informatie in het systeem wordt vastgelegd. Daarnaast komt in de procesinstructies de beoordeling van de volgende bijzondere situaties aan bod:

- Co-ouderschap. De SVB stuurt beschikkingen aan beide co-ouders die kinderbijslag ontvangen op grond van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag,

136. Uit de SVB-website blijkt ook dat de SVB in plaats van de Belastingdienst/Toeslagen kindgebonden budget of kinderopvangtoeslag betaalt aan personen die een aanvulling op een buitenlandse gezinsbijslag ontvangen. Daarnaast bevat de website een register persoonsgegevens voor de Wet KB en de Wet kinderopvang. Omdat deze webpagina's geen informatie over co-ouderschap bevatten, blijven deze verder buiten beschouwing.

137. Nationale ombudsman 5 februari 2015, 2015/021; Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087; *Kamerstukken II* 2019/20, 26448, nr. 628; de bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 26448, nr. 631.

omdat zij allebei belanghebbende zijn. De interne instructies beschrijven ook onder welke voorwaarden een wisseling van aanvrager mogelijk is.¹³⁸

- Huishouden in het buitenland. Een verzekerde moet niet alleen regelmatige contacten met zijn gezin in het buitenland onderhouden (zie paragrafen 5.4.3.2 en 5.4.4.3), maar ook nog financieel bijdragen aan zijn gezin. De SVB gaat hierbij uit van de schriftelijke verklaring van de aanvrager, tenzij twijfel bestaat over de verklaring. De band met het gezin wordt minimaal een keer per drie jaar onderzocht.¹³⁹

5.4.3.5 *Formulieren*

In deze paragraaf beschrijf ik de formulieren die de SVB gebruikt om het recht op kinderbijslag te beoordelen en waarbij ook vragen worden gesteld over de samenstelling van het huishouden of de woonsituatie van het kind (of de kinderen).¹⁴⁰ Het gaat hierbij meestal om informatieverzoeken aan de ouders of verzorgers van het kind, maar het kan ook gaan om een verzoek aan de instelling waar het kind verblijft. De formulieren bevatten vaak vragen over de woonsituatie en het onderhoud van het kind. Beide factoren kunnen immers van belang zijn bij de beoordeling van het recht op kinderbijslag (zie paragraaf 5.4.2.2). Bij de beoordeling van de woonsituatie wordt gevraagd op welk adres het kind woont en bij wie het kind woont (ouders, familie of vrienden). Dit is in lijn met het beleid van de SVB dat sprake is van één huishouden indien de te beoordelen persoon op dezelfde plaats woont als de overige gezinsleden (zie paragraaf 5.4.2.2). De term ‘huishouden’ wordt meestal niet gebruikt. Dat gebeurt alleen in de formulieren over het vormen van een huishouden met een gezin in het buitenland. De term ‘huishouden’ wordt hierbij niet toegelicht, maar er worden daarna wel vragen gesteld over onderwerpen die van belang zijn bij de beoordeling van het vormen van een huishouden. Het gaat om vragen over de woonsituatie van de kinderen en de aanvrager van de kinderbijslag, het contact met het gezin in het buitenland en een eventueel verzoek om gezinshereniging.

Bij de beoordeling van de woonsituatie van een uitwonend kind wordt nagegaan of het kind meer dan drie nachten per week niet thuis slaapt. Daarnaast wordt gevraagd of het verblijf buitenshuis naar verwachting langer dan zes maanden zal duren. Verder bevat het formulier nog vragen over de inschrijving van het kind bij de gemeente, het beroep van de ouders en de woonsituatie, studie en onderhoud van het kind. Ook wordt gevraagd naar bewijsstukken over deze onderwerpen. Zo vraagt de SVB om bewijsstukken waaruit blijkt dat het kind uitwonend is. Hierbij worden geen voorbeelden van specifieke bewijsstukken genoemd.

138. Zie ook CRvB 21 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1963, r.o. 4.4.3.

139. Paradocs, 33-27552.

140. De onderzochte formulieren heb ik in juni 2018 ontvangen van medewerkers van de afdeling Online Dienstverlening en Klantproducten.

De SVB kent twee formulieren voor gescheiden ouders: een formulier voor ouders met één kind en een formulier voor ouders met meer dan één kind. Uit laatstgenoemd formulier blijkt dat co-ouders voor verschillende kinderen kinderbijslag kunnen aanvragen zodat beide ouders in aanmerking kunnen komen voor het kindgebonden budget. In de toelichting op beide formulieren staat vermeld dat ouders ervoor kunnen kiezen om alleen de co-ouder met het laagste inkomen als aanvrager van kinderbijslag aan te wijzen. Deze ouder kan daardoor mogelijk meer kindgebonden budget ontvangen. De SVB heeft deze informatie over het kindgebonden budget opgenomen naar aanleiding van signalen van klanten.¹⁴¹ Beide formulieren bevatten ook een definitie van co-ouderschap die deels overeenkomt met de omschrijving van co-ouderschap in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Uit deze definitie volgt onder meer dat het kind afwisselend, ongeveer even vaak, bij beide ouders moeten verblijven. De definitie gaat echter niet in op het onderhoud van het kind, terwijl artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag wel vereist dat het kind overwegend in gelijke mate wordt onderhouden.¹⁴² Voor gevallen waarin geen sprake is van co-ouderschap bevat het formulier overigens wel vragen over het onderhoud. Voor gevallen waarin wel sprake is van co-ouderschap wordt nog gevraagd naar de wensen van de co-ouders: willen zij dat de kinderbijslag gesplitst wordt uitbetaald? Moet een andere ouder als aanvrager van de kinderbijslag worden aangewezen? Tot slot is van belang dat beide ouders het formulier moeten ondertekenen. Dit voorkomt dat een ouder de afspraken over de aanvrager of de uitbetaling van de kinderbijslag eenzijdig kan wijzigen.

5.4.3.6 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf heb ik beschreven wat de SVB heeft geregeld over het feitenonderzoek. Ik heb daarbij gekeken naar het onderzoek over de samenstelling van het huishouden in het algemeen en de situatie van co-ouders in het bijzonder.

De SVB beleidsregels bevatten enkele beleidsregels over bewijsvermoedens en bewijslast die van belang zijn voor het onderzoek naar de samenstelling van het huishouden. Daarbij valt op dat de bewijsvermoedens vooral bevorderlijk zijn voor een eenvoudige en efficiënte uitvoering. Door aan te nemen dat het feitelijk onderhoud overeenkomt met de afspraken in de overeenkomst of rechterlijke uitspraak hoeft de SVB bijvoorbeeld geen tijdrovende vergelijking te maken van de uitgaven van beide ouders. En in geval van twijfel over de woonplaats, kan de SVB uitgaan

141. Nationale ombudsman 5 februari 2015, 2015/021, p. 3.

142. Zie ook de bewijsvermoedens in par. 5.4.3.2 en Rb. Gelderland 14 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3164, r.o. 4.5. De omschrijving van co-ouderschap op de website van de SVB benoemt deze onderhoudsvoorwaarde overigens wel. De website vermeldt dat sprake is van co-ouderschap als de ouders samen de kosten voor hun kind betalen, ieder betaalt ongeveer evenveel, zie <https://www.svb.nl/nl/kinderbijslag/veranderingen-in-uw-gezin>.

van de plek waar iemand het merendeel van de voor de nachtrust bestemde tijd doorbrengt in plaats van een uitgebreid onderzoek naar de woonplaats te doen.

In de procesbeschrijvingen wordt niet inhoudelijk ingegaan op de beoordeling van het huishouden. In de formulieren wordt het begrip 'huishouden' meestal niet gebruikt. Er wordt gevraagd op welk adres een kind woont en bij wie een kind woont. Daarbij worden de begrippen 'adres' en 'wonen' niet nader toegelicht. Naar bewijsstukken over de woonplaats van het kind wordt zelden gevraagd. Co-ouders hoeven bijvoorbeeld niet een kopie van de overeenkomst of rechterlijke beschikking mee te sturen, terwijl een dergelijke overeenkomst of beschikking wel vereist is om van co-ouderschap te kunnen spreken.¹⁴³

In de voorlichting op de website en de formulieren van de SVB wordt veel aandacht besteed aan de situatie van co-ouders. Het gaat hierbij om de samenloopregeling voor co-ouders in het Besluit uitvoering kinderbijslag en de voorwaarden voor het recht op kindgebonden budget. De aandacht voor het kindgebonden budget houdt verband met de koppeling aan het recht op kinderbijslag (zie ook paragraaf 5.3.4). In geval van co-ouderschap moeten beide ouders de formulieren ondertekenen. De SVB stuurt hen ook allebei beschikkingen omdat beide ouders belanghebbende zijn.

Ik concludeer dat de SVB weinig voorlichting biedt over de feitenvaststelling bij de beoordeling van het huishouden en co-ouderschap. Het gaat met name om enkele beleidsregels over bewijsvermoedens en bewijslast. Daarbij valt op dat de bewijsvermoedens vooral zijn gericht op een eenvoudige en efficiënte uitvoering.

5.4.4 *Responsiviteit*

5.4.4.1 *Inleiding*

Hierna bespreek ik voorbeelden van beleid waarbij ruimte is voor responsief handelen of die op een andere manier blijk geven van een responsieve opvatting van het bestuur. Het gaat om beleid over het begrip 'huishouden' (paragraaf 5.4.4.2), het SVB-beleid over huishouden in het buitenland bij verblijf in Nederland (paragraaf 5.4.4.3), het SVB-beleid over het wijzigen van de aanvrager van de kinderbijslag (paragraaf 5.4.4.4) en gemeentelijk beleid over co-ouders (paragraaf 5.4.4.5).

5.4.4.2 *Beleid over de uitleg van het begrip 'huishouden'*

Het begrip 'huishouden' is een open norm waarbij verschillende factoren een rol kunnen spelen. Het gaat hierbij niet alleen om het element van gezamenlijk wonen of verblijf, maar bijvoorbeeld ook om sociale, economische en educatieve facto-

143. Art. 10 lid 1 BUK.

ren.¹⁴⁴ Uit de beschrijving van het beleid in paragraaf 5.4.2 blijkt dat sociale, economische en educatieve factoren nauwelijks zijn terug te vinden in het beleid. Het bestuur kijkt vooral naar het verblijf van een kind bij zijn ouders. Deze factor speelt ook een belangrijke rol bij de uitleg van het begrip ‘co-ouderschap’. Soms geldt hierbij een open norm. Zo heeft de SVB de zinsnede ‘overwegend in gelijke mate verzorgen’ in artikel 10 Besluit uitvoering kinderbijslag niet nader ingevuld met een scherpe minimale verblijfseis. Daarnaast zijn er diverse gemeenten die slechts vereisen dat ouders de verzorgingstaken delen. Er zijn echter ook diverse gemeenten die een scherpe norm hanteren en vereisen dat een kind gemiddeld minimaal twee of drie etmalen per week bij beide ouders verblijft. Omdat het gaat om een *gemiddeld* verblijf hebben de ouders nog wel enige flexibiliteit bij het verdelen van de verzorgingstaken.

De Belastingdienst/Toeslagen biedt ouders minder flexibiliteit. Uit de interne instructies blijkt dat de zinsnede ‘doorgaans ten minste drie gehele dagen per week’ in artikel 4 lid 2 Awir relatief streng wordt uitgelegd. Het gaat namelijk niet om een gemiddeld verblijf op jaarbasis, maar om het verblijf gedurende een week of een cyclus van enkele weken.¹⁴⁵

De ruimte voor responsief gedrag loopt dus uiteen. Dit heeft niet alleen te maken met verschillen in wet- en regelgeving, maar ook met verschillen in de beleidsmatige invulling. Zo biedt een open norm over de verzorging meer ruimte dan een scherpe verblijfseis. Maar ook bij een scherpe verblijfseis verschilt de ruimte. Het is voor co-ouders bijvoorbeeld makkelijker om te voldoen aan een verblijfseis van gemiddeld twee etmalen per week dan een verblijfseis van drie etmalen per reguliere schoolweek.

5.4.4.3 *SVB-beleid over huishouden in het buitenland bij verblijf in Nederland*

In paragraaf 5.4.2.2 is vermeld dat de SVB-beleid heeft opgesteld over het vormen van één huishouden in het buitenland bij verblijf in Nederland. Het beleid ziet op een verzekerde die naar Nederland is gekomen en wiens gezin nog in het land van herkomst woont.¹⁴⁶ In deze paragraaf ga ik nader in op dit beleid. Daarbij bespreek ik niet alleen het huidige beleid, maar ook de totstandkoming van dit beleid. Hieruit blijkt dat het beleid van de SVB in de loop der tijd is aangepast naar aanleiding van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden.

Uit het huidige SVB-beleid volgt dat de verzekerde één huishouden met zijn gezin kan blijven vormen als zijn binding met het land van herkomst zo sterk is dat hij geacht kan worden daar te lande woonplaats te houden. De verzekerde moet dan

144. Aldus ook SB1014 van de SVB beleidsregels.

145. Par. 1.3 in het hoofdstuk 7 Kinderen van het Handboek Toeslagen.

146. SB1015 van de SVB beleidsregels.

tevens een voortdurende band met zijn gezin onderhouden. Dit moet blijken uit regelmatige contacten. Indien aan deze voorwaarden niet of niet langer wordt voldaan, dan is sprake van een 'breuk' in het huishouden en worden de verzekerde en zijn gezin niet geacht één huishouden te vormen.

Aan het voortbestaan van het huishouden komt een einde op het moment dat de verzekerde als ingezetene van Nederland kan worden aangemerkt. Vanaf dat moment staat de sterke binding met Nederland eraan in de weg om ook nog woonplaats in het land van herkomst aan te nemen. De SVB neemt echter geen breuk in het huishouden aan in geval van:

- Een verzekerde die een aanvraag om gezinshereniging heeft ingediend voor hij als ingezetene van Nederland is aangemerkt. Een asielzoeker moet binnen zes maanden na aankomst in Nederland stappen tot gezinshereniging ondernemen.
- Een verzekerde die zowel in Nederland als in een ander land woont.¹⁴⁷ Deze uitzondering geldt niet in gevallen waarin het Unierecht van toepassing is.

In beide uitzonderingssituaties kan alsnog een breuk in het huishouden optreden als betrokkene niet langer regelmatige contacten met zijn gezin onderhoudt.

Gezinshereniging is ook van belang nadat een breuk in het huishouden is opgetreden. De SVB neemt weer één huishouden aan vanaf het moment dat op de aanvraag om gezinshereniging in begunstigende zin is beslist. Een breuk in het huishouden treedt weer op als de gezinshereniging niet binnen twaalf maanden plaatsvindt.

Bij de totstandkoming van het beleid over het vormen van één huishouden met het gezin in het buitenland speelde de beoordeling van het woonland een belangrijke rol.¹⁴⁸ Tot 2001 lag in het SVB-beleid de nadruk op de contacten van betrokkene met zijn gezin in het buitenland. Dit beleid was gebaseerd op jurisprudentie van de CRvB over buitenlandse werknemers die in de jaren zestig en zeventig naar Nederland waren gekomen om hier voor een bepaalde periode werkzaamheden te verrichten. Zij hadden destijds de intentie om terug te keren naar hun gezin in het land van herkomst en onderhielden nauwe contacten met hun gezin. In deze context oordeelde de CRvB in het begin van jaren zeventig dat een buitenlandse werknemer woonplaats blijft houden in het land van herkomst als hij zijn gezin regelmatig bezoekt en daarmee normale contacten onderhoudt.¹⁴⁹

147. Hierbij verwijst het SVB-beleid naar de toepasselijke bepalingen uit de AOW, de Anw en de AKW en HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824.

148. Interne beleidsnotitie van de SVB van 23 februari 2000 met stuknummer NISV/072/00.

149. CRvB 11 november 1971, RSV 1972/48.

Enkele jaren later kwam de CRvB terug van de jurisprudentie over de beoordeling van het woonland. De CRvB oordeelde dat het te ver gaat om aan te nemen dat een buitenlandse werknemer nooit (mede) woonplaats in Nederland zou kunnen hebben. Het is in deze omstandigheden mogelijk dat hij een dubbele woonplaats heeft: een in het land van herkomst en een in Nederland.¹⁵⁰ Deze nieuwe jurisprudentie leidde echter niet tot een wijziging van het beleid over het vormen van één huishouden. Het begrip 'tot het huishouden behoren' ging vervolgens een eigen leven leiden, in die zin dat de relatie tussen de begrippen 'één huishouden vormen met het gezin' en 'het aldaar woonplaats houden' vrijwel geheel werd losgelaten. Hierdoor kwam het in de praktijk voor dat de SVB één huishouden aannam in situaties waarin het als tijdelijk bedoelde verblijf in Nederland permanent van aard was geworden en het gescheiden leven van het gezin min of meer bestendig was. In deze situaties hoefde de verzekerde het onderhoud van zijn kinderen niet aan te tonen.

De SVB heeft het beleid over de beoordeling van één huishouden in 2001 aangescherpt. De argumenten die aan de jurisprudentie uit begin jaren zeventig ten grondslag lagen, waren inmiddels door de realiteit achterhaald. Van de buitenlandse werknemers die in Nederland waren gebleven, had slechts een beperkt aantal personen zich herenigd met zijn gezin. De veranderingen in de maatschappij moesten daarom ook leiden tot een aanpassing van het beleid. In het nieuwe beleid kwam de tijdelijkheid van het gescheiden leven van zijn gezin voorop te staan. Ook werd de beoordeling van een huishouden weer gekoppeld aan de beoordeling van het woonland. Als gevolg van deze beleidswijziging behoren kinderen die in het buitenland wonen minder vaak tot het huishouden van de verzekerde. De verzekerde moet daarom aantonen dat hij zijn kinderen onderhoudt.¹⁵¹ Hieruit blijkt dat een beleidswijziging die voortvloeit uit gewijzigde maatschappelijke omstandigheden niet in het voordeel van de burger hoeft uit te pakken.

Naar aanleiding van deze beleidswijziging is ook het begrip 'dubbele woonplaats' in het SVB-beleid nader ingevuld.¹⁵² Op grond van dit beleid toetste de SVB de juridische, economische en sociale banden van betrokkene met zijn land van herkomst. Betrokkene moest aan deze banden feitelijk vorm geven door een verblijf van drie maanden per jaar in het land van herkomst. Deze termijn was ontleend aan de (inmiddels vervallen) woonfictie die in de Wet BEU was opgenomen (zie paragraaf 6.3.2.3). Als gevolg van deze woonfictie werd met het wonen buiten

150. CRvB 26 april 1977, RSV 1977/230.

151. Art. 7 lid 1 AKW en art. 5 BUK.

152. HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824.

Nederland gelijkgesteld het langer dan drie maanden niet in Nederland verblijven.¹⁵³ Dit beleid is in 2014 ingetrokken naar aanleiding van een arrest van de Hoge Raad over het woonplaatsbegrip in de AKW (zie ook paragraaf 6.5.2.2).

5.4.4.4 *SVB-beleid over het wijzigen van de aanvrager van kinderbijslag*

De SVB heeft het beleid over het wijzigen van de aanvrager van kinderbijslag aangepast naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman. De eerste aanpassing vloeit voort uit een rapport van de Nationale ombudsman uit 2015. Tot deze aanpassing paste de SVB geen terugwerkende kracht toe bij wijziging van de aanvrager. Dit had te maken met de beleidsmatige keuze om artikel 18 lid 6 AKW naar analogie op co-ouders toe te passen. Dit artikel gaat (kort gezegd) over de beperking van de terugwerkende kracht in een specifieke samenloopssituatie. Naar aanleiding van een aanbeveling van de Nationale ombudsman in het rapport uit 2015 is het beleid versoepeld en paste de SVB onder bepaalde voorwaarden een terugwerkende kracht van maximaal een jaar toe.¹⁵⁴ De SVB stelde in de interne instructies de volgende cumulatieve voorwaarden:

1. Er is aantoonbaar sprake geweest van gebrekkige informatievoorziening door de SVB over de samenhang tussen kinderbijslag en kindgebonden budget.
2. De andere co-ouder heeft geen recht op kindgebonden budget over de periode in het verleden.
3. De andere co-ouder gaat schriftelijk akkoord met omzetting van de aanvraag met terugwerkende kracht.¹⁵⁵

In 2018 heeft de Nationale ombudsman geoordeeld dat deze voorwaarden hun doel soms voorbij schieten. Het beleid blijkt in de praktijk juist drempels op te werpen om aanspraak te maken op kindgebonden budget. De Nationale ombudsman stelt voorop dat de wet- en regelgeving ingewikkeld is. Het is daarom belangrijk dat de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen op een goede manier omgaan met situaties waarin op een later moment blijkt dat de andere co-ouder recht had kunnen hebben op kindgebonden budget. De Nationale ombudsman beval aan om de voorwaarden voor het met terugwerkende kracht omzetten van de aanvrager zo te formuleren, dat co-ouders krijgen waar zij recht op hebben. In veel gevallen zal een jaar terugwerkende kracht redelijk zijn, maar de Nationale ombudsman vindt ook dat de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen per geval moeten beoordelen of er bij-

153. Par. 1.3.5.1 in Deel I van de bijlage bij de SVB beleidsregels 2000 (besluit van de SVB van 28 april 2000, *Stcrt.* 2000, 91). Van 3 juni 2007 tot en met 13 mei 2014 was dit beleid opgenomen in SB1028. Zie ook de interne beleidsnotitie van de SVB van 21 maart 2000 met stuknummer ISV/116/00, versie 2.

154. Nationale ombudsman 5 februari 2015, 2015/021.

155. Dit beleid is niet gepubliceerd in de SVB beleidsregels, maar is wel omschreven in het Rapport van de Nationale ombudsman, zie Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087, p. 10-11.

zondere omstandigheden zijn die een langere terugwerkende kracht rechtvaardigen.¹⁵⁶

Inmiddels stelt de SVB niet langer de drie hiervoor genoemde voorwaarden bij het wijzigen van de aanvrager met een jaar terugwerkende kracht.¹⁵⁷ Deze wijziging van de uitvoeringspraktijk vloeit niet alleen voort uit de aanbeveling van de Nationale ombudsman, maar ook uit jurisprudentie van de CRvB.¹⁵⁸

5.4.4.5 *Gemeentelijk beleid over co-ouders*

De Participatiewet, IOAW en IOAZ bevatten diverse bepalingen die zijn gericht op alleenstaande ouders (zie paragrafen 5.3.7 en 5.3.8). Bij de toepassing van deze bepalingen op co-ouders kunnen gemeenten aan co-ouders maatwerk bieden. Er zijn diverse gemeenten die hierover beleid hebben gepubliceerd. Hieronder bespreek ik de beleidsregels over de ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling, de vermogenstoets en de compensatie van een gemis aan alleenstaande ouderkop.¹⁵⁹

Tijdelijke ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat maatwerk aan de orde is bij de toepassing van de ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling op co-ouders in de Participatiewet, IOAW en IOAZ.¹⁶⁰ In lijn met deze wetsgeschiedenis hebben diverse gemeenten in de toelichting op hun beleidsregels de volgende tekst opgenomen: “Bij co-ouderschap is maatwerk aan de orde. Voor de dagen dat de alleenstaande ouder niet de volledige zorg heeft, blijft de plicht tot arbeidsinschakeling voor hem/haar gelden.”¹⁶¹

156. Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087, p. 13-16.

157. *Kamerstukken II* 2019/20, 26448, nr. 628 en de bijlage bij *Kamerstukken II* 2019/20, 26448, nr. 631.

158. CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1065. In deze uitspraak heeft de CRvB geoordeeld dat de registratie van de aanvrager in geval van co-ouderschap op grond van artikel 14 lid 3 AKW met een jaar terugwerkende kracht kan worden gewijzigd. Hierbij is geen ruimte voor een beperking van de terugwerkende kracht op grond van artikel 18 lid 6 AKW (zie ook par. 5.5.4.2).

159. Het onderzoek is beperkt tot beleid dat is gepubliceerd op Overheid.nl. Ik heb hierbij gebruik gemaakt van de zoekmachines voor officiële bekendmakingen en lokale wet- en regelgeving. Ik heb gezocht op de termen [“volledige zorg” “co-ouderschap”] en [“co-ouderschap” Participatiewet].

160. *Kamerstukken II* 2007/08, 31519, nr. 3, p. 6-7 en 21.

161. Toelichting bij art. 5 Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ Bloemendaal 2015, CVDR404589; toelichting bij art. 5 Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Haarlem, CVDR370846; toelichting bij art. 5 Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ Haarlemmerliede en Spaarnwoude 2015, CVDR371431; toelichting bij art. 5 Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegenprestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ Heemstede 2015, CVDR370869; toelichting bij art. 5 Beleidsregels ontheffing van de verplichting tot arbeidsinschakeling en tegen prestatie Participatiewet, IOAW en IOAZ gemeente Schouwen-Duiveland, CVDR450890.

Vermogenstoets

Maatwerk voor co-ouders is ook mogelijk bij de vermogenstoets. Het gaat dan om een eventuele aanpassing van de vermogensvrijstelling en het (gedeeltelijk) meetellen van het vermogen van een kind bij het vaststellen van het vermogen. Omdat de IOAW en IOAZ geen vermogenstoets kennen, speelt dit alleen bij de uitvoering van de Participatiewet.

De Participatiewet kent voor alleenstaande ouders een hogere vermogensgrens dan voor alleenstaanden.¹⁶² In geval van co-ouderschap kan een gemeente de vermogensgrens voor alleenstaanden verhogen. Uit het beleid van diverse gemeenten blijkt dat deze verhoging meestal bestaat uit het verschil tussen beide vermogensgrenzen vermenigvuldigd met $x/7$. Hierbij staat x voor het aantal dagen per week dat de co-ouder voor het kind zorgt. De gemeenten Asten, 's-Hertogenbosch, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Brakel, Groningen, Helmond, Laarbeek, Nijmegen Ten Boer en Zaanstad hebben bijvoorbeeld voor een dergelijke verhoging gekozen. Er zijn ook gemeenten die geen aparte vermogensgrens voor co-ouders berekenen. De gemeenten Hattem, Maasgouw, Oostzaan en Wormerland passen de vermogensgrens voor alleenstaande ouders ook toe op co-ouders. De gemeenten Ooststellingwerf en Stichtse Vecht passen de vermogensgrens voor alleenstaande ouders alleen toe op de co-ouder bij wie het kind het (hoofd)verblijf heeft.¹⁶³

Het maatwerk kan ook betrekking hebben op de toerekening van het vermogen van een kind aan een co-ouder. Diverse gemeenten laten het vermogen van een kind slechts gedeeltelijk meetellen. Hierbij wordt ook gebruik gemaakt van de breuk $x/7$. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeenten Asten, 's-Hertogenbosch, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Brakel, Groningen, Helmond, Laarbeek en Ten Boer. De gemeenten Echt-Susteren en Maasgouw hebben deze regeling de afgelopen jaren echter afgeschaft. Deze gemeenten houden nog wel rekening met co-

162. Art. 34 lid 2 onder b en vierde lid Pw.

163. Art. 7 Beleidsregels middelentoets Asten 2018, CVDR613544; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Deurne 2018, CVDR612898; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Geldrop-Mierlo 2019, CVDR622302; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Gemert-Bakel 2018, CVDR620731; art. 3.8 Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (Groningen), CVDR610839; art. 5.8 Beleidsregels Werk & Inkomen 2019 (Hattem), CVDR622053; art. 11 Beleidsregels Middelentoets Helmond 2019, CVDR628227; art. 7 Beleidsregels vermogen Participatiewet 's-Hertogenbosch 2019, CVDR622739; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Laarbeek 2018, CVDR620835; art. 8 Beleidsregels inkomen en vermogen gemeente Maasgouw 2021, CVDR655976; Beleidsregel B061 Beleidswijzer Handboek Grip op Participatiewet (Ooststellingwerf), CVDR380532; art. 2.1.5 Beleidsregels sociale zaken Oostzaan 2017, CVDR441974; art. 4 Beleidsregel co-ouderschap (Stichtse Vecht), CVDR397481; art. 3.8 Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (Ten Boer), CVDR603200; art. 2.1.5 Beleidsregels sociale zaken Wormerland 2017, CVDR454000; art. 2.1.4 Beleidsregels gemeentelijke werk- en inkomensvoorzieningen Zaanstad 2019, CVDR626298.

ouders die een kindrekening hebben. Het gaat hierbij om een rekening waarop de co-ouders geld storten voor de kosten van levensonderhoud en waarop bijvoorbeeld de kinderbijslag en het kindgebonden budget wordt gestort. In dat geval telt slechts de helft van het saldo mee bij de vaststelling van het vermogen.¹⁶⁴ Verder laten de gemeenten Albrandswaard, Barendrecht, Ooststellingwerf en Ridderkerk het vermogen van een kind alleen meetellen bij de co-ouder waar het kind zijn hoofdverblijf heeft of waar het kind in de BRP is ingeschreven.¹⁶⁵

Compensatie van een gemis aan alleenstaande ouderkop

Diverse gemeenten hebben beleid gepubliceerd over het verlenen van extra bijstand aan een co-ouder die de alleenstaande ouderkop misloopt (zie ook paragraaf 5.3.4). Uitgangspunt in dit beleid is vaak dat co-ouders de verdeling van de alleenstaande ouderkop onderling moeten regelen.¹⁶⁶ Uit de toelichting op het beleid van de gemeente Echt-Susteren volgt bijvoorbeeld dat beide ouders tezamen feitelijk te veel ondersteund zouden worden als gemeenten overgaan tot bijstandsverlening voor het gemis aan alleenstaande ouderkop. Daarbij wordt benadrukt dat de Belastingdienst verantwoordelijk is voor de verstrekking van de alleenstaande ouderkop.¹⁶⁷

In aanvulling op dit uitgangspunt kan een gemeente ervoor kiezen om onder bepaalde voorwaarden extra bijstand aan een co-ouder toe te kennen. De gemeenten Almere doet dit niet, maar diverse andere gemeenten hebben wel voor een

-
164. Art. 7 Beleidsregels middelentoets Asten 2018, CVDR613544; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Deurne 2018, CVDR612898; Richtlijn B061 Besluit van het college van B&W van de gemeente Echt-Susteren houdende regels omtrent participatiewet Richtlijnen Participatiewet, CVDR619218; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Geldrop-Mierlo 2019, CVDR622302; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Gemert-Bakel 2018, CVDR620731; art. 3.8 Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (Groningen), CVDR610839; art. 11 Beleidsregels Middelentoets Helmond 2019, CVDR628227; art. 7 Beleidsregels vermogen Participatiewet 's-Hertogenbosch 2019, CVDR622739; art. 7 Beleidsregels Middelentoets Laarbeek 2018, CVDR620835; art. 8 Beleidsregels inkomen en vermogen gemeente Maasgouw 2021, CVDR655976; Beleidsregel B061 Beleidswijzer Handboek Grip op Participatiewet (Ooststellingwerf), CVDR380532; art. 3.8 Beleidsregels algemene en bijzondere bijstand Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 (Ten Boer), CVDR603200; art. 2.1.5 Beleidsregels sociale zaken Wormerland 2017, CVDR454000.
165. Beleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz Onderdelen Inkomen, Vermogen, Boeten, Terugvordering&Verhaal, en Regeling Kinderopvang Albrandswaard 2017, CVDR612361; Beleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz Onderdelen Inkomen, Vermogen, Boeten, Terugvordering&Verhaal, en Regeling Kinderopvang Barendrecht 2017, CVDR612363; Beleidsregel B061 Beleidswijzer Handboek Grip op Participatiewet (Ooststellingwerf), CVDR380532; Beleidsregels Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz Onderdelen Inkomen, Vermogen, Boeten, Terugvordering&Verhaal, en Regeling Kinderopvang Ridderkerk 2017, CVDR612362.
166. In het beleid van de gemeente Opmeer wordt dit uitgangspunt niet gehanteerd. Deze gemeente kan bijzondere bijstand toekennen als de belanghebbende als gevolg van de gedeeltelijke zorg voor een kind hogere kosten van het bestaan heeft, zie art. 14 Beleidsregels bijzondere bijstand Opmeer 2020, CVDR644073.
167. Beleidsregel B060 Besluit van het college van B&W van de gemeente Echt-Susteren houdende regels omtrent participatiewet Richtlijnen Participatiewet, CVDR619218.

compensatieregeling gekozen. Het gaat hierbij om de toekenning van bijzondere bijstand of de afstemming van de bijstandsnorm op grond van artikel 18 lid 1 Participatiewet.¹⁶⁸ De gemeenten Echt-Susteren en Hattem hebben bijvoorbeeld gekozen voor afstemming van de bijstandsnorm. Hattem gaat in geval van zeer dringende redenen over tot afstemming, terwijl Echt-Susteren spreekt over zeer individuele situaties. De gemeenten Ooststellingwerf, Opmeer en Stichtse Vecht kennen bijzondere bijstand toe. De gemeente Ooststellingwerf doet dit in geval van bijzondere individuele omstandigheden. De gemeente Stichtse Vecht vereist dringende redenen. Hiervan is sprake als de rechter besloten heeft dat de alleenstaande ouderkop niet verdeeld mag worden of dat geen recht op alleenstaande ouderkop bestaat voor beide ouders.¹⁶⁹

De hoogte van de compensatie hangt meestal af van de hoogte van het kindgebonden budget en het aantal dagen waarop de co-ouder voor het kind zorgt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de gemeenten Opmeer en Ooststellingwerf. De bijstandsuitkering van Stichtse Vecht bestaat echter uit een toeslag van 20% van de gehuwdenorm.¹⁷⁰

5.4.4.6 *Tussenconclusie*

In het beleid over het huishouden of co-ouderschap is vooral het verblijf van een kind bij zijn ouders een doorslaggevende factor. Sociale, economische en educatieve factoren worden in dit beleid nauwelijks genoemd. Verder blijkt dat de ruimte voor responsief gedrag uiteenloopt. Dit heeft niet alleen te maken met verschillen in wet- en regelgeving, maar ook met verschillen in de beleidsmatige invulling. De wetgeving biedt gemeenten bijvoorbeeld relatief veel ruimte om rekening te houden met de situatie van co-ouders. Vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop houden enkele gemeenten echter minder rekening met co-ouders. Dit blijkt met name uit het beleid over de compensatie van het gemis van de alleenstaande ouderkop, maar soms ook uit het beleid over de vermogenstoets. Gemeenten die wel rekening houden met de situatie van co-ouders, kijken vooral naar het aantal dagen per week waarop een co-ouder voor het kind of de kinderen zorgt.

168. Verzamelbrief van december 2014, punt 19 en bijlage 2. Vgl. *Kamerstukken II* 2002/03, 28870, nr. 3, p. 53 en de brief van de Staatssecretaris van SZW van 12 februari 2018, 2018-0000010825.

169. Bijstand voor gemis aan ALO-kop (Almere), CVDR616239; Richtlijn B060 Besluit van het college van B&W van de gemeente Echt-Susteren houdende regels omtrent participatiewet Richtlijnen Participatiewet, CVDR619218; art. 5.7 Beleidsregels Werk & Inkomen 2019 (Hattem), CVDR622053; Beleidsregel B060 Beleidswijzer Handboek Grip op Participatiewet (Ooststellingwerf), CVDR380532; art. 14 Beleidsregels bijzondere bijstand Opmeer 2020, CVDR644073; art. 3 Beleidsregel co-ouderschap (Stichtse Vecht), CVDR397481.

170. Beleidsregel B060 Beleidswijzer Handboek Grip op Participatiewet (Ooststellingwerf), CVDR380532; art. 14 Beleidsregels bijzondere bijstand Opmeer 2020, CVDR644073; art. 3 Beleidsregel co-ouderschap (Stichtse Vecht), CVDR397481.

De wetgeving over de toeslagen biedt relatief weinig ruimte voor responsiviteit (zie ook paragraaf 5.4.2.3). Dit geldt bijvoorbeeld voor het dagencriterium in artikel 4 lid 2 Awir. Bij de toepassing van dit criterium kijkt de Belastingdienst/Toeslagen niet naar de gemiddelde verblijfsduur op jaarbasis, maar naar het verblijf gedurende een week of een cyclus van enkele weken. Co-ouders die hebben gekozen voor een omgangsregeling met een 50/50 verdeling op jaarbasis komen als gevolg van dit strikte criterium soms niet allebei in aanmerking voor de kinderopvangtoeslag. Dit geldt in het bijzonder voor omgangsregelingen waarbij een beperkt verblijf tijdens schoolweken wordt gecompenseerd door het verblijf tijdens schoolvakanties.¹⁷¹

Uit de twee besproken beleidsregels van de SVB blijkt dat het beleid van de SVB in de loop der jaren is veranderd. Het restrictieve beleid over het wijzigen van de aanvrager van kinderbijslag is versoepeld naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman. Hieruit blijkt dat buitenstaanders invloed kunnen hebben op het beleid. Verder is het beleid over het vormen van een huishouden in het buitenland aangepast naar aanleiding van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden. Overigens was deze aanpassing niet in het voordeel van de verzekerden. Zij moesten als gevolg van deze beleidswijziging vaker het onderhoud van de kinderen in het buitenland aantonen.

5.5 TOETSING VAN DE JURISPRUDENTIE

5.5.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik jurisprudentie over de toepassing van de in paragraaf 5.3 besproken bepalingen op co-ouders. Achtereenvolgens toets ik aan consistentie (paragraaf 5.5.2), zorgvuldigheid (paragraaf 5.5.3) en responsiviteit (paragraaf 5.5.4).

Het jurisprudentieonderzoek is beperkt tot uitspraken van de CRvB, de van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en de Hoge Raad die voor 1 januari 2021 op rechtspraak.nl zijn gepubliceerd.¹⁷² Over de toepassing van de Anw, het verzorgingsforfait, de TW, de IOAW en IOAZ op co-ouders heb ik geen

171. Zie ook concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1056 (3.19 t/m 3.40).

172. Op rechtspraak.nl heb ik gezocht naar uitspraken van de CRvB, ABRvS of HR met de volgende zoekopdrachten: ["in gelijke mate verzorgen"], ["in elk van beide huishoudens"] en ["co-ouderschap" "co-ouders"]. Daarnaast heb ik gezocht naar uitspraken van de CRvB met de zoekopdrachten ["co-ouderschap" kinderbijslag] en ["co-ouderschap" college] en naar uitspraak van de ABRvS met de zoekopdracht ["co-ouderschap"]. De verschillende combinaties van zoekwoorden staan tussen de teksthaken.

uitspraken gevonden.¹⁷³ Ik heb daarom ook onderzocht of over de uitleg van het begrip ‘huishouden’ in deze regelingen jurisprudentie is geweest die ook relevant zou kunnen zijn voor co-ouders. Dat bleek alleen bij de Anw en de TW het geval te zijn. In paragraaf 5.5.4.2 (Anw) en paragraaf 5.5.2.4 (TW) ga ik kort op deze jurisprudentie in.

Vervolgens heb ik het netwerk van deze handmatig gevonden uitspraken geanalyseerd. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van twee webtools: *caselawnet* en *caselawapp*.¹⁷⁴ Met behulp van *caselawnet* heb ik een bestand gemaakt dat is gebaseerd op de eerder handmatig gevonden uitspraken.¹⁷⁵ Daarna heb ik het netwerk gevisualiseerd door het bestand in de *caselawapp* te laden. Deze visualisatie is in figuur 5.1 weergegeven. In deze figuur staat elk bolletje voor een uitspraak van de CRvB, de Afdeling of de Hoge Raad. Een pijl tussen twee bolletjes staat voor een verwijzing in de ene uitspraak naar een andere uitspraak. De figuur bevat weinig pijlen. Er zijn dus weinig verwijzingen. Slechts 46 van de 89 uitspraken uit het netwerk verwijzen naar een andere uitspraak. Er zijn 12 uitspraken die meer dan 1 verwijzing bevatten. Het gaat hierbij om 2 tot 4 uitgaande verwijzingen per uitspraak.¹⁷⁶ Ook lijken belangrijke precedents te ontbreken. Er zijn namelijk slechts 5 uitspraken waarnaar meer dan 2 keer wordt verwezen.¹⁷⁷

Het netwerk in figuur 5.1 bestaat uit 39 clusters van uitspraken. De 3 grootste clusters staan in het midden van het netwerk en hebben allemaal betrekking op de bijstandswetgeving. Het grootste cluster bevat 11 uitspraken die vooral gaan over de afstemmingsplicht. De 2 kleinere clusters bevatten ieder 7 uitspraken over co-ouderschap en/of de gezamenlijke huishouding.

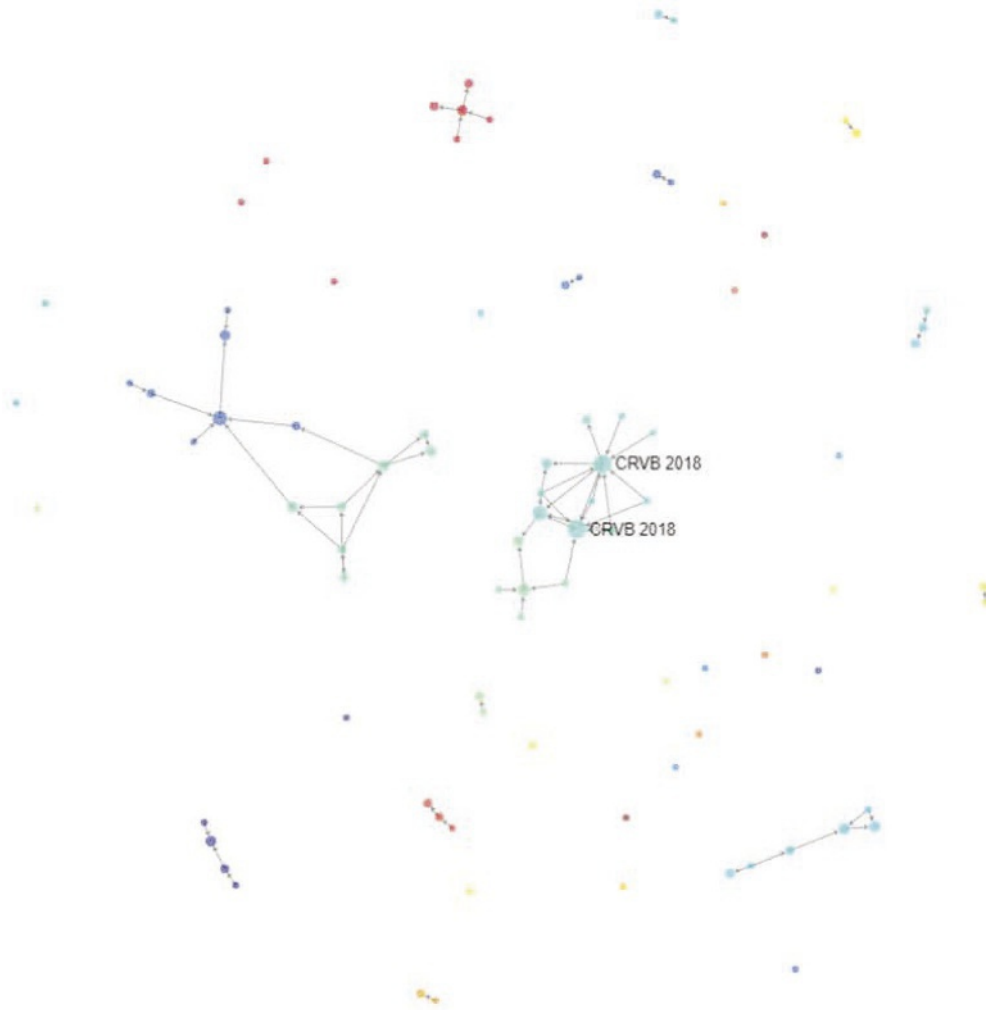
173. In het kader van de TW is overigens wel een uitspraak geweest over een co-ouder die geen toeslag naar de norm voor een alleenstaande ouder kreeg omdat aan haar geen kinderbijslag o.g.v. art. 18 AKW was uitbetaald, zie CRvB 13 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2690. Omdat de norm voor alleenstaande ouders is afgeschaft blijft deze uitspraak verder buiten beschouwing.

174. Van Kuppevelt & Van Dijck 2017, p. 97; Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 653.

175. Het bestand is samengesteld door in *caselawnet* een lijst van ECLI's in te voeren. Deze lijst bestaat uit 53 uitspraken waarnaar in par. 5.5 is verwezen. Het netwerk is vergroot door ook verwijzingen naar de verwijzingen mee te nemen (*referenced and referring cases*). Dit resulteerde in een bestand met 89 uitspraken. Dit bestand bevat ook diverse berekeningen van netwerkstatistieken. Deze statistieken kunnen met behulp van de *caselawapp* worden geëxporteerd naar een Excel-bestand.

176. Het aantal uitgaande verwijzingen (de zogenaamde *out-degree*) heb ik afgelezen uit het Excel-bestand met de netwerkstatistieken. Uitspraken met een hoge *out-degree* zijn mogelijk overzichts-arresten, zie Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 654. Voor mijn onderzoek naar de consistentie in de jurisprudentie is ook van belang of een uitspraak verwijst naar een andere uitspraak, zie par. 4.2.3.

177. Dit blijkt uit het aantal inkomende verwijzingen (de zogenaamde *in-degree*) die in het Excel-bestand met de netwerkstatistieken zijn weergegeven. De *in-degree* meet hoe vaak een uitspraak wordt geciteerd in een andere uitspraak. Achterliggende gedachte bij het gebruik van de *in-degree* is dat uitspraken waarnaar vaker wordt verwezen, meer precedentwerking hebben dan uitspraken waar minder vaak naar wordt verwezen, zie Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 655.

Figuur 5.1 **Netwerk van uitspraken bij paragraaf 5.5**

5.5.2 *Consistentie*

5.5.2.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik de consistentie van jurisprudentie over de toepassing van bepalingen over het huishouden op co-ouders. Daarbij komen achtereenvolgens de kinderbijslag, de toeslagen van de Belastingdienst, de toeslag van het UWV en de bijstandsuitkering aan de orde.

5.5.2.2 *Kinderbijslag*

De CRvB heeft diverse uitspraken gewezen over de uitleg van het ‘overwegend in gelijke mate verzorgen en onderhouden’ in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Hierna bespreek ik achtereenvolgens de uitspraken over de verzorging en de uitspraken over het onderhoud.

Overwegend in gelijke mate verzorgen

Bij de beoordeling van de vraag of ouders hun kinderen overwegend in gelijke mate verzorgen, is de feitelijke mate van verzorging door beide ouders in beginsel bepalend.¹⁷⁸ Wanneer de feitelijke situatie niet vastgesteld kan worden of wanneer de betrokkenen daarover tegenstrijdige verklaringen afleggen, zijn andere gegevens ook van belang, zoals wat betrokkenen daarover zijn overeengekomen. Dit blijkt uit twee uitspraken uit 2001 en 2005.¹⁷⁹ Er wordt pas aangenomen dat de afspraken zijn gewijzigd, wanneer een bestendige nieuwe situatie is ontstaan.¹⁸⁰ Verder blijkt uit de jurisprudentie dat het gezamenlijk hebben van de ouderlijke macht losstaat van de mate waarin elk van de ouders het kind feitelijk verzorgt.¹⁸¹

Uit de jurisprudentie blijkt hoe de zorg voor de kinderen moet worden verdeeld. Hierbij kijkt de CRvB naar het aantal nachten dat de kinderen bij iedere ouder verblijven. Bij een verdeling 3/7 - 4/7 is sprake van overwegend in gelijke mate verzorgen.¹⁸² Dat geldt ook voor een week-op-week-af-verdeling van de verzorging van de kinderen.¹⁸³ De beoordeling van de verdeling moet op jaarbasis plaatsvinden.¹⁸⁴ Dit betekent dat niet alleen het verblijf tijdens reguliere schoolweken, maar ook het verblijf tijdens vakantieperiodes van belang is. In een geval waarin een kind op jaarbasis ongeveer 44% van de nachten bij de ene ouder verbleef en 56% van de nachten bij de andere ouder, was volgens de CRvB sprake van het overwegend in gelijke mate verzorgen van het kind.¹⁸⁵ Een dergelijke verdeling verschilt nauwelijks van de verdeling 3/7 - 4/7. Omgerekend naar percentages komt dit

178. CRvB 26 september 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5017; CRvB 21 oktober 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU5116; CRvB 12 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3128.

179. CRvB 26 september 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5017; CRvB 21 oktober 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU5116. Voor de invoering van art. 5a lid 1 Samenloopbesluit kinderbijslag was juist de inhoud en strekking van de omgangsregeling bepalend, zie CRvB 29 mei 1991, ECLI:NL:CRVB:1991:AK9387, RSV 1992/20; CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4375, RSV 1995/190; CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4376, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4376, AB 1995/458 en CRvB 25 juli 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5001.

180. CRvB 6 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2316.

181. CRvB 21 oktober 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU5116.

182. CRvB 20 mei 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT6270.

183. CRvB 11 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3089.

184. CRvB 20 mei 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT6270; CRvB 27 augustus 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7428; CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921; CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1056.

185. CRvB 20 mei 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT6270. Zie ook CRvB 27 augustus 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7428.

namelijk neer op een verdeling van 43% - 57%. Heel veel schever dan dat kan de verdeling niet worden. Er is namelijk geen sprake van 'overwegend in gelijke mate verzorgen' als een kind tijdens schoolperiodes vijf van de veertien nachten bij een ouder verblijft, zelfs niet als de verdeling tijdens vakantieperiodes 50% - 50% is.¹⁸⁶ Uitgaande van twaalf vakantieweken is de verdeling van de zorg in laatstgenoemde situatie 39% - 61%. Dit betekent dat het omslagpunt ergens tussen de 40% en 42% ligt. Vanaf dat omslagpunt is dus niet langer sprake van overwegend in gelijke mate verzorgen.

Overwegend in gelijke mate onderhouden

Over de verdeling van de kosten van het onderhoud is minder jurisprudentie beschikbaar. In veel gevallen komt de CRvB niet toe aan de beoordeling van het onderhoud omdat hierover geen afspraken zijn neergelegd in een overeenkomst of rechterlijk beschikking. In twee uitspraken wordt wel expliciet ingegaan op de verdeling van de mate van onderhoud. Hieruit blijkt dat in ieder geval sprake is van overwegend in gelijke mate onderhouden als de verdeling 3/7 - 4/7 is.¹⁸⁷ Er is daarentegen geen sprake van overwegend in gelijke mate onderhouden als één van de ouders 84% van de onderhoudskosten voor de kinderen betaalt.¹⁸⁸ In dat geval betaalt de SVB alleen kinderbijslag aan de ouder die de hoogste bijdrage in het onderhoud van de kinderen levert.¹⁸⁹

Een andere vraag is welke kosten meetellen bij de beoordeling van het onderhoud. Ook dit is in de jurisprudentie een onderbelicht punt. In een uitspraak uit 2008

186. CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1056. Zie ook CRvB 26 september 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5017 en CRvB 2 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:65.

187. CRvB 20 mei 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT6270.

188. In dit percentage is de besteding van de kinderbijslag niet meegeteld. Wanneer de kinderbijslag voor beide kinderen wel wordt meegeteld, betaalt één ouder 76% van het onderhoud van de kinderen. Dit blijkt niet expliciet uit de uitspraak van de CRvB, maar wel uit overwegingen 16.2 en 16.4 uit de uitspraak van de rechtbank: "Dat deel van de aan de kinderen per maand bestede kosten dat door de kinderbijslag wordt bestreden, stelt de rechtbank gemakshalve en ten dienste van de verdere beoordeling vast op (85% van de per 1 januari 2015 geldende basiskinderbijslagbedrag (te weten € 273,78) in relatie tot [kind 1] + 100% van de basiskinderbijslagbedrag in relatie tot [kind 2]; 3 maanden =) € 168,85 per maand, zonder daarmee te oordelen dat verweerder dit bedrag over de te beoordelen periode zou zijn verschuldigd. Het bedrag dat in de te beoordelen periode maandelijks aan de kinderen is besteed, komt dan neer op een bedrag van € 1.500,- + € 168,85 =) € 1.668,85 per maand. De familierechter heeft onder 3.47. van de Beschikking bepaald dat belanghebbende, gezien zijn draagkracht, van het bedrag van € 1.500,- een bedrag van € 1.260,- moet dragen. Mede gezien de omstandigheid dat eiseres ter zitting van 28 januari 2016 desgevraagd heeft bevestigd dat belanghebbende de kinderalimentatieverplichting nog steeds nakomt, komt de rechtbank tot de conclusie dat in de beoordelen periode belanghebbende de hoogste bijdrage in het onderhoud van de kinderen heeft geleverd. Immers, het bedrag van € 1.260,- is respectievelijk 84% van het bedrag van € 1.500,- en (afgerond) 76% van het bedrag van € 1.668,85. (...)". Zie Rb. Midden-Nederland 17 mei 2016, UTR 15/5828 en CRvB 21 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1909.

189. In dit geval is namelijk art. 18 lid 5 AKW van toepassing i.p.v. art. 10 lid 1 BUK.

wordt gesproken over de kosten die aan het verblijf van de kinderen verbonden zijn en de overige kosten voor verzorging en opvoeding van de kinderen. Het gaat hierbij onder meer om de ziektekostenverzekering, schoolgelden, ouderbijdragen en sport- en muziekactiviteiten. Aangenomen wordt dat de ouders de kosten die aan het verblijf van de kinderen verbonden zijn, ieder voor eigen rekening nemen. Bij de overige kosten neemt de CRvB dit niet aan, omdat één van de ouders expliciet heeft gesteld deze kosten te betalen en de andere ouder deze stelling niet heeft weersproken.¹⁹⁰

5.5.2.3 *Toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen*

Uit artikel 4 lid 2 Awir volgt dat een kind tot het huishouden van beide ouders behoort indien hij doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijft. Deze bepaling is niet van belang voor het recht op kindgebonden budget, maar wel voor de kinderopvangtoeslag (zie paragraaf 5.3.4). In een uitspraak uit 2018 heeft de Afdeling deze bepaling als volgt uitgelegd:

“Met het woord “doorgaans” wordt bedoeld dat uit de afspraken moet blijken dat volgens een vast patroon in één week zowel de ene ouder als de andere ouder ten minste drie dagen per week de zorg over het kind heeft. De toevoeging “doorgaans” duidt er op dat daaraan niet in alle weken van het jaar, bijvoorbeeld in de vakanties en bij bijzondere gebeurtenissen, behoefte te worden voldaan, maar wel dat deze afwijkingen niet substantieel mogen zijn.”¹⁹¹

Gelet op deze uitleg is niet voldaan aan het dagencriterium uit artikel 4 lid 2 Awir als een kind van vrijdagmiddag na schooltijd tot en met de maandagochtend voor schooltijd bij een van de ouders verblijft.¹⁹² Aan deze voorwaarde is ook niet voldaan als een kind een keer in de veertien dagen het gehele weekend en tijdens alle schoolvakanties bij een ouder verblijft. Hierbij is niet van belang dat deze ouder wel de volledige voogdij over het kind heeft.¹⁹³

In een uitspraak uit 2019 heeft de Afdeling herhaald dat de Belastingdienst/Toeslagen als regel mag uitgaan van het reguliere wekelijkse verblijf. De Belastingdienst/Toeslagen hoeft dus niet het gemiddelde aantal verblijfsdagen per week te berekenen aan de hand van de feitelijke verzorgingsdagen in een bepaald jaar. De Afdeling overweegt verder dat niet is gebleken van bijzondere feiten en omstandigheden op grond waarvan de Belastingdienst/Toeslagen niet had mogen uitgaan van het reguliere wekelijkse verblijf. Daarnaast blijkt impliciet uit deze uitspraak dat bij een omgangsregeling met een cyclus van drie weken het gemiddelde

190. CRvB 16 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1914.

191. ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626.

192. ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626. Zie ook HR 25 november 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA2571 en HR 2 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5044.

193. ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2181.

verblijf per week moet worden berekend. Co-ouders hebben dus de ruimte om een omgangsregeling af te spreken met een cyclus die langer dan één week duurt.¹⁹⁴

In de praktijk komt het ook voor dat de ene ouder de kosten van de kinderopvang voor de andere ouder betaalt. Ook dan moet aan de voorwaarde van artikel 4 lid 2 Awir worden voldaan.¹⁹⁵

5.5.2.4 *Toeslag van het UWV*

Over de uitleg van het begrip 'huishouden' in de TW zijn enkele uitspraken geweest.¹⁹⁶ In deze zaken was geen sprake van co-ouderschap. De CRvB heeft in 2008 geoordeeld dat hij in doel en strekking van de TW geen grond ziet om het begrip 'huishouden' in de TW anders uit te leggen dan het begrip huishouden in de AKW. Dit betekent dat ook het begrip 'huishouden' in de TW ziet op de feitelijke situatie van het samenwonen. In deze zaak ging het om een aangehuwd kind dat feitelijk in Marokko verbleef, terwijl betrokkene in Nederland woonde.¹⁹⁷ In 2013 oordeelde de CRvB over een zaak waarin de kinderen negen maanden per jaar in Egypte verbleven en drie maanden bij de ouders in Nederland. Volgens betrokkene was sprake van een dubbele huishouding. De CRvB ging hier niet in mee. Daarbij liet de CRvB in het midden of in het kader van de TW sprake kan zijn van een dubbele huishouding. De kinderen konden niet mede tot het huishouden van betrokkene behoren omdat beide ouders in Nederland woonden en de kinderen in ieder geval het grootste deel van het jaar in Egypte woonden. In deze uitspraak verwees de CRvB ook naar vaste rechtspraak waarin het begrip 'behoren tot het huishouden' wordt beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden van het geval. In een uitspraak uit 2015 staat een vergelijkbare verwijzing naar de vaste rechtspraak. In beide uitspraken is niet verwezen naar begrip 'huishouden' in de AKW.¹⁹⁸

5.5.2.5 *Bijstandsuitkering*

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat voor co-ouders maatwerk nodig is bij de toepassing van bepalingen uit de Participatiewet die betrekking hebben op alleenstaande ouders, zoals de vermogensvrijlating voor alleenstaande ouders (zie paragraaf 5.3.7). Hierover heeft de CRvB echter geen uitspraken gegeven. Er zijn wel diverse uitspraken gegeven over het afstemmen van de bijstandsuitkering op de specifieke

194. ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3895. Aldus ook HR 13 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:415 in een zaak over de inkomensafhankelijke combinatiekorting. De instructies verwijzen ook naar deze uitspraken. Uit de instructies blijkt overigens niet hoe de Belastingdienst/Toeslagen omgaat met situaties waarin het verblijf tijdens vakanties substantieel afwijkt van de reguliere cyclus, zie ook par. 5.5.4.3.

195. ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:455.

196. Ik heb gezocht op [huishouden Toeslagenwet] op rechtspraak.nl.

197. CRvB 17 april 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD0551.

198. CRvB 11 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY8447; CRvB 4 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4431. Aldus ook Rb. Alkmaar 22 december 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BV9274.

omstandigheden van het individuele geval op grond van artikel 18 Participatiewet.¹⁹⁹ Het is vaste rechtspraak dat slechts in zeer bijzondere situaties plaats is voor een dergelijke individuele afstemming in de vorm van een verlaging of verhoging van de bijstand.²⁰⁰ Dit geldt ook voor een co-ouder die niet in aanmerking komt voor de alleenstaande ouderkop, een onderdeel van het kindgebonden budget (zie paragraaf 5.3.4). Uit een uitspraak uit 2017 volgt dat afstemming van de bijstand niet verplicht is als een co-ouder geen kindgebonden budget ontvangt, maar zijn ex-echtgenote wel. Het is dan aan de verzorgende ouders zelf om de middelen uit het kindgebonden budget onderling te verdelen.²⁰¹ Afstemming kan echter wel aan de orde zijn als beide ouders niet in aanmerking komen voor een alleenstaande ouderkop.²⁰² Uit een andere uitspraak blijkt dat het niet de bedoeling is om in deze situaties bijzondere bijstand te verlenen. Bijzondere bijstand is namelijk niet het geëigende instrument om aanvullende inkomensondersteuning te bieden ten behoeve van de kosten van opvoeding en verzorging van in de bijstand begrepen minderjarige kinderen.²⁰³ Deze jurisprudentie is van belang omdat uit paragraaf 5.4.4.5 blijkt dat er gemeenten zijn die in deze situaties bijzondere bijstand verstrekken.

Voor de invoering van de alleenstaande ouderkop op 1 januari 2015 gold voor een alleenstaande ouder een hogere bijstandsnorm dan voor een alleenstaande. Omdat de wetgever geen afzonderlijke bijstandsnorm voor een co-ouder in de wet heeft opgenomen (zie paragraaf 5.3.7), was afstemming van de bijstandsuitkering verplicht. Dit bleek uit een uitspraak uit 2002 waarin een co-ouder vier dagen per week voor zijn kind zorgde en alleen in aanmerking kwam voor bijstand naar de norm voor een alleenstaande. Het college hanteerde de gedragslijn dat alleen bijstand naar de norm voor een alleenstaande ouder werd toegekend als de co-ouder kinderbijslag ontvangt. Omdat deze co-ouder geen kinderbijslag ontving, kwam hij alleen in aanmerking voor een bijstandsuitkering naar de norm voor een alleenstaande. Volgens de CRvB was dit in strijd met de afstemmingsverplichting. Daarbij merkte de CRvB nog op dat aan de afstemmingsverplichting wel wordt voldaan als de bijstandsuitkering naar de norm voor een alleenstaande werd verhoogd met een co-oudertoeslag gelijk aan het verschil tussen de bijstandsnorm voor een alleenstaande en alleenstaande ouder, naar evenredigheid van het deel van de week of de maand dat het kind feitelijk bij de co-ouder verbleef.²⁰⁴ In diverse latere

199. Zie ook de inmiddels vervallen art. 18 WWB en art. 13 lid 1 Abw.

200. CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494. Zie ook CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600.

201. CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494.

202. CRvB 2 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:65.

203. CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2301.

204. CRvB 23 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO6572.

uitspraken heeft de CRvB met een standaardoverweging verwezen naar deze afstemmingsverplichting.²⁰⁵

Andere richtlijnen over de afstemming van de bijstand op de situatie van een co-ouder achtte de CRvB wel aanvaardbaar. Het ging hierbij om richtlijnen waarbij een co-ouder gemiddeld minimaal twee of drie etmalen per week voor een kind moet zorgen. Het gemiddelde werd berekend over een periode van twee weken. Het ging dus niet om een gemiddelde op jaarbasis.²⁰⁶ Er hoefde geen afstemming plaats te vinden in gevallen waarin alleen sprake was van een omgangsregeling of kortdurend verblijf.²⁰⁷

In geval van tijdelijke incidentele wijzigingen in verband met bijvoorbeeld vakanties en ziekte hoefde de co-oudertoeslag niet te worden aangepast.²⁰⁸ Maar het kon wel. Zo merkte de CRvB bijvoorbeeld op dat in bijzondere omstandigheden de onverkorte alleenstaande oudernorm kon worden toegepast, bijvoorbeeld indien het kind nagenoeg het gehele uitkeringstijdvak bij de bijstandbehoevende ouder verblijft.²⁰⁹

5.5.2.6 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf is de jurisprudentie over de toepassing van bepalingen over het huishouden op co-ouders beschreven. Er was geen relevante jurisprudentie over co-ouderschap in de TW beschikbaar. Wel bleek dat de CRvB het begrip ‘huishouden’ in de TW op dezelfde manier uitlegt als in de AKW. Deze aansluiting bij de AKW komt de consistentie ten goede. Uit de jurisprudentie blijkt alleen niet wat dit concreet betekent voor co-ouders. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de uitsluiting van gehuwden in artikel 3 TW helemaal niet of slechts gedeeltelijk wordt toegepast als een kind slechts de helft van de tijd in het huishouden verblijft. Voor co-ouders die inmiddels weer een nieuwe partner hebben, kan dit wel van belang zijn.

205. CRvB 7 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE3802; CRvB 5 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7357; CRvB 9 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6935; CRvB 14 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4550; CRvB 23 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8480; CRvB 17 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2852; CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993; CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3119; CRvB 3 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:260; CRvB 14 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4514.

206. CRvB 28 februari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV7864; CRvB 23 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8480; CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993; CRvB 14 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4514.

207. CRvB 5 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7357; CRvB 14 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4550; CRvB 23 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8480; CRvB 17 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2852; CRvB 14 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4514.

208. CRvB 9 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6935.

209. CRvB 23 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO6572.

Uit de jurisprudentie van de CRvB blijkt ook dat de verplichting tot afstemming van de bijstandsuitkering in geval van co-ouderschap is veranderd. Tot invoering van de alleenstaande ouderkop in 2015 gold deze verplichting onverkort. Na invoering van de alleenstaande ouderkop is afstemming niet meer nodig als één van de co-ouders aanspraak kan maken op de alleenstaande ouderkop. Het is dan aan de verzorgende ouders zelf om de alleenstaande ouderkop (en overige onderdelen van het kindgebonden budget) onderling te verdelen. Als beide ouders geen aanspraak kunnen maken op de alleenstaande ouderkop kan afstemming wel in de rede liggen.

Tot slot blijkt dat de uitleg van het begrip 'co-ouderschap' uiteenloopt. Vooral de verschillen in de jurisprudentie over de kinderbijslag en de kinderopvangtoeslag springen in het oog. Bij de uitleg van de term 'overwegend in gelijke mate verzorgen' in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag vereist de CRvB een verblijf bij beide ouders van minimaal 40% tot 42% van de nachten op jaarbasis. Bij de uitleg van de term 'doorgaans' in artikel 4 lid 2 Awir vereist de Afdeling een vast patroon in een (gemiddelde) week buiten de schoolvakanties waarbij beide ouders ten minste drie dagen per week voor het kind zorgen. In de praktijk zou met name het verschil in de toetstermijn (een jaar versus een of enkele weken buiten de schoolvakanties) problematisch kunnen zijn. Als co-ouders allebei kinderbijslag en kinderopvangtoeslag willen ontvangen, zullen zij goed moeten opletten bij de verdeling van de zorg voor de kinderen.

5.5.3 *Zorgvuldigheid*

5.5.3.1 *Inleiding*

In deze paragraaf beschrijf ik uitspraken over co-ouderschap waarin de rechter het feitenonderzoek door het bestuursorgaan toetst. Het gaat hierbij om uitspraken van de CRvB en de Afdeling. Ik beschrijf de jurisprudentie over de bewijslast (paragraaf 5.5.3.2) en de bewijsmiddelen die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van het huishouden van co-ouders (paragraaf 5.5.3.3).

5.5.3.2 *Bewijslast*

Voor de verdeling van de bewijslast in kinderbijslagzaken is van belang dat sprake is van een derde-belanghebbende. Een besluit over de kinderbijslag van de ene ouder kan namelijk gevolgen hebben voor de kinderbijslag of het kindgebonden budget van andere ouder. Beide ouders hebben dan belang bij dit besluit.²¹⁰ De ene ouder is een direct belanghebbende en de andere ouder is een derde-belangheb-

210. CRvB 21 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1963, r.o. 4.3.

bende.²¹¹ Uit de literatuur blijkt dat de aanvrager bij de voorbereiding van het besluit de bewijslast draagt. De bewijslast verschuift naar het bestuursorgaan als een derde-belanghebbende tegen het besluit bezwaar maakt en gemotiveerd stelt welke gebreken aan het besluit kleven.²¹² Uit de jurisprudentie over co-ouderschap blijkt echter niet dat de bewijslast op deze manier is verdeeld. In deze jurisprudentie stelt de CRvB de feiten vast aan de hand van de beschikbare informatie. Het gaat hierbij om de overeenkomst of rechterlijke beschikking en verklaringen over de feitelijke situatie. Daarbij legt de CRvB de bewijslast niet expliciet bij een bepaalde partij. Bij de beoordeling van de feitelijke situatie gaat de CRvB uit van niet-betwiste feiten over het verblijf en het onderhoud van de kinderen. Het maakt daarbij niet uit of de ouder die dit feit heeft gesteld de aanvrager is of niet.²¹³ Overigens blijkt uit de jurisprudentie over de kinderbijslag ook niet dat de bewijslast ligt bij ouder die zich op een verandering beroept.²¹⁴ Dat is in lijn met eerder onderzoek waaruit blijkt dat een dergelijke vuistregel niet voorkomt in de jurisprudentie.²¹⁵

Uit de jurisprudentie over de kinderopvangtoeslag blijkt dat een ouder aannemelijk moet maken dat zijn kind ten minste drie dagen per week bij hem verblijft. Het gaat hierbij om besluiten op aanvraag of besluiten waarin een voorschot op de kinderopvangtoeslag wordt herzien. De bewijslast ligt dan bij de ouder die aanspraak maakt op kinderopvangtoeslag. Soms blijkt dit expliciet uit een uitspraak, maar meestal blijft het impliciet.²¹⁶ In een van de uitspraken verwijst de Afdeling ook naar de inlichtingenplicht van artikel 18 lid 1 Awir. Op grond van dit artikel komt bijvoorbeeld de omstandigheid dat de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst zijn administratie in beslag heeft genomen, voor rekening van betrokkene.²¹⁷

211. De andere ouder neemt vaak als derde-belanghebbende deel aan het geding, zie CRvB 16 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1914; CRvB 27 augustus 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7428; CRvB 21 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1909; CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1056; CRvB 21 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1963.

212. Schuurmans 2005, p. 197-198.

213. Zie bijvoorbeeld CRvB 26 september 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5017; CRvB 16 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1914; CRvB 27 augustus 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7428; CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921; CRvB 12 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3128. In zaken die geen betrekking hebben op co-ouders, wordt de bewijslast wel expliciet benoemd en verdeeld in lijn met de bepalingen uit de Awb over zorgvuldig onderzoek en de bewijslast, zie bijvoorbeeld CRvB 3 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:402, r.o. 4.3.

214. CRvB 12 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3128.

215. Schuurmans 2005, p. 141 en 217.

216. De bewijslast blijkt expliciet in ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7035. Zie ook ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:378 (over de huurtoeslag). Uit diverse andere uitspraken blijkt impliciet dat de bewijslast bij de ouder ligt, zie ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2657; ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2181; ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626.

217. ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7035.

In de jurisprudentie over de (inmiddels vervallen) verplichting om de bijstandsuitkering af te stemmen werd de bewijslast soms expliciet benoemd. Het ging hierbij vooral om besluiten op aanvraag waarbij de bewijslast bij de ouder werd gelegd.²¹⁸ In de meeste gevallen stelde de CRvB aan de hand van de gedingstukken en het verhandelde op de zitting vast of aan de voorwaarden van het gemeentelijk beleid is voldaan zonder in te gaan op de bewijslast.²¹⁹ Vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop in 2015 is afstemming in beginsel niet meer aan de orde. De co-ouders worden namelijk geacht om onderling afspraken te maken over de verdeling van het kindgebonden budget (waaronder de alleenstaande ouderkop) (zie ook paragraaf 5.5.2.5). Als in uitzonderingssituaties afstemming mogelijk toch aan de orde is, dan moet de co-ouder dit onderbouwen. Het kan hierbij gaan om het aantonen van het feitelijk verblijf van de kinderen met verifieerbare gegevens, maar ook om het onderbouwen van de stelling dat het niet lukt om het kindgebonden budget te delen met de andere ouder.²²⁰

5.5.3.3 *Bewijsmiddelen*

Bij de beoordeling van de verzorging in het kader van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag is de feitelijke situatie bepalend (zie ook paragraaf 5.5.2.2). Andere gegevens, zoals de afspraken tussen de ouders, kunnen van belang zijn wanneer de feitelijke situatie niet vastgesteld kan worden of wanneer de ouders daarover tegenstrijdige verklaringen afleggen. Bij de vaststelling van de feitelijke situatie geeft de CRvB niet altijd aan op welke bewijsstukken deze vaststelling is gebaseerd, al wordt meestal wel verwezen naar een gerechtelijk vonnis of echtscheidingsconvenant.²²¹ De CRvB laat zich wel expliciet uit over de waarde van andere bewijsstukken die door een ouder worden overgelegd. Zo werd aan een brief van Bureau jeugdzorg weinig waarde gehecht, omdat niet duidelijk was op grond waarvan de beschrijving van de feitelijke situatie was gebaseerd.²²²

Naast de feitelijke situatie is ook van belang of in een overeenkomst of rechterlijke beschikking is bepaald dat de ouders hun kinderen overwegend in gelijke mate verzorgen en onderhouden.²²³ De CRvB onderzoekt daarom ook of aan deze for-

218. CRvB 17 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2852; CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3119; CRvB 3 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:260; CRvB 27 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2227. De uitspraak van 23 september 2014 had betrekking op een ambtshalve besluit dat werd genomen nadat de ouder een wijziging van de omstandigheden had gemeld.

219. CRvB 7 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE3802; CRvB 28 februari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV7864; CRvB 5 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7357; CRvB 14 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4550; CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993; CRvB 14 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4514.

220. CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494; CRvB 2 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:65.

221. CRvB 26 september 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5017; CRvB 21 oktober 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU5116; CRvB 12 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3128.

222. CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1056.

223. Art. 10 lid 1 BUK.

mele eisen is voldaan. In de praktijk wordt niet altijd aan deze vereisten voldaan.²²⁴

Voor het recht op kinderopvangtoeslag is van belang dat een kind minimaal drie dagen per week bij de ouder verblijft. De Afdeling beoordeelt dit meestal aan de hand van de omgangsregeling of het ouderschapsplan.²²⁵ Daarbij is van belang dat het ouderschapsplan tijdig door beide ouders is ondertekend. Bij de vaststelling van het verblijf van een kind in 2012 hechtte de Afdeling bijvoorbeeld weinig waarde aan een ouderschapsplan dat pas in 2014 door de moeder was ondertekend.²²⁶ Ook een ongedateerde schriftelijke verklaring van de ouders over het verblijf van een dochter bij haar vader bleek onvoldoende. Daarbij speelde mee dat de echtheid van de handtekening van de moeder niet kon worden vastgesteld.²²⁷ In een uitspraak uit 2011 werd gesproken over een formulier inzake co-ouderschap van de Belastingdienst/Toeslagen. Ondanks twee herinneringen had de ouder niet voldaan aan het verzoek om dit formulier in te vullen en te retourneren. Omdat de ouder de gevraagde gegevens niet heeft verstrekt, oordeelt de Afdeling dat hij niet aannemelijk heeft gemaakt dat zijn dochter in 2007 ten minste drie gehele dagen per week bij hem verbleef.²²⁸ In recentere uitspraken komt dit formulier niet meer ter sprake omdat de Belastingdienst/Toeslagen niet langer gebruik maakt van formulieren om co-ouderschap vast te stellen.²²⁹

De waarde van bewijsmiddelen hangt nauw samen met de beleidskeuzes van de gemeenten (zie de beschrijving van het beleid in paragraaf 5.4.2.5). Als een gemeente vereist dat schriftelijke afspraken zijn gemaakt, dan moet de ouder ondertekende afspraken of een gerechtelijke uitspraak kunnen overleggen.²³⁰ Als vereist is dat feitelijk sprake is van co-ouderschap, dan gaat de CRvB vaak uit van verklaringen van de co-ouders. Het kan hierbij gaan om verklaringen die tijdens een onderzoek, hoorzitting of zitting zijn afgelegd, maar ook om schriftelijke verklaringen die door beide ouders zijn ondertekend.²³¹ In een uitzonderlijk geval is

224. Het kan hierbij zowel gaan om de verzorging (CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1056), als om het onderhoud (CRvB 16 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1914; CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921).

225. ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2181; ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626; ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2657.

226. ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2657.

227. ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:378.

228. ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7035.

229. Overigens wordt in een meer recente uitspraak nog wel gesproken over een vragenformulier. Het is niet duidelijk of het gaat om een formulier over co-ouderschap, zie ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:378.

230. CRvB 23 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8480; CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993.

231. 7 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE3802; CRvB 5 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7357; CRvB 14 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4550; CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993; CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3119; CRvB 14 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4514.

zelfs rekening gehouden met een achteraf opgestelde verklaring.²³² Bij de beoordeling van de feitelijke situatie kunnen eventuele afspraken tussen de ouders of gerechtelijke uitspraken ook meewegen.²³³ Een overzicht van de reiskosten, een brief van een GZ-psycholoog en een leerlingstamkaart van de school bleken echter onvoldoende inzicht in de feitelijke zorgregeling te bieden. Daarbij speelde mee dat betrokkene niet onmiddellijk melding had gemaakt van de gewijzigde omstandigheden en de gemeente daardoor de gelegenheid had ontnomen om de melding te verifiëren.²³⁴

5.5.3.4 *Tussenconclusie*

In de jurisprudentie over de kinderbijslag en de afstemming van de bijstandsuitkering wordt de bewijslast meestal niet expliciet benoemd. In plaats daarvan wordt vooral getoetst aan de voorwaarden in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag of het gemeentelijk beleid over co-ouderschap. In kinderbijslagzaken kunnen beide ouders belang hebben bij een besluit over de kinderbijslag. De ene ouder is een direct belanghebbende en de andere ouder is een derde-belanghebbende. Een bezwaar van een derde-belanghebbende zou volgens de literatuur van invloed kunnen zijn op de bewijslastverdeling, maar dit blijkt niet uit de jurisprudentie over artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Voor bijstandszaken is van belang dat co-ouders vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop in 2015 geacht worden om onderling afspraken te maken over de verdeling van het kindgebonden budget (waaronder de alleenstaande ouderkop). Dit heeft ook bewijsrechtelijke consequenties: als in uitzonderingssituaties afstemming toch aan de orde is, dan moet de co-ouder dit onderbouwen. Verder blijkt uit de jurisprudentie over de kinderopvangtoeslag dat de bewijslast bij de ouder ligt in geval van een aanvraag of definitieve vaststelling van de kinderopvangtoeslag.

Voor de toepassing van bepalingen die zijn gericht op co-ouders is het verblijf van de kinderen bij elk van de ouders een belangrijk feit. De meest gebruikte bewijsmiddelen bij de beoordeling van deze feitelijke situatie zijn de verklaringen van de ouders en de overeenkomst of rechterlijke beschikking over het verblijf van de kinderen. Naast deze vaststelling van de feitelijke situatie onderzoekt de rechter vaak ook of het verblijf van de kinderen schriftelijk is vastgelegd. Dit vloeit voort uit de voorwaarden in artikel 10 lid 1 van het Besluit uitvoering kinderbijslag en het beleid van diverse gemeenten. In het kader van de kinderbijslag wordt ook nagegaan of de ouders afspraken over het onderhoud hebben gemaakt.

232. CRvB 3 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:260. Anders: CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993.

233. CRvB 28 februari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV7864.

234. CRvB 27 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2227.

5.5.4 *Responsiviteit*

5.5.4.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik of de rechter op een responsieve manier omgaat met de situatie van co-ouders. Uit de jurisprudentie blijkt dat de rechter vaak oog heeft voor de effecten van het toepassen van het recht (paragraaf 5.5.4.2). Daarnaast wordt het bestuur vaak ook ruimte geboden voor een responsieve toepassing van het recht (paragraaf 5.5.4.3). Ik sluit af met een tussenconclusie (paragraaf 5.5.4.4).

5.5.4.2 *Oog voor de effecten van het toepassen van het recht*

Uit diverse uitspraken over co-ouders blijkt dat de CRvB oog heeft voor de effecten van het toepassen van het recht. Een mooi voorbeeld is de uitspraak van 28 november 2003 over het recht op één-ouderspensionen van een co-ouder. In artikel 9 lid 1 onder c AOW werd de voorwaarde gesteld dat het kind van een pensioengerechtigde niet tot het huishouden van een ander mag behoren. Een co-ouder kan niet aan deze voorwaarde voldoen omdat het kind tot het huishouden van een ander behoort. Onder verwijzing naar de wetsgeschiedenis en de formulering van artikel 9 lid 1 onder c AOW stelt de CRvB vast dat deze situatie niet door de wetgever is voorzien. De wetgever heeft ook niet beoogd dat geen van beide ouders aanspraak kunnen maken op een één-ouderspensionen.²³⁵ Daarom oordeelt de CRvB dat aan de voorwaarde in ieder geval is voldaan als het kind behoort tot het huishouden van degene die aanspraak maakt op een één-ouderspensionen. De CRvB realiseert zich dat deze uitleg ook tot gevolg kan hebben dat beide co-ouders aanspraak kunnen maken op een één-ouderspensionen. Een dergelijke uitkomst acht de CRvB niet onaanvaardbaar omdat bij de verzorging en huisvesting vaak sprake is van dubbele kosten voor co-ouders. Bovendien zal het zelden voorkomen dat beide co-ouders in aanmerking komen voor een één-ouderspensionen. Tot slot overweegt de CRvB nog dat een uitkomst waarbij geen enkele co-ouder recht heeft op één-ouderspensionen in ieder geval in strijd is met doel en strekking van de regeling. Deze uitspraak is om verschillende redenen responsief.²³⁶ Niet alleen heeft de CRvB oog voor de gevolgen van de letterlijke toepassing van een wettelijke voorwaarde, maar de CRvB kijkt ook naar de bedoeling van de wetgever en houdt rekening met de belangen van de betrokken partijen.

Een ander voorbeeld is de uitspraak van 28 maart 2019 waarin de CRvB bepaalt dat in geval van co-ouderschap de registratie van de aanvrager van de kinderbijslag op grond van artikel 14 lid 3 AKW met een jaar terugwerkende kracht kan worden gewijzigd. De CRvB benadrukt hierbij dat uitsluitend sprake is van een

235. Zie voor het belang van niet-verdisconteerde omstandigheden: HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, r.o. 3.9, (Harmonisatiewetarrest).

236. CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0614.

formele correctie die eraan kan bijdragen dat één van de co-ouders haar aanspraak op kindgebonden budget kan realiseren. De SVB hoeft de reeds uitbetaalde kinderbijslag over dat jaar niet terug te vorderen omdat aan de andere co-ouder al bevrijdend is betaald.²³⁷

In een andere zaak is op de zitting geregeld dat een moeder alsnog een kindgebonden budget kan aanvragen. Het gaat om een situatie waarin de kinderen tot het huishouden van beide ouders behoren. Er is echter geen sprake van een 'overwegend in gelijke mate onderhouden' omdat de vader de hoogste bijdrage in het onderhoud levert. Dit betekent dat de vader op grond van de samenloopregeling van artikel 18 lid 5 AKW alle kinderbijslag (en dus ook het kindgebonden budget) ontvangt. Op de zitting bij de CRvB is afgesproken dat de ouders elk voor één kind kinderbijslag zullen aanvragen. Dankzij deze afspraak kan de moeder ook een kindgebonden budget aanvragen. De CRvB heeft ook gekeken naar het bedrag aan kinderbijslag dat elke ouder zal ontvangen. Het bedrag aan kinderbijslag voor het oudste kind is namelijk hoger dan die voor het jongste kind. Op de zitting is daarom afgesproken dat de kinderbijslag voor elk van de kinderen voor de helft aan de andere ouder wordt uitbetaald. Hierdoor zullen beide ouders een gelijk bedrag aan kinderbijslag ontvangen.²³⁸

Het contrast met de uitspraken over het kindgebonden budget lijkt groot. In deze uitspraken oordeelt de Afdeling dat de Wet op het kindgebonden budget niet voorziet in een regeling op grond waarvan het recht van één van de ouders in gelijke mate aan beide ouders kan worden uitbetaald. Ook is niet snel sprake van een positieve verplichting om op grond van artikel 8 EVRM het kindgebonden budget ook aan de andere ouder uit te betalen. Er is bijvoorbeeld geen sprake van een bijzondere omstandigheid als een ouder substantieel tekort komt om in het onderhoud van hemzelf en zijn kind te voorzien. Er is evenmin sprake van een bijzondere omstandigheid als de ex-partner de afspraken over het verdelen van het kindgebonden budget niet nakomt.²³⁹ Belangrijk verschil met de CRvB-uitspraak over het één-ouderpensioen is dat uit de wetsgeschiedenis expliciet blijkt dat het niet de bedoeling is om het kindgebonden budget over beide ouders te verdelen. Een ander verschil is dat in de praktijk een verdeling van het kindgebonden budget tussen co-ouders waarschijnlijk vaker zou voorkomen dan het toekennen van een dubbel recht op één-ouderpensioen.

237. CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1065.

238. CRvB 21 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1909.

239. ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1856; ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3941. Vgl. HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1051 over het dubbele-aanspraakrisico in geval van huise-lijk geweld of stalking.

5.5.4.3 *Ruimte voor responsieve regeltoepassing*

De CRvB biedt het bestuur ook ruimte voor een responsieve toepassing van de regels. In een kinderbijslagzaak waarin geen kostenverdeling van het onderhoud was overeengekomen, sprak de CRvB van “een met co-ouderschap vergelijkbare situatie”. Feitelijk verbleef het kind namelijk een vrijwel gelijk aantal nachten bij beide ouders. De SVB moest een nieuw besluit op bezwaar nemen. Daarbij moest de SVB zich beraden over de vraag of verdeling van de kinderbijslag over de ouders in de rede lag als inderdaad kon worden gesproken van een met co-ouderschap vergelijkbare situatie.²⁴⁰ Deze opdracht aan de SVB laat overigens wel zien dat responsiviteit kan leiden tot onduidelijkheid over de stand van het recht. Immers: op grond van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag (c.q. het inmiddels vervallen artikel 5a lid 1 van het Samenloopbesluit kinderbijslag) moet ook sprake zijn van ‘overwegend in gelijke mate onderhouden’. Het is niet duidelijk op welke juridische grond het stellen van deze voorwaarde achterwege kan blijven. De zinsnede ‘een met co-ouderschap vergelijkbare situatie’ in de uitspraak van de CRvB zou een subtiele verwijzing naar een discriminatieverbod kunnen zijn, maar dit valt niet met zekerheid te zeggen.

De Afdeling biedt een beperkte ruimte voor responsieve regeltoepassing. Dit blijkt uit de uitleg van de zinsnede ‘doorgaans ten minste drie dagen in elk huishouden’ in artikel 4 lid 2 Awir. Volgens de Afdeling hoeft niet in alle weken van het jaar aan het dagencriterium te worden voldaan. Afwijkingen tijdens vakanties en bijzondere gebeurtenissen zijn bijvoorbeeld toegestaan. Deze afwijkingen mogen echter niet substantieel zijn. Overigens kan deze uitleg ook in het nadeel van de burger uitpakken. In gevallen waarin het reguliere wekelijkse verblijf net onder de grens van drie dagen per week blijft, is het immers niet mogelijk om dit te compenseren met een aantal dagen extra verblijf tijdens de feest- en vakantiedagen.²⁴¹

Ook de afstemmingsbepaling in artikel 18 lid 1 Participatiewet biedt gemeenten ruimte voor responsieve regeltoepassing. Uit vaste rechtspraak van de CRvB blijkt dat slechts in zeer bijzondere situaties plaats is voor een individuele afstemming in de vorm van een verlaging of verhoging van de bijstand (zie ook paragraaf 5.5.2.5).²⁴² Tot de invoering van de alleenstaande ouderkop was in geval van co-ouderschap sprake van zo’n bijzondere situatie. Afstemming was toen zelfs ver-

240. CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921. Overigens zou de kinderbijslag op verzoek van de ene ouder wel deels aan de andere ouder kunnen worden uitbetaald, zie art. 18 lid 8 AKW. Uit de uitspraak blijkt echter niet dat de moeder een dergelijk verzoek heeft ingediend.

241. ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626; ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3895.

242. CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494. Zie ook CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600.

plicht.²⁴³ Na invoering van de alleenstaande ouderkop ligt afstemming minder voor de hand. Co-ouders worden namelijk geacht om zelf de middelen uit het kindgebonden budget te verdelen.²⁴⁴ Dit neemt niet weg dat gemeenten wel mogen afstemmen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de uitspraak van 2 januari 2018 waarin een gemeente naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank de bijstandsnorm van een ouder had vastgesteld op 77,2% van de gehuwdennorm. De CRvB oordeelt dat de gemeente de bijstandsuitkering terecht heeft vastgesteld op dit percentage.²⁴⁵ Ik leid uit deze jurisprudentie af dat gemeenten vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop wel de ruimte hebben om af te stemmen, maar hiertoe niet meer in alle gevallen verplicht zijn.

5.5.4.4 *Tussenconclusie*

De uitspraken van de CRvB over co-ouderschap getuigen dikwijls van een responsieve blik. Zo wordt de voorwaarde dat een kind niet tot het huishouden van een ander mag behoren ruim uitgelegd zodat een pensioengerechtigde co-ouder toch in aanmerking komt voor één-ouderpensioen. Ook wordt het recht op kindgebonden budget dikwijls veilig gesteld door af te spreken dat ouders elk voor een ander kind kinderbijslag aanvragen, soms zelfs met een jaar terugwerkende kracht. Het kan hierbij gaan om situaties waarin artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag van toepassing is, maar ook om situaties waarin de samenloopregel van artikel 18 lid 5 AKW geldt. Ook bij de afstemming van de bijstandsuitkering in geval van co-ouderschap is ruimte voor responsiviteit. Tot de invoering van de alleenstaande ouderkop waren gemeenten zelfs verplicht om de bijstandsuitkering van co-ouders af te stemmen. Na invoering van de alleenstaande ouderkop is afstemming nog steeds mogelijk. Het is alleen niet meer verplicht. Co-ouders worden nu geacht om zelf de middelen uit het kindgebonden budget (inclusief alleenstaande ouderkop) te verdelen.

De responsieve opstelling van de CRvB kan echter wel tot onduidelijkheid leiden. In een zaak waarin geen kostenverdeling van het onderhoud was overeengekomen, sprak de CRvB bijvoorbeeld over een “met co-ouderschap vergelijkbare situatie”. Bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar moest de SVB nagaan of verdeling van de kinderbijslag over beide ouders alsnog in de rede lag. Het was alleen niet duidelijk op welke juridische grondslag een dergelijke verdeling zou moeten worden gebaseerd.

243. CRvB 23 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO6572. Er waren wel grenzen aan deze afstemmingsverplichting. Zo moesten co-ouders zelf een eventuele onevenwichtigheid in de kostenverdeling aanpakken, zie CRvB 9 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6935.

244. CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494.

245. CRvB 2 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:65.

De jurisprudentie van de Afdeling is minder responsief. De wetgeving over de toeslagen lijkt zich daar ook minder goed voor te lenen. Zo blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het niet de bedoeling is om het kindgebonden budget over beide ouders te verdelen. Co-ouders kunnen wel ieder in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag, maar dan vereist de Awir wel dat een kind 'doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens' verblijft. Bij de uitleg van deze zinsnede is de Afdeling iets responsiever. Er hoeft niet in alle weken van het jaar aan het dagencriterium te worden voldaan. Zo zijn niet-substantiële afwijkingen tijdens vakanties en bijzondere gebeurtenissen toegestaan.

5.6 CONCLUSIE

Aan de hand van bepalingen over het huishouden en hun ontstaansgeschiedenis heb ik in paragraaf 5.3 een beeld geschetst van de positie van co-ouders in het Nederlands socialezekerheidsrecht. Uit de daaropvolgende analyse in paragrafen 5.4 en 5.5 blijkt dat bestuur en rechter de rechtspositie van co-ouders op twee punten hebben gewijzigd. Ten eerste hebben diverse gemeenten beleid opgesteld over de toepassing van bepalingen over alleenstaande ouders op co-ouders. Ten tweede heeft de SVB naar aanleiding van een uitspraak over het eenouderpensioen de uitleg van de voorwaarde 'niet tot het huishouden van een ander behoren' in de Anw aangepast.

De focus van de analyse in paragrafen 5.4 en 5.5 lag op de toetsing van beleid en jurisprudentie aan consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit. Hieronder bespreek ik per criterium de belangrijkste bevindingen.

Consistentie

Alleen de SVB heeft beleid opgesteld over de uitleg van het begrip 'huishouden'. Het gaat hierbij om een uitgebreid beleid dat zowel open als scherpe normen bevat. Dit beleid is sterk gebaseerd op de jurisprudentie van de CRvB. Het beleid van de SVB en de jurisprudentie over de AKW kan ook relevant zijn voor het UWV. De CRvB heeft voor de uitleg van het begrip 'huishouden' in de TW namelijk aansluiting gezocht bij de AKW. Dit komt de consistentie ten goede. Hier staat tegenover dat andere bestuursorganen geen beleid hebben over de uitleg van het begrip 'huishouden'. Dat komt de consistentie dan weer niet ten goede.

Over co-ouderschap hebben diverse bestuursorganen beleid gemaakt. Het gaat hierbij niet alleen om de uitleg van het begrip 'co-ouderschap', maar ook om de uitleg van bepalingen die wel bedoeld zijn voor co-ouders, maar waarin het woord 'co-ouderschap' niet voorkomt. Denk hierbij aan de samenloopregel in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag, de uitzondering op het inschrijvingsvereiste in artikel 4 lid 2 Awir en het gemeentelijk beleid over de toepassing van bepalingen

gen over alleenstaande ouders op co-ouders. Bij een vergelijking van het beleid en de jurisprudentie over deze bepalingen valt op dat vooral het verblijf van een kind bij zijn ouders een doorslaggevende factor is.

De vereisten die aan het verblijf worden gesteld lopen echter uiteen. Vooral de verschillen in voorwaarden bij de kinderbijslag en de kinderopvangtoeslag springen in het oog. Uit het geheel van wet- en regelgeving, beleid en jurisprudentie volgt dat de voorwaarden voor co-ouders op de volgende punten verschillen:

- een minimaal verblijf bij elke ouder van 40% tot 42% van de nachten versus een scherpe norm van minimaal drie etmalen bij elke ouder;
- verblijf op jaarbasis versus verblijf gedurende een of enkele weken buiten de schoolvakanties;
- ouders moeten ook de kosten van het onderhoud in overwegend in gelijke mate verdelen versus elke ouder moet de eigen kosten van de kinderopvang betalen.

Co-ouders die zowel kinderbijslag als kinderopvangtoeslag willen ontvangen, zullen bij de verdeling van de verzorging en het onderhoud rekening moeten houden met deze verschillende voorwaarden.

Ook het gemeentelijk beleid over co-ouderschap loopt uiteen. Sommige gemeenten hanteren een scherpe norm waarbij een kind minimaal twee of drie etmalen per week bij beide ouders moet verblijven. Andere gemeenten hanteren een open norm die ziet op een gelijke verdeling van de verzorgingstaken. Uit de jurisprudentie blijkt dat een dergelijk beleid aanvaardbaar is. Dat gold echter niet voor een beleidsregel waarin werd vereist dat een ouder kinderbijslag ontving. Dit beleid was namelijk in strijd met de afstemmingsverplichting bij de vaststelling van de bijstandsnorm voor co-ouders. Overigens geldt deze afstemmingsverplichting niet meer vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop. Co-ouders worden nu geacht om zelf de middelen uit het kindgebonden budget (waaronder de alleenstaande ouderkop) onderling te verdelen.

Zorgvuldigheid

In jurisprudentie over co-ouderschap wordt de bewijslast zelden expliciet benoemd. In uitspraken over de kinderbijslag en de afstemming van de bijstandsuitkering ligt de focus vooral op de beoordeling van de voorwaarden in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag of het gemeentelijk beleid en niet op de verdeling van de bewijslast. Vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop wordt de bewijslast in de bijstandsjurisprudentie wel duidelijker benoemd. Het is dan aan de ouder om aan te tonen dat sprake is van een uitzonderingssituatie waarin de bijstandsnorm moet worden afgestemd. Uit de jurisprudentie over de kinderopvangtoeslag blijkt dat de bewijslast ligt bij de ouder in geval van een aanvraag of

een definitieve vaststelling van de kinderopvangtoeslag. Soms blijkt dit expliciet uit een uitspraak, maar meestal blijft het impliciet.

Bij de beoordeling van een eventuele co-ouderschapssituatie zijn een overeenkomst of rechterlijke beschikking vaak belangrijke bewijsstukken. In het kader van de kinderbijslag vloeit dit voort uit artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Daarnaast blijkt het belang van deze stukken ook uit het SVB-beleid en de jurisprudentie over de beoordeling van de feitelijke situatie. In de SVB-formulieren voor gescheiden ouders wordt ook gesproken over deze bewijsstukken, maar er wordt niet gevraagd om een kopie van deze stukken mee te sturen. Verder valt op dat de omschrijving van co-ouderschap op de SVB-formulieren niet ingaat op de onderhoudsvoorwaarde uit artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling blijkt ook dat een overeenkomst of rechterlijke beschikking belangrijke bewijsstukken zijn. Hierbij worden ook eisen gesteld aan de datering en ondertekening van deze stukken.

Responsiviteit

De responsiviteit richting co-ouders biedt een gevarieerd beeld. Met name de uitspraak van de CRvB over het eenouderpensioen springt eruit als een voorbeeld van responsieve jurisprudentie. In deze uitspraak past de CRvB de voorwaarde 'niet tot het huishouden van een ander behoren' op een responsieve manier toe op een co-ouder wiens kind ook tot het huishouden van de andere co-ouder behoort. De CRvB heeft oog voor de effecten waar een letterlijke toepassing van deze voorwaarde toe had kunnen leiden. Ook wordt rekening gehouden met de bedoeling van de wetgever en de belangen van de betrokken partijen. Het eenouderpensioen is inmiddels afgeschaft, maar deze uitspraak kan voor uitzonderingsgevallen in de Anw ook nu nog relevant zijn. Dat blijkt uit het SVB-beleid over de toepassing van de voorwaarde 'niet tot het huishouden behoren' op een co-ouder die nabestaande is.

Bij de beoordeling van de responsiviteit van het beleid is het ook van belang hoe het beleid in de loop van de tijd is veranderd. Zo is het SVB-beleid over het wijzigen van de aanvrager van kinderbijslag de afgelopen jaren gewijzigd naar aanleiding van rapporten van de Nationale ombudsman. Ook kunnen gewijzigde maatschappelijke omstandigheden van invloed zijn op het beleid. Dit blijkt uit het SVB-beleid over het vormen van een huishouden met een gezin in het buitenland. Overigens was deze beleidswijziging niet in het voordeel van de betrokken buitenlandse werknemers. Hieruit blijkt dat een responsieve houding van het bestuur niet in het voordeel van de burger hoeft uit te pakken.

Er zijn ook voorbeelden van beleid en jurisprudentie waarin responsiviteit richting co-ouders niet tot volle bloei is gekomen. Dit heeft vooral te maken met de toepas-

selijke wet- en regelgeving. Dit geldt bijvoorbeeld voor de wetgeving over de toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen. Zo is het niet mogelijk om het kindgebonden budget over beide co-ouders te verdelen. Daarnaast laat ook de zinsnede 'doorgaans ten minste drie dagen per week in elk van beide huishoudens' in artikel 4 lid 2 Awir weinig ruimte voor responsief gedrag richting co-ouders.

Ook op het terrein van de kinderbijslag kan de wet- en regelgeving een belemmering vormen voor responsief gedrag richting co-ouders. Zo vereist de samenloopbepaling in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag dat co-ouders hun kind in overwegend gelijke mate verzorgen en onderhouden. Deze onderhoudseis kan problematisch zijn als de draagkracht van de ouders verschilt. Een van de ouders zal dan meer bijdragen aan het onderhoud. Dat betekent dat de samenloopregel van artikel 18 lid 5 AKW (in plaats van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag) moet worden toegepast. Dit houdt in dat de ouder met de meeste draagkracht in aanmerking komt voor de kinderbijslag en het kindgebonden budget. De ouder met de minste draagkracht krijgt niets, tenzij de ouders in overleg tot een andere afspraak komen. De uitspraak van de CRvB van 21 juni 2018 laat zien hoe ouders dit op een slimme manier kunnen regelen.²⁴⁶ Overigens is een dergelijke regeling alleen mogelijk als voor meer dan één kind recht op kinderbijslag bestaat.

Het komt ook voor dat de wet- en regelgeving wel ruimte voor responsief gedrag biedt, maar dat deze niet wordt benut. Dit geldt bijvoorbeeld voor de uitleg van de begrippen 'huishouden' en 'co-ouderschap'. Bij de uitleg van deze begrippen kijkt het bestuur vooral naar het verblijf van een kind bij zijn ouders en weegt het andere omstandigheden niet of nauwelijks mee. De invulling van de verblijfeis loopt uiteen. Soms geldt een scherp kwantitatief criterium, soms alleen een open norm over het delen van de verzorging.

Ook de afstemmingsbepaling van artikel 18 lid 1 Participatiewet biedt ruimte voor responsief gedrag. Het is bijvoorbeeld mogelijk om de hoogte van de bijstandsuitkering, de vermogenstoets of de arbeidsverplichting op co-ouders af te stemmen. Uit het besproken beleid blijkt dat diverse gemeenten hiervoor ook hebben gekozen. Vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop in 2015 zijn een aantal gemeenten echter teruggekomen van dit responsieve beleid.

246. CRvB 21 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1909.

Tot slot is gebleken dat een responsieve opstelling ook kan leiden tot onduidelijkheid over de stand van het recht. In een kinderbijslagzaak sprak de CRvB bijvoorbeeld over “een met co-ouderschap vergelijkbare situatie”, maar maakte niet duidelijk op welke grond de SVB de kinderbijslag over beide ouders zou kunnen verdelen.²⁴⁷

247. CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921.

6.1 INLEIDING

Semigranten wonen feitelijk in meer dan één land. In dit hoofdstuk onderzoek ik hoe bestuur en rechter omgaan met hun bijzondere feitelijke situatie. Daarbij ligt de focus op bepalingen die Nederland als woonland voorschrijven. Deze woonlandbepalingen komen veel voor in het Nederlands socialezekerheidsrecht. In dit hoofdstuk onderzoek ik of deze bepalingen op een consistente, zorgvuldige en responsieve manier worden toegepast op semigranten.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. In paragraaf 6.2 staat de term ‘semigranten’ centraal. Paragraaf 6.3 gaat over woonlandbepalingen in de Nederlandse socialezekerheidswetgeving. Daarbij wordt ook kort ingegaan op de uitleg van de woonplaats in het Europees coördinatieright. Daarna beoordeel ik of woonlandbepalingen op een consistente, zorgvuldige en responsieve manier worden toegepast op semigranten. Paragraaf 6.4 gaat over de toepassing door het bestuur en paragraaf 6.5 gaat over de toepassing door de rechter. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.6.

6.2 SEMIGRANTEN

De term ‘semigrant’ komt niet voor in wet- en regelgeving, beleid of jurisprudentie.¹ In diverse krantenartikelen is dit fenomeen wel beschreven. Bos omschrijft een semigrant als een persoon die ‘vertrekt’ zonder het land van herkomst definitief de rug toe te keren. Het is een vorm van migratie waarbij de migrant zijn tijd verdeelt

1. In de belastingrechtspraak wordt overigens wel verwezen naar het zogenoemde ‘semigrant-arrest’, zie HR 11 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AW7995, *BNB* 1986/283. In dit arrest verkocht een belastingplichtige zijn koopsompolis aan een persoon die nog geen week later emigreerde. Deze persoon kocht de polis een maand later af. De belastingwetgeving voorzag destijds wel in belastingheffing bij polisverkoop aan een niet-inwoner, maar niet in heffing bij verkoop aan een inwoner die op het punt stond niet-inwoner te worden. Met de term ‘semigrant’ wordt in dit arrest waarschijnlijk bedoeld op een aspirant-emigrant en niet op een semigrant in de zin van dit hoofdstuk.

tussen land van herkomst en het nieuwe woonland. In de krantenartikelen wordt steevast aangegeven dat cijfers over het aantal semigranten niet beschikbaar zijn (zie ook paragraaf 2.2.3.7). Veel semigranten staan namelijk maar in één land ingeschreven, meestal in hun land van herkomst.²

De term 'semigrant' wordt in de wetenschappelijke literatuur slechts beperkt gebruikt, namelijk voor agrariërs die een zusterbedrijf in het buitenland exploiteren. Hierbij bestaat een heel palet aan verschijningsvormen: van een frequente begeleiding van een investering tot aan emigratie.³ Omdat dit onderzoek is gericht op personen die feitelijk op meer dan een plek wonen (zie ook paragraaf 2.2.3) en niet op bedrijven, blijft deze variant van semigratie verder buiten beschouwing.

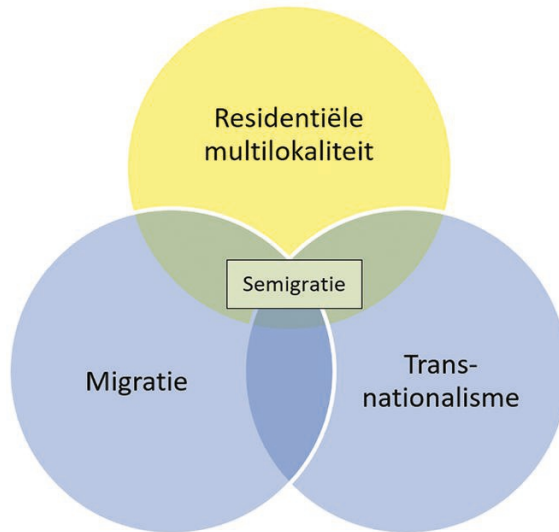
Voor mijn onderzoek hanteer ik het begrippenkader van residentiële multilokaliteit zoals dat door Weichhart is beschreven (zie paragraaf 2.2.3).⁴ In aansluiting op zijn definitie van residentiële multilokaliteit neem ik aan dat sprake is van een dubbele woonplaats *de facto* als personen gedurende een bepaalde tijdsduur over meerdere woningen kunnen beschikken en als zij regelmatig fysiek aanwezig zijn in deze woningen (zie paragraaf 2.2.4). Deze definitie vormt ook het uitgangspunt voor het onderzoek naar semigratie in dit hoofdstuk. Ik voeg echter wel een grensoverschrijdend element aan deze definitie toe: de woningen moeten in verschillende landen liggen. Dit betekent dat sprake is van een semigrant als een persoon gedurende een bepaalde tijdsduur over woningen in verschillende landen kan beschikken en regelmatig fysiek in deze woningen aanwezig is.

In paragraaf 2.2.3 is aan de orde gekomen dat residentiële multilokaliteit kan overlappen met diverse andere verschijnselen. Dit geldt ook voor semigratie. Dit verschijnsel wordt bestudeerd in studies over residentiële multilokaliteit, transnationalisme (een vorm van translokaliteit) en migratie. De overlap van deze studies is in figuur 6.1 weergegeven. Een deel van deze overlap ziet op semigranten. Het gaat om de overlap van residentiële multilokaliteit met migratie en de overlap van residentiële multilokaliteit met transnationalisme.

2. Bos 2012; Bos 2015, p. 4-5; Meeuwssen 2009, p. 17.

3. Silvis e.a. 2002, p. 16 en 33. Zie ook Karel 2013, p. 132, 150 en 190.

4. Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015, p. 65.

Figuur 6.1 Overlap tussen residentiële multilokaliteit, migratie en transnationalisme

Een voorbeeld van een transnationale studie die (mede) gaat over semigranten en de verzorgingsstaat is het onderzoeksproject *Transnational lives in the Welfare State* (TRANSWEL). Dit sociologisch onderzoek gaat over mensen die transnationaal leven door hun tijd en middelen te verdelen over twee (of meer) landen. Voor het onderzoek zijn interviews afgenomen met gepensioneerden die in meerdere landen wonen, grensarbeiders, ondernemers die in meerdere landen opereren en andere personen die om uiteenlopende redenen regelmatig gedurende langere tijd in het buitenland verblijven.⁵ Een deel van hen *leeft* niet alleen in meerdere landen, maar *woont* daar ook. Tweederde van de geïnterviewde personen woont minimaal drie maanden per jaar in het buitenland.⁶ In het kader van het TRANSWEL-project is onder meer onderzocht hoe overheidsinstanties op het terrein van de sociale zekerheid omgaan met mensen die een transnationaal leven leiden. In paragraaf 6.4.4.1 kom ik terug op dit onderzoek.

6.3 WOONLANDBEPALINGEN

6.3.1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk gaat over bepalingen in het socialezekerheidsrecht die Nederland als woonland voorschrijven. Ik noem deze bepalingen woonlandbepalingen. In het

5. Talleraas 2019, p. 152; Talleraas 2020; Korzeniewska 2018, p. 2.

6. Engbersen & Snel 2020, par. 4.1.

internationaal en Europees sociaizekerheidsrecht worden deze bepalingen meestal wooneisen of woonplaatseisen genoemd.

Woonlandbepalingen zijn niet te herkennen aan één specifieke term. De wetgever gebruikt vaak woorden die ook in het dagelijks spraakgebruik voorkomen, zoals de term 'woonplaats' of vervoegingen van het werkwoord 'wonen' in combinatie met de woorden 'in Nederland', 'niet in Nederland' of 'buiten Nederland'. Daarnaast gebruikt de wetgever de termen 'woonachtig', 'metterwoon', 'woonstede' en 'ingezetene'.

Woonlandbepalingen zijn voorbeelden van grensnormen. In de literatuur komt een ruime en een beperkte omschrijving van grensnormen voor. Vonk omschrijft grensnormen in ruime zin als alle rechtsnormen die strekken tot een regulering van zaken met transnationale en grensoverschrijdende elementen, met het doel de toepassingsfeer van het eigen rechtssysteem af te bakenen ten opzichte van buitenlandse rechtssystemen. Bij het afbakenen van de reikwijdte van het nationale systeem kunnen diverse criteria worden gebruikt: territorialiteitscriteria, nationaliteitscriteria of criteria die zien op de rechtmatigheid van het verblijf.⁷ Pennings en Cornelissen gaan uit van grensnormen in beperkte zin. Het gaat om normen met territoriale criteria die bepalen tot welke personen en feiten een nationaal systeem zich uitstrekt. In deze normen komt het territorialiteitsbeginsel tot uitdrukking.⁸

In de sociale zekerheid houdt het territorialiteitsbeginsel in dat feiten alleen van belang zijn als ze zich voordoen binnen de eigen staatsgrenzen.⁹ Het duidt op een band tussen enerzijds het grondgebied van een staat en anderzijds het intreden van een sociaal risico, de woonplaats en betaling van uitkeringen. Het territorialiteitsbeginsel kan gevolgen hebben voor situaties waarin:

- de (potentiële) uitkeringsgerechtigde in het buitenland woont;
- de persoon die aanleiding kan geven tot de toekenning van een uitkering (meestal een gezinslid) in het buitenland woont; of
- andere feiten zich buiten Nederland voordoen.¹⁰

In dit onderzoek ga ik uit van grensnormen in beperkte zin. Daarbij ligt de focus op het woonland van de (potentiële) uitkeringsgerechtigde en eventuele andere personen (meestal gezinsleden). Andere feiten blijven dus buiten beschouwing.

7. Vonk 1991, p. 90-91.

8. Pennings 2014, p. 5 en Cornelissen 1984, p. 110.

9. In het internationaal recht duidt het op het beginsel dat soevereiniteit van een staat beperkt is tot zijn grondgebied, zie Cornelissen 1996, p. 441.

10. Pennings 2014, p. 4 en *Kamerstukken II 1995/96, 17050, 199*, p. 3. Zie ook Cornelissen 1996, p. 441.

In dit hoofdstuk komen drie soorten woonlandbepalingen aan bod:

- Bepalingen met een definitie of fictie over de woonplaats (zie paragraaf 6.3.2).
- Bepalingen die de personele werkingsfeer van een regeling afbakenen door een bepaald woonland voor te schrijven (zie paragraaf 6.3.3). Het gaat hierbij om de kring van verzekerden in de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen. Daarnaast gaat het om de kring van rechthebbenden bij de sociale voorzieningen en de toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen.
- Bepalingen die de export van uitkeringen beperken als de (potentiële) uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid in het buitenland woont (zie paragraaf 6.3.4).

De reikwijdte van dit hoofdstuk is beperkt tot woonlandbepalingen. Dit neemt niet weg dat diverse andere bepalingen in het Nederlandse socialezekerheidsrecht voor semigranten van belang kunnen zijn. Denk bijvoorbeeld aan de vergoeding van kosten die in het buitenland zijn gemaakt of vermogensgrenzen die ook zien op vermogen in het buitenland. Omdat deze bepalingen geen directe relatie met de woonplaats hebben, blijven deze verder buiten beschouwing.

6.3.2 *Definities en ficties*

6.3.2.1 *Inleiding*

Deze paragraaf gaat over de definities en ficties die betrekking hebben op de woonplaats. Achtereenvolgens komen de Participatiewet, de socialeverzekeringswetten, de Wajong en Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en nr. 987/2009 aan bod. Wetten die geen definitie of fictie over de woonplaats kennen, blijven in deze paragraaf buiten beschouwing.¹¹

6.3.2.2 *Het begrip 'woonplaats' in de Participatiewet*

De Participatiewet kent geen aparte definitie van het begrip 'woonachtig' zoals bedoeld in artikel 11 Participatiewet. Dit artikel gaat over de territoriale werkingsfeer van de Participatiewet (zie paragraaf 6.3.3.4). In artikel 40 lid 1 Participatiewet wordt het begrip 'woonplaats' wel nader omschreven. Dit artikel regelt welke gemeente verantwoordelijk is voor de verlening van bijstand. Deze zogenaamde 'domiciliebepaling' verwijst naar het begrip 'woonplaats' in de artikelen 1:10 lid 1 en 1:11 BW. Dit is de plaats waar betrokkene zijn woonstede heeft. Als een woonstede ontbreekt, gaat het om de plaats van zijn werkelijk verblijf. Iemand verliest zijn woonstede door daden waaruit de wil blijkt om haar prijs te geven. De Staats-

11. De Wet KB en de Wzt kennen geen aparte definitie of fictie over de woonplaats. Het recht op kindgebonden budget is namelijk gekoppeld aan het recht op kinderbijslag, zie art. 2 lid 1, 12 en 13 Wet KB. Het recht op zorgtoeslag is gekoppeld aan de verzekeringsplicht voor de Zvw, zie art. 1 lid 1 onder c en art. 2 Wzt.

secretaris van SZW heeft in 2006 aangegeven dat het begrip ‘woonstede’ synoniem is aan het begrip ‘ingezetene’.¹² Dit is in de Verzamelbrief van juni 2011 herhaald.¹³

6.3.2.3 *De begrippen ‘ingezetene’ en ‘woonplaats’ in de sociale verzekeringen en de Wajong*

Het begrip ‘ingezetene’ wordt in de AKW, Anw, AOW, Wajong en Wlz omschreven als degene die in Nederland woont.¹⁴ Waar iemand woont, wordt naar de omstandigheden beoordeeld.¹⁵ De Wet WIA, WW en ZW bevatten een definitie van de woonplaats die hiermee sterk overeenkomt: waar een natuurlijk persoon woont, wordt naar de omstandigheden beoordeeld.¹⁶ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze omschrijving van de woonplaats is ontleend aan het fiscaal recht.¹⁷ In de memorie van toelichting bij de invoering van de AOW is nog vermeld dat de fiscale jurisprudentie over de woonplaats ook voor de AOW van belang is.

De AKW, Anw, AOW, Wajong en Wlz kennen daarnaast een woonfictie: personen die Nederland metterwoon hebben verlaten en binnen een jaar metterwoon terugkeren, worden voor de duur van deze afwezigheid geacht in Nederland te hebben gewoond. Daarbij is wel vereist dat zij ondertussen niet in Aruba, Curaçao, Sint Maarten, de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba, of op het grondgebied van een andere Mogendheid hebben gewoond.¹⁸ Deze fictie is ontleend aan de Wet op de inkomstenbelasting 1964.¹⁹ Bij de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 is de fiscale woonfictie iets gewijzigd. Deze wijziging is niet overgenomen in de socialezekerheidswetgeving.²⁰

Naast deze woonfictie kennen de AKW, Anw, AOW en Wlz ook een woonfictie voor bemanningsleden die werken op een schip dat zijn thuishaven in Nederland heeft.²¹ Omdat deze bepaling alleen van belang is voor bemanningsleden blijft deze bepaling verder buiten beschouwing.

12. *Kamerstukken II* 2005/06, 30493, nr. 3, p. 3; *Kamerstukken II* 2005/06, 30493, nr. 6, p. 10.

13. Brief van de Staatssecretaris van SZW van 30 juni 2011, RUA/RB/2011/10801, p. 2-3.

14. Art. 2 AKW, art. 6 Anw, art. 2 AOW, art. 1:2 lid 1 Wajong en art. 1.2.1 Wlz. Zie ook art. 2 Zvw.

15. Art. 3 lid 1 AKW, art. 7 lid 1 Anw, art. 3 lid 1 AOW, art. 1:3 lid 1 Wajong en art. 1.2.2 lid 1 Wlz. Zie ook art. 2 Zvw.

16. Art. 3 lid 1 Wet WIA, art. 2 lid 1 WW en art. 2 lid 1 ZW.

17. Art. 3 Besluit op de Inkomstenbelasting 1941 (oud) (zie *Kamerstukken II* 1954/55, 4009, 3, p. 53) en art. 4 AWR (zie *Kamerstukken II* 2004/05, 30034, 3, p. 144). Zie voor een uitgebreide bespreking van art. 4 lid 1 AWR: concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350 (3.4 t/m 4.15).

18. Art. 3 lid 3 AKW, art. 7 lid 3 Anw, art. 3 lid 3 AOW, art. 1:3 lid 2 Wajong en art. 1.2.2 lid 3 Wlz. Zie ook art. 2 Zvw.

19. Art. 2 Wet IB 1964 (oud) en art. 2.2 lid 1 Wet IB 2001.

20. De tweede volzin van art. 2.2. Wet IB 2001 beperkt het vermoeden uit de eerste volzin van art. 2.2. Wet IB 2001. Deze beperking komt niet voor in de socialezekerheidswetten. Zie ook Rapport Commissie grenswerkers 2017, p. 59.

21. Art. 3 lid 2 AKW, art. 7 lid 2 Anw, art. 3 lid 2 AOW en art. 1.2.2 lid 2 Wlz. Zie ook art. 2 Zvw.

Uit de memorie van toelichting bij de invoering van de AOW blijkt dat de omschrijving van de woonplaats in artikel 3 AOW niet alleen van belang is voor de bepaling of iemand ingezetene is, maar voor alle bepalingen in de AOW waar iemands woonplaats aan de orde komt. De memorie van toelichting verwijst daarbij expliciet naar de bepalingen over de overgangsvoordelen (zie paragraaf 6.3.4.2).²² Ook vermeldt de memorie van toelichting dat in de praktijk de woonplaats vrijwel steeds zal overeenstemmen met de woonplaats in het bevolkingsregister.

Begin jaren negentig is overwogen om een nieuwe woonfictie in te voeren. Het voorstel was om geen woonplaats in Nederland meer aanwezig te achten voor degene die ten minste twaalf maanden het land heeft verlaten. Dit voorstel was een van de vele voorstellen om de misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid te verminderen. Het voorstel is niet ingevoerd omdat het geen oplossing biedt voor personen die Nederland feitelijk verlaten, maar wel een adres in Nederland opgeven of zich niet laten uitschrijven uit het bevolkingsregister.²³

De Wet BEU voerde alsnog een nieuwe woonfictie in (zie paragraaf 6.3.4.3 voor meer informatie over de Wet BEU). Als gevolg van deze fictie werd een verblijf buiten Nederland van drie maanden of langer gelijk gesteld met wonen buiten Nederland. Omgekeerd gold dat een recht op uitkering werd uitbetaald zodra een inwoner van een ander land langer dan drie maanden in Nederland verbleef. De woonfictie moest voorkomen dat personen een woonplaats aanhielden om een recht op uitkering te verkrijgen of te behouden terwijl zij Nederland slechts af en toe bezoeken.²⁴

De woonfictie van de Wet BEU week af van de woonfictie voor personen die Nederland metterwoon hebben verlaten en binnen een jaar terugkeren. Eerste Kamerlid Van de Zandschulp wees op deze strijdigheid en werkte dit aan de hand van een voorbeeld uit:

“Een vitale, alleenstaande AOW’er maakt een wereldreis van vijf maanden. Volgens artikel 9a nieuw wordt zijn AOW na drie maanden teruggebracht van 70% naar 50% minimumloon. Volgens artikel 3, lid 3, is dat niet het geval. Een echtpaar, de ene 65+ de ander 65-, gaat voor vier maanden op bezoek bij de kinderen en kleinkinderen in een niet-verdragsland. Volgens artikel 8a nieuw vervalt na drie maanden de AOW-toeslag en volgens 3, lid 3 is dat niet het geval. Deze strijdigheid moet er in elk geval uitgehaald worden. Het bestaande artikel 3, lid 3, vind ik iets sympathieker, al kan ik mij voorstellen dat vanuit handhavingsoverwegingen een jaar net

22. *Kamerstukken II 1954/55, 4009, 3, p. 53.*

23. *Kamerstukken II 1992/93, 17050, 176, p. 22.* Zie ook het heroverwegingsrapport «Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid».

24. *Kamerstukken II 1997/98, 25757, 3, p. 4 en Kamerstukken II 1997/98, 25757, 6, p. 8.*

iets te lang is. Misschien kunnen wij de woonfictie van de volksverzekeringen gelijktrekken met de termijn die de GBA hanteert voor aangifte van vertrek uit Nederland.”²⁵

Volgens de Staatssecretaris van SZW was geen sprake van strijdigheid tussen beide woonficties. De woonficties zouden namelijk los van elkaar staan. De woonfictie in de volksverzekeringen is van belang voor de verzekering op grond van het ingezetenschap en voor het recht op overgangsvoordelen op grond van de AOW, terwijl de woonfictie van de Wet BEU zag op de vaststelling van het recht op uitkering of de hoogte van de uitkering.²⁶

Bij de evaluatie van de Wet BEU bleken er meerdere bezwaren tegen de woonfictie te bestaan. Ten eerste was de woonfictie moeilijk te handhaven omdat de SVB en het UWV vrijwel uitsluitend waren aangewezen op de informatie die de betrokkene zelf moest verschaffen. Ten tweede bleek de woonfictie een probleem voor migranten die heen en weer pendelen tussen Nederland en het land van herkomst en voor kinderen die voor een langere periode in het buitenland gaan studeren.²⁷ De woonfictie is daarom met ingang van 1 maart 2004 afgeschaft.

6.3.2.4 *Het begrip ‘woonplaats’ in Verordeningen 883/2004 en 987/2009*

Artikel 1j Verordening (EG) nr. 883/2004 omschrijft de woonplaats als de plaats waar een persoon pleegt te wonen. Dit artikel heeft een autonome, communautaire betekenis.²⁸ Artikel 11 Verordening (EG) 987/2009 bevat een nadere concretisering van het begrip ‘woonplaats’. Het artikel benoemt de criteria waarmee een woonplaats kan worden vastgesteld als lidstaten hierover van mening verschillen. Deze criteria hebben betrekking op de duur en de continuïteit van de aanwezigheid op het grondgebied van de betrokken lidstaten en de persoonlijke situatie van betrokkene. Voor de persoonlijke situatie van betrokkene wordt onder meer gelet op de factoren werk, gezin en familie, onbezoldigde werkzaamheden, woning en de fiscale woonplaats. De opsomming van deze criteria is niet limitatief of hiërarchisch.²⁹ De intentie van betrokkene is doorslaggevend als de lidstaten het niet

25. *Handelingen I* 1998/99, 21, p. 813-814.

26. *Kamerstukken I* 1998/99, 25757, 60e, p. 2 en *Kamerstukken II* 1999/00, 26812, 3, p. 3.

27. *Kamerstukken II* 2002/03, 28983, 3, p. 4-5. O.g.v. art. 7b lid 3 AKW is echter nog wel relevant of een kind langer dan drie maanden onafgebroken in Nederland verblijft. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet waarom deze termijn in de AKW is behouden, terwijl in andere wetten alle driemaandentermijnen die verband houden met de export zijn geschrapt.

28. Zie bijvoorbeeld ook CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.3; CRvB 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:757, r.o. 4.4; CRvB 4 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3038, r.o. 4.2.1; CRvB 15 juli 2016; ECLI:NL:CRVB:2016:2817, r.o. 4.3; CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:933, r.o. 4.3; CRvB 23 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2622, r.o. 4.2; CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3319, r.o. 4.3.

29. HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*), r.o. 4.6.

eens kunnen worden. Deze intentie moet blijken uit de feiten en omstandigheden en met name de redenen om te verhuizen.³⁰

In Verordening (EG) nr. 883/2004 is de woonplaats van belang voor de aanwijsregels. Deze regels bepalen welk nationaal socialezekerheidsstelsel van toepassing is. Daarnaast speelt de woonplaats een rol in diverse bijzondere bepalingen voor verschillende categorieën uitkeringen.³¹ Het gaat hierbij ook om woonficties.³²

6.3.2.5 *Tussenconclusie*

De definities en ficties in het Nederlands socialezekerheidsrecht zijn vaak ontleend aan het fiscaal recht. Hierdoor slaat de wetgever twee vliegen in een klap: consistentie op het terrein van de sociale zekerheid, maar ook consistentie tussen het socialezekerheidsrecht en het fiscaal recht. Toch vertoont deze hoge mate van consistentie wel enige haarscheurtjes. Ten eerste is de woonfictie in het fiscaal recht in 2001 gewijzigd, maar deze wijziging is niet overgenomen in de socialezekerheidswetgeving. Ten tweede week de woonfictie bij de Wet BEU af van de woonfictie die in de volksverzekeringen werd gehanteerd. Deze inconsistente heeft overigens maar kort geduurd omdat de woonfictie bij de Wet BEU in 2004 al weer is afgeschaft. Ten derde valt op dat in diverse wetten een definitie van de woonplaats ontbreekt. Dit geldt voor de IOAW, IOAZ, TW, Wmo 2015 en de Wet kinderopvang.

In de Participatiewet is niet aangesloten bij de fiscale terminologie, maar bij de terminologie uit het BW. Het gebruik van verschillende termen zou volgens de Staatssecretaris van SZW echter niet tot een verschillende uitleg van de woonplaats moeten leiden. Het begrip 'woonstede' zou namelijk synoniem zijn aan het begrip 'ingezetene'.

De definitie van de woonplaats is steeds een open norm. In de Nederlandse socialezekerheidswetgeving wordt de woonplaats naar omstandigheden beoordeeld. In het Europees coördinatierecht gaat het om de plaats waar iemand pleegt te wonen. Voor gevallen waarin lidstaten van mening verschillen over iemands woonplaats gelden nadere criteria.

Woonficties zijn daarentegen vaak scherper geformuleerd door te verwijzen naar een bepaalde verblijfsduur, bijvoorbeeld een verblijf van drie maanden of een jaar.

30. Commissie Verzekeringsaangelegenheden 2010, p. 32-33.

31. Administratieve Commissie 2013, p. 45.

32. Bij de woonficties gaat om uitkeringen of verstrekkingen die worden verleend alsof de betrokkene of een gezinslid in een bepaalde lidstaat woonde, zie art. 18 lid 1, 43 lid 1, 65 lid 1 en 67 Vo. 883/2004. Zie ook art. 5 Vo. 883/2004 voor de gelijkstelling van prestaties, inkomsten, feiten en gebeurtenissen.

6.3.3 *De personele werkingssfeer*

6.3.3.1 *Inleiding*

Deze paragraaf beschrijft de Nederlandse bepalingen over de personele werkingssfeer waarbij de woonplaats van belang is. Daarbij maak ik een onderscheid tussen de kring van verzekerden en de kring van rechthebbenden. De kring van verzekerden ziet op de volksverzekeringen (paragraaf 6.3.3.2) en de werknemersverzekeringen (paragraaf 6.3.3.3). De kring van rechthebbenden betreft de sociale voorzieningen (paragraaf 6.3.3.4) en de toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen (paragraaf 6.3.3.5). In de tussenconclusie (paragraaf 6.3.3.6) worden de bepalingen over de personele werkingssfeer kort samengevat.

In afwijking van deze Nederlandse bepalingen kan iemand tot de kring van verzekerden of rechthebbenden behoren op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.³³ De aanwijsregels in Verordening (EG) nr. 883/2004 bepalen bijvoorbeeld welk nationaal socialezekerheidsstelsel van toepassing is. In veel gevallen is dit het stelsel van het land waar de arbeid wordt verricht (het werkland). In uitzonderingsgevallen valt iemand onder het stelsel van het woonland. De aanwijsregels stellen eventuele territoriale grensnormen terzijde (tenzij in de verordening anders is bepaald). Dit vloeit voort uit de zogenaamde sterke werking van de aanwijsregels.³⁴ Dit betekent bijvoorbeeld dat de eis van ingezetenschap niet gesteld kan worden in gevallen waarin de aanwijsregels bepalen dat het Nederlandse stelsel van toepassing is.³⁵ Verordening (EG) nr. 883/2004 is overigens niet van toepassing op de Participatiewet omdat deze wet buiten de materiële werkingssfeer van de verordening valt.³⁶

6.3.3.2 *De kring van verzekerden voor de volksverzekeringen*

De volksverzekeringen kennen een verzekeringsplicht voor ingezetenen en voor personen die aan de Nederlandse loonbelasting zijn onderworpen.³⁷ Op deze verzekeringsplicht bestaan diverse uitzonderingen. Als gevolg van de Koppelingswet geldt een uitzondering voor vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven.³⁸ Daarnaast bevat het Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden volksverzekeringen 1999 diverse uitbreidingen en beperkingen van de personele werkingssfeer.

33. Dit is afhankelijk van de werkingssfeer van het desbetreffende verdrag of besluit. Zie ook art. 6a AKW, art. 13a Anw, art. 6a AOW, art. 8 lid 1 Wet WIA, art. 3a WW, art. 2.1.2 Wlz, art. 2 lid 1 en art. 69 Zvw, art. 3a ZW.

34. Keunen 2001, p. 95-100 en Pennings 2014, p. 88-89.

35. Zie ook CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3319.

36. Art. 3 Vo. 883/2004.

37. Art. 6 lid 1 AKW, art. 13 lid 1 Anw, art. 6 lid 1 AOW, art. 2.1.1 lid 1 Wlz en art. 2 lid 1 Zvw.

38. Art. 6 lid 2 AKW, art. 13 lid 2 Anw, art. 6 lid 2 AOW, art. 2.1.1 lid 2 en 3 Wlz en art. 2 lid 1 Zvw.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt waarom is gekozen voor een verzekering van alle ingezetenen. In de memorie van toelichting bij de invoering van de AOW staat dat de persoonlijke verantwoordelijkheid voor het materieel bestaan tijdens de oude dag alleen door een verplichte algemene ouderdomsverzekering kon worden gerealiseerd. Deze algemene verzekering moest zich niet alleen uitstrekken tot loontrekkenden en kleine zelfstandigen, maar ook tot andere personen, zoals personen met een hoog inkomen of personen die al een oudedagsvoorziening hebben. Alle ingezetenen konden immers worden geraakt door grote calamiteiten (zoals oorlogen en economische crises) en wisselvalligheden in het persoonlijk lot. Daarnaast speelde ook mee dat het uitzonderen van deze personen tot administratieve rompslomp en hoge kosten zou leiden.³⁹

Bij de omschrijving van de kring van verzekerden in de overige volksverzekeringen is aansluiting gezocht bij de systematiek van de AOW. Daarbij speelden niet alleen principiële overwegingen rondom solidariteit een rol, maar ook praktische overwegingen zoals de eenvoud van de administratie.⁴⁰

6.3.3.3 *De kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen*

De woonplaats is voor de werknemersverzekeringen van ondergeschikt belang.⁴¹ De kring van verzekerden bestaat namelijk uit werknemers die in Nederland in dienstbetrekking werken. Op deze hoofdregel bestaan diverse uitzonderingen. In een aantal van deze uitzonderingen speelt de woonplaats een rol.⁴² Een voorbeeld is de uitbreiding van het werknemersbegrip met personen die buiten Nederland werken en in Nederland wonen terwijl hun werkgever in Nederland woont of gevestigd is.⁴³

6.3.3.4 *De kring van rechthebbenden van de sociale voorzieningen*

In deze paragraaf komen achtereenvolgens de Wajong, Participatiewet en Wmo 2015 aan bod. De IOAW, IOAZ en Toeslagenwet blijven in deze paragraaf buiten beschouwing. Deze wetten kennen geen omschrijving van de kring van rechthebbenden waarbij de woonplaats een rol speelt. Er geldt echter wel een uitsluitingsgrond voor personen die buiten Nederland wonen of daar anders dan tijdelijk verblijven. Deze uitsluitingsgrond wordt besproken in paragraaf 6.3.4.

39. *Kamerstukken II* 1954/55, 4009, 3, p. 26-28. Zie ook Jansen & Loonstra 2001, p. 99-100; Noordam 2003, p. 25-27; Dorrestijn & Kingma 2006, p. 26-29 en Pennings 2016, p. 106 en 110.

40. *Kamerstukken II* 1957/58, 4953, 3, p. 14-20, 25-26 en 31; *Kamerstukken II* 1958/59, 5390, 3, p. 22-23 en 38; *Kamerstukken II* 1965/66, 8457, 3, p. 7-8 en 24-25; *Kamerstukken II* 1994/95, 24169, 3, p. 34 en *Kamerstukken II* 2013/14, 33891, 3, p. 142.

41. Aldus ook Rapport Commissie Grenswerkers 2017, p. 63.

42. Art. 8 lid 2 Wet WIA, art. 3 lid 2 en 4, art. 4 lid 5 en art. 8a WW, art. 3 lid 2 en 4, art. 4 lid 5 en art. 8a lid 2 ZW. Zie ook het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden werknemersverzekeringen 1990. De woonplaats is daarnaast ook van belang voor de toelating tot de vrijwillige verzekering, zie art. 18 Wet WIA, art. 53 WW en art. 64 ZW.

43. Art. 3 lid 2 WW en art. 3 lid 2 ZW.

Wajong

Het recht op een Wajong-uitkering is beperkt tot jonggehandicapten die ingezetenen van Nederland zijn.⁴⁴ Het Besluit uitbreiding en beperking kring ingezetenen Wajong bevat uitbreidingen en beperkingen van het begrip 'ingezetene'. Vanwege de uitbreiding van de kring van ingezetenen bevat de Wajong diverse specifieke regels voor personen die wel ingezetene zijn, maar niet in Nederland wonen. Als gevolg van deze specifieke regels geldt de exportbeperking (zie paragraaf 6.3.4.2) ook voor deze personen.⁴⁵

De Wajong is in 1998 ingevoerd. Tot 1998 konden jonggehandicapten, zelfstandigen en enkele andere groepen een beroep doen op de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW). De AAW was een volksverzekering.⁴⁶ In deze wet was de kring van verzekerden ontleend aan de AOW.⁴⁷ Bij de invoering van de Wajong zijn de bepalingen over het ingezetenschap en de woonplaats uit de AAW overgenomen.⁴⁸ In tegenstelling tot de AAW is de Wajong echter geen volksverzekering, maar een sociale voorziening. De Wajong kent daarom een kring van ingezetenen in plaats van een kring van verzekerden.

Participatiewet

Het recht op bijstand is beperkt tot iedere in Nederland woonachtige Nederlander of daarmee gelijkgestelde vreemdeling.⁴⁹ Alleen op grond van overgangsrecht wordt nog bijstand verleend aan Nederlanders die in het buitenland wonen (zie paragraaf 6.3.4.2).

De wooneis is in 2006 in de wettekst opgenomen. Daarbij is de tekst 'Iedere Nederlander die hier te lande' vervangen door de tekst 'Iedere in Nederland woonachtige Nederlander'. De Staatssecretaris van SZW beoogde met deze wetswijziging te verduidelijken dat geen recht op bijstand bestaat voor personen die zich slechts tijdelijk in Nederland ophouden. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheidsverdeling die in internationaal verband gebruikelijk is, inhoudende dat de staat waar de betrokkene woonachtig is in principe verantwoordelijk is voor de basisinkomensvoorziening als hij niet over voldoende eigen bestaansmiddelen beschikt. Aanlei-

44. Art. 1a:1, art 2:3 lid 1 en art. 3:2 Wajong.

45. Art. 1:2 en 1:3 Wajong. Zie art. 1a:8 lid 2, art. 2:13 lid 2, art. 3:3 lid 7 en art. 3:19 lid 5 Wajong voor de specifieke regels die gelden voor personen die wel ingezetene zijn, maar niet in Nederland wonen.

46. Zie ook *Kamerstukken II 1974/75*, 13231, 3, p. 42 en 80-81 en *Kamerstukken II 1995/96*, 24760, 3, p. 2-3 en 12.

47. *Kamerstukken II 1974/75*, 13231, 3, p. 80-81.

48. Art. 2 en 3 AAW (oud). Zie ook de Concordantietabel Wajong-AAW in *Kamerstukken II 1996/97*, 24760, 6.

49. Art. 11 Pw. Zie ook art. 7 lid 1 onder b Pw. Daarnaast volgt uit de definitie van het begrip 'kind' dat een kind alleen tot het gezin behoort als het in Nederland woonachtig is, zie art. 4 lid 1 onderdelen c en d.

ding voor de wetswijziging was de toename van het aantal personen (met name vreemdelingen) dat slechts tijdelijk in Nederland verblijf houdt.⁵⁰

Volgens de staatssecretaris moest de wetswijziging worden gezien als een verduidelijking omdat uit artikel 40 lid 1 WWB (nu Participatiewet) ook al volgt dat het recht op bijstand is beperkt tot personen die in Nederland wonen.⁵¹ Verder merkte de staatssecretaris op dat voor de uitleg van het begrip ‘woonachtig’ niet alleen het BW, maar ook het begrip ‘ingezetene’ uit de volksverzekeringen van belang is (zie paragraaf 6.3.2.2).⁵²

Wmo 2015

Het recht op maatwerkvoorzieningen onder de Wmo 2015 is beperkt tot ingezetenen van Nederland.⁵³ De voorzieningen opvang en beschermd wonen zijn landelijk toegankelijk: iedere ingezetene van Nederland kan zich wenden tot elk college van B&W. De voorzieningen ten behoeve van zelfredzaamheid en participatie zijn echter alleen toegankelijk bij de gemeente waarvan iemand ingezetene is.⁵⁴

6.3.3.5 *De kring van rechthebbenden van de toeslagen*

De kring van rechthebbenden van de toeslagen verschilt per toeslag en is vaak gekoppeld aan de kring van verzekerden van een volksverzekering. Het recht op zorgtoeslag is gekoppeld aan de verzekeringsplicht voor de Zorgverzekeringswet.⁵⁵ Voor het recht op kindgebonden budget is het recht op kinderbijslag bepalend (zie ook hoofdstuk 5).⁵⁶

Het recht op kinderopvangtoeslag is beperkt tot ouders die in een EU-/EER-lidstaat of Zwitserland wonen en in Nederland arbeid verrichten (of een uitkering ontvangen en een traject naar werk volgen).⁵⁷ Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat

50. *Kamerstukken II 2005/06, 30493, 3, p. 3-4, Kamerstukken II 2005/06, 30493, 6, p. 9-10 en Kamerstukken I 2005/06, 30493, B, p. 2.*

51. *Kamerstukken II 2005/06, 30493, 3, p. 3-4. Zie ook Kamerstukken I 2005/06, 30493, B en Handelingen I 2005/06, 36, p. 1747-1752.*

52. *Kamerstukken II 2005/06, 30493, 3, p. 3-4, Kamerstukken II 2005/06, 30493, 6, p. 9-10 en Kamerstukken I 2005/06, 30493, B, p. 2.*

53. Art. 1.2.1 Wmo 2015. Zie ook *Kamerstukken II 2013/14, 33841, 64, p. 123 en Kamerstukken II 2013/14, 33841, 3, p. 126.*

54. Art. 1.2.1 en 2.3.5 lid 1 Wmo 2015. Zie ook art. 20 lid 6 Wmo (oud) over de landelijk toegankelijkheid van de voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid. Dit artikel is ontleend aan art. 12 lid 2 Welzijnswet 1994 (oud) (zie *Kamerstukken II 2004/05, 30131, 3, p. 39*) en art. 3 lid 1 van de Tijdelijke wet stimulering sociale vernieuwing (oud) (zie *Kamerstukken II 1992/93, 23052, 3, p. 30*).

55. Art. 1 lid 1 onder c en art. 2 Wzt.

56. Art. 2 lid 1 Wet KB.

57. Art. 1.6 lid 2 Wet Kinderopvang; zie ook art. 1.6 lid 3 en 6 Wet Kinderopvang.

deze afbakening van de kring van rechthebbenden verband houdt met de relevantie van kinderopvang voor de Nederlandse arbeidsmarkt.⁵⁸

6.3.3.6 *Tussenconclusie*

Voor de personele werkingssfeer van een regeling is onder meer van belang of iemand in Nederland woont of werkt. De woonplaats speelt vooral een rol bij de sociale voorzieningen, de volksverzekeringen en de toeslagen. Voor de werknemersverzekeringen is de woonplaats van ondergeschikt belang. De kring van verzekerden voor de werknemersverzekeringen blijft daarom verder buiten beschouwing.

6.3.4 *Exportbeperkingen*

6.3.4.1 *Inleiding*

Deze paragraaf gaat over exportbeperkingen in het Nederlandse socialezekerheidsrecht. Exportbeperkingen vallen in twee groepen uiteen: exportverboden en aanpassingen van de uitkeringshoogte aan het inkomens- of prijspeil van het land waar de uitkering wordt besteed. Een exportverbod kan absoluut of geclausuleerd zijn. Een geclausuleerd verbod houdt in dat een uitkering niet wordt geëxporteerd, tenzij sprake is van een uitzondering. Bij een absoluut exportverbod worden helemaal geen uitkeringen in het buitenland uitbetaald.

Exportbeperkingen kunnen op gespannen voet staan met het Europese coördinatierecht of bepalingen uit socialezekerheidsverdragen.⁵⁹ In deze paragraaf ga ik niet na of exportbeperkingen op grond van het Europees of internationaal socialezekerheidsrecht zijn toegestaan, maar richt ik me vooral op de betekenis van deze bepalingen voor semigranten.

Het Nederlands socialezekerheidsrecht kent veel exportbeperkingen die vooral de afgelopen twintig jaar zijn ingevoerd of gewijzigd. In de volgende paragrafen worden deze exportbeperkingen in chronologische volgorde besproken. Daarbij maak ik een onderscheid tussen drie generaties van exportbeperkingen:

- Traditionele exportbeperkingen (paragraaf 6.3.4.2):
 - Participatiewet
 - AOW-overgangsvoordelen
 - WW
 - IOAW en IOAZ

58. *Kamerstukken II* 2003/04, 28447, 20, p. 10. Zie ook *Kamerstukken II* 2005/06, 30614, 5, p. 6-9.

59. Zie onder meer Van den Berg 2011; Cornelissen 1996; Van Dalen-Van Bekkum 1999, p. 1932; Durmus 2011; Fehling & Geenen 2006; Van der Mei 2011; Minderhoud 2012; Minderhoud, *Rechtspleging en rechtsbescherming* 2015; Minderhoud, *Rights of Third-Country Nationals* 2015; Pennings 2001; Pennings 2012; Pennings 2013; Vonk 1988; Vonk 2012.

- Wajong
- Exportbeperkingen om de handhaving te verbeteren (paragraaf 6.3.4.3):
 - exportbeperkingen in de AKW, Anw, AOW, TW, Wet WIA en ZW die voortvloeien uit de Wet BEU
- Moderne exportbeperkingen (paragraaf 6.3.4.4):
 - woonlandbeginsel in de AKW, Anw, Wet op het kindgebonden budget en Wet WIA
 - herziening van de export van kinderbijslag en kindgebonden budget door de AKW te wijzigen.

In de tussenconclusie (paragraaf 6.3.4.5) worden de bepalingen over de personele werkingssfeer op hoofdlijnen met elkaar vergeleken. Daarbij ligt de focus op het belang van de exportbeperkingen voor semigranten.

6.3.4.2 *Traditionele exportbeperkingen*

De traditionele exportbeperkingen zijn exportverboden die al meer dan twintig jaar in het Nederlandse stelsel voorkomen. Het gaat om de AOW-overgangsvoordelen, de WW-uitkering en diverse sociale voorzieningen, namelijk uitkering op grond van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en de Wajong. Het kabinet acht de export van deze uitkeringen niet wenselijk. Dit blijkt onder meer uit de Nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid uit 2009. Export van de sociale voorzieningen is niet wenselijk omdat de hoogte van deze uitkeringen is gerelateerd aan de hoogte van het sociaal minimum, zoals dat in Nederland geldt. De WW-uitkering wordt niet geëxporteerd omdat deze uitkering is gerelateerd aan de nationale arbeidsmarkt.⁶⁰ De export van de AOW-overgangsvoordelen is beperkt omdat het onaanvaardbaar werd geacht dat personen met een beperkte verzekeringsopbouw op alle overgangsvoordelen aanspraak zouden kunnen maken.⁶¹

De exportverboden in de WW, Participatiewet, IOAW en IOAZ zien niet alleen op personen die in het buitenland wonen, maar ook op personen die in het buitenland verblijven. Om te voorkomen dat deze personen niet in het buitenland op vakantie kunnen gaan, gelden uitzonderingen op deze uitsluitingsgrond. De Participatiewet en de WW kennen een vrijstelling voor maximaal vier weken respectievelijk twintig dagen per kalenderjaar. Voor bijstandsgerechtigden die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, geldt een vrijstelling van dertien weken. De WW bevat een vergelijkbare vrijstelling voor de werkloze werknemer die binnen een jaar de pensioengerechtigde leeftijd bereikt.⁶² De periode van het maximaal toegestane verblijf in het buitenland is in de IOAW en IOAZ niet nader ingevuld. In de praktijk wordt

60. *Kamerstukken II* 2009/10, 32149, 1, p. 8.

61. *Kamerstukken II* 1954/55, 4009, 3, p. 65-66.

62. Art. 11 lid 1 en art. 13 lid 1 onder e en lid 4 Pw, art. 2 Vakantieregeling WW en IOW en art. 7 van de Regeling vrijstelling verplichtingen sociale zekerheidswetten. Zie ook art. 16 lid 1 Pw.

aangesloten bij de Participatiewet.⁶³ Overschrijding van de maximale verblijfsduur leidt tot intrekking of beëindiging van de uitkering.⁶⁴ Na terugkeer in Nederland moet een uitkering op grond van de Participatiewet, IOAW of IOAZ weer opnieuw worden aangevraagd. Het recht op WW-uitkering kan herleven, maar alleen als de werknemer binnen zes maanden na de beëindiging van het recht is teruggekeerd naar Nederland.⁶⁵

De traditionele exportbeperkingen worden hierna verder toegelicht.

Participatiewet

Uit de beschrijving van de kring van rechthebbenden (zie paragraaf 6.3.3.4) en de uitsluitingsgrond bij verblijf in het buitenland (zie tweede alinea van paragraaf 6.3.4.2) vloeit voort dat de bijstand niet wordt geëxporteerd. Op grond van het overgangsrecht in artikel 78h Participatiewet kan de SVB echter wel bijstand verlenen aan Nederlanders die zich in het buitenland bevinden. Deze uitzondering op het exportverbod vloeit voort uit artikel 82 van de ABW. Op grond van dit artikel kon de Minister van SZW in bepaalde omstandigheden bijstand verlenen aan Nederlanders in het buitenland. Bij de invoering van de Algemene bijstandswet (Abw) in 1996 is deze mogelijkheid afgeschaft. Voor lopende gevallen is voorzien is overgangsrecht. In de memorie van toelichting bij de Abw is overwogen dat de werkingssfeer van de ABW als rechtscheppende voorziening zich niet dient uit te strekken buiten het Nederlandse grondgebied en dat het niet langer gewenst is op dit uitgangspunt een uitzondering te maken door middel van een kan-bepaling als in artikel 82 ABW. Daarnaast speelde een rol dat de Nederlandse overheid in het buitenland beperkte mogelijkheden op het terrein van activering en handhaving had.⁶⁶

AOW-overgangsvoordelen

De AOW kent een overgangsregeling voor personen die voor 1 januari 2007 65 jaar zijn geworden. Dankzij deze regeling tellen de jaren tussen hun vijftiende verjaardag en 1 januari 1957 (de datum waarop de AOW in werking trad) mee voor de opbouw van de AOW-uitkering.⁶⁷ Deze jaren staan bekend als de 'nationale overgangsvoordelen'. Een pensioengerechtigde heeft alleen recht op de nationale overgangsvoordelen als hij voldoet aan drie voorwaarden:

63. Dit gebeurt op verzoek van de Minister van SZW zie de bijlage bij de brief van 29 januari 2004, nr. Intercom/2004/5020. Zie ook de circulaire van 18 maart 1998, nr. BZ/VOL/98/11018.

64. Art. 20 lid 1 WW en art. 54 lid 3 Pw, anders: CRvB 2 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3987 (recht op bijstand in geval van periodiek kort verblijf in België). De IOAW en IOAZ bevatten geen aparte beëindigingsbepaling.

65. Art. 21 lid 3 WW.

66. *Kamerstukken II 1991/92, 22545, 3, p. 38.*

67. Art. 55 lid 1 AOW.

- Hij moet (al dan niet onafgebroken) gedurende zes jaar na zijn 59ste levensjaar in Nederland (of Aruba, Curaçao, St. Maarten of Bonaire, Sint Eustatius of Saba) hebben gewoond. Dit is de zes-jareneis.
- Hij moet Nederlander zijn. Dit is de nationaliteitseis.
- Hij moet in Nederland wonen. Dit is de actuele wooneis.

Onder bepaalde voorwaarden wordt wonen buiten Nederland gelijkgesteld met wonen in Nederland. Daarnaast worden niet-Nederlanders onder bepaalde voorwaarden gelijkgesteld met Nederlanders.⁶⁸

De regeling voor overgangsvoordelen was nodig omdat de AOW een opbouwverzekering is. De AOW gaat uit van een verzekeringsduur van vijftig jaar waarbij elk onverzekerd jaar leidt tot een korting van 2% op het ouderdomspensioen. Omdat de AOW op 1 januari 1957 in werking is getreden, kon pas vijftig jaar later sprake zijn van een volledige pensioenopbouw van vijftig verzekeringsjaren. Uit de memorie van toelichting bij de invoering van de AOW blijkt dat het onaanvaardbaar was dat personen die voor aanvang van de AOW-verzekering al een hoge leeftijd hadden bereikt, slechts een zeer laag pensioen zouden krijgen. Het zonder beperking meetellen van alle jaren voor 1957 zou echter ook tot onaanvaardbare consequenties leiden. Dit werd geïllustreerd met rekenvoorbeelden waarin personen na slechts één verzekeringsjaar aanspraak zouden kunnen maken op een ouderdomspensioen van 100%, 62% of 42%. Dusdanige 'liberaliteiten' zouden velen ertoe verleiden om zich op hun oude dag in Nederland te vestigen. De oplossing voor deze overgangsmoeilijkheden werd gevonden in een overgangsregeling met een zes-jareneis, nationaliteitseis en actuele wooneis. Met deze overgangsregeling werd ook bereikt dat gewekte verwachtingen niet werden beschaamd. Het ging hierbij om verwachtingen van personen die in 1957 bijna 65 jaar waren en uitzicht hadden op een uitkering krachtens de Noodwet Ouderdomsvoorziening.⁶⁹

Als iemand niet aan de voorwaarden van de nationale overgangsvoordelen voldoet, kan hij op grond van Bijlage XI van Verordening (EG) nr. 883/2004 of een bilateraal verdrag mogelijk recht hebben op de zogenaamde 'gedeeltelijke overgangsdelen'. Dit houdt in dat een persoon overgangsvoordelen krijgt naar rato van de in Nederland gewoonde, gewerkte of verzekerde tijdvakken in de periode vanaf de vijftiende verjaardag tot 1 januari 1957.⁷⁰

68. Art. 55 lid 1 en art. 56 AOW, Besluit gelijkstelling niet-Nederlanders met Nederlanders, besluit van 15 november 1985, *Stb.* 1985, 605 en Besluit gelijkstelling van wonen buiten het Rijk met wonen binnen het Rijk, Besluit van 3 december 1985, *Stb.* 1985, 632. Als gevolg van bilaterale verdragen kan ook recht bestaan op nationale overgangsvoordelen. Dit geldt voor verdragen met een nationaliteitsgelijkstelling of een exportverplichting.

69. *Kamerstukken II* 1954/55, 4009, 3, p. 65-66.

70. Fehling & Geenen 2006, p. 156.

WW

In de WW geldt een uitsluitingsgrond voor de werknemer die, anders dan wegens vakantie, buiten Nederland woont of verblijft.⁷¹ Deze uitsluitingsgrond geldt niet in geval van een ramp.⁷² Verder geldt de uitsluitingsgrond niet als de werknemer gedurende maximaal zes maanden in het buitenland verblijft om een re-integratietraject of opleiding in het buitenland te volgen.⁷³ Daarbij stelt het UWV als voorwaarde dat de werknemer in Nederland blijft wonen.⁷⁴ Op grond van Verordening (EG) nr. 883/2004 is het ook mogelijk om met behoud van WW-uitkering in een andere EU/EER-lidstaat te wonen of verblijven.⁷⁵ Deze uitzonderingsmogelijkheden blijven in dit onderzoek verder buiten beschouwing.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de WW een exportbeperking kent omdat de WW slechts dient te voorzien in de betaling van uitkeringen aan werknemers die in Nederland wonen en beschikbaar zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Buitenlandse werknemers die terugkeren naar hun land van herkomst hebben daarom geen recht op WW-uitkering.⁷⁶ Zij kunnen eventueel wel aanspraak maken op een uitkering op grond van de Remigratiewet.

IOAW/IOAZ

Het territorialiteitsbeginsel is ook neergelegd in de IOAW en IOAZ. Deze wetten bevatten een uitsluitingsgrond voor personen die buiten Nederland wonen of daar anders dan tijdelijk verblijven.⁷⁷ Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de uitsluiting van personen die anders dan vanwege vakantie buiten Nederland verblijven, overeenkomt met andere werkloosheidsregelingen.⁷⁸ Deze uitsluitingsgrond vertoont inderdaad grote gelijkenis met de uitsluitingsgrond in artikel 19 lid 1 onder e WW.

Wajong

Het recht op een Wajong-uitkering is beperkt tot ingezetenen. Dit blijkt niet alleen uit de definitie van het begrip 'jonggehandicapte',⁷⁹ maar ook uit de uitsluitingsgronden met een exportverbod. De uitsluitingsgronden zien alleen op personen die in het buitenland wonen. Het is dus mogelijk om met behoud van een Wajong-uitkering in het buitenland te verblijven zolang de woonplaats nog in Nederland is.

71. Art. 19 lid 1 onder e WW.

72. Art. 19 lid 10 WW. In dit artikelonderdeel is overigens geen wooneis opgenomen.

73. Art. 19 lid 13 WW. Zie ook de voorwaarden van art. 76 en 76a WW.

74. Deze wooneis is niet vermeld in de wet- en regelgeving, maar volgt uit de interne instructies van het UWV.

75. Art. 64 en 65 Vo. 883/2004.

76. *Kamerstukken II* 1985/86, 19261, 3, p. 50.

77. Art. 6 lid 1 onder a IOAW en art. 6 lid 2 onder b IOAZ.

78. *Kamerstukken II* 1985/86, 19260, 3, p. 16 en *Kamerstukken II* 1986/87, 19778, 3, p. 16.

79. Art. 1a:1, art 2:3 lid 1 en art. 3:2 Wajong.

Verder is van belang dat een beëindigde Wajong-uitkering herleeft vanaf het moment dat de jonggehandicapte weer in Nederland woont.⁸⁰

Het exportverbod is in de Wajong opgenomen om calculerend gedrag te voorkomen in gevallen waarin de zogenaamde zes-jareneis niet kon worden toegepast. De zes-jareneis houdt in dat de jonggehandicapte van zijn elfde tot zeventiende jaar in Nederland moet hebben gewoond.⁸¹ Deze zes-jareneis staat op gespannen voet met het Gemeenschapsrecht en kan daarom niet worden toegepast op jonggehandicapten die van hun elfde tot en met hun zestiende jaar in een EU/EER-lidstaat of Zwitserland hebben gewoond.⁸² Het exportverbod voorkomt dat ouders met een jonggehandicapt kind tijdelijk in Nederland komen werken en na toekenning van de uitkering weer terugkeren naar het land van herkomst. Het exportverbod was overigens ook in lijn met het voornemen van het kabinet om in alle sociale verzekeringswetten een exportverbod op te nemen.⁸³ Dit voornemen leidde tot de Wet BEU (zie paragraaf 6.3.4.3).

Het UWV kan het exportverbod buiten toepassing laten of daarvan afwijken indien toepassing van het verbod zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.⁸⁴ Het UWV moet bij de toepassing van deze hardheidsclausule het belang van het exportverbod afwegen tegen het belang van het individuele geval. Uit de memorie van toelichting blijkt dat in het algemeen de toepassing van hardheidsclausules zo beperkt mogelijk dient te worden gehouden vanwege het risico van willekeur. Ook wordt een aantal situaties beschreven waarin toepassing van de hardheidsclausule al dan niet aan de orde zou kunnen zijn. Zo zou sprake kunnen zijn van kennelijke hardheid in geval van dringende medische redenen of een belangrijke verbetering in de individuele levensomstandigheden van de jonggehandicapte door bijvoorbeeld een baan in het buitenland te accepteren. Er kan geen sprake zijn van hardheid als het nieuwe woonland voorziet in een uitkering voor jonggehandicapten die vergelijkbaar is met de Wajong. De hardheidsclausule zou evenmin van toepas-

80. Zie art. 1a:1, art 2:3 lid 1 en art. 3:2 Wajong voor het begrip 'jonggehandicapte' en art. 1a:6, art. 1a:8, art. 2:11 lid 1 onder c en art 2:13, art. 3:19 lid 1 onder c en lid 5 Wajong voor de uitsluitingsgronden. Zie voor de herleving van het recht op uitkering art. 1a:10 lid 2, art. 2:17 lid 2, art. 3:20 lid 1 en art. 3:31 lid 5 Wajong. Zie art. X Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen en Pennings 2001 voor het overgangsrecht voor AAW-gerechtigden. Zie ook art. 1e van Verordening (EG) 1223/98.

81. De zes-jareneis geldt alleen voor personen die voor de inwerkingtreding van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten in 2010 al recht op uitkering hadden of uitkering hadden aangevraagd, zie art. 3:1 lid 4 en art. 3:11 lid 3 Wajong. Arbeidsongeschiktheid die al bestond op de dag dat betrokkene ingezetene werd (of dat betrokkene begon met studeren), mag niet buiten beschouwing worden gelaten als betrokkene voldoet aan de zes-jareneis.

82. In de interne instructies van het UWV staat dan ook dat perioden van wonen in een EU/EER-land of Zwitserland gelijk worden gesteld met perioden van ingezetenschap in Nederland.

83. *Kamerstukken II 1996/97*, 24760, 6, p. 6 en *Kamerstukken II 2001/02*, 27895, 5, p. 2-3. Zie ook HvJ EG 30 april 1996, C-308/93, ECLI:EU:C:1996:169 (*Cabanis*).

84. Art. 1a:8 lid 3, art. 2:13 lid 3 en art. 3:19 lid 10 Wajong.

sing zijn als de keuze om naar het buitenland te verhuizen wordt ingegeven door omstandigheden die met de ouders/verzorgers of de partner van de jonggehandicapte te maken hebben.⁸⁵ Leden van de Eerste en Tweede Kamer vonden deze interpretatie van onbillijkheden van overwegende aard te eng. Zij hebben erop aangedrongen om de hardheidsclausule toch toe te passen als de Wajong-gerechtigde zorgafhankelijk is van de naasten die naar het buitenland verhuizen.⁸⁶ De Staatssecretaris van SZW weigerde dit en wees op de bevoegdheid van het UWV om aan de hand van de casuïstiek in de praktijk de hardheidsclausule nader in te vullen.⁸⁷ In het beleid van het UWV is vervolgens aansluiting gezocht bij deze wetsgeschiedenis (zie paragraaf 6.4.4.3).

In 2004 heeft de Minister van SZW nog benadrukt dat toepassing van de hardheidsclausule pas in beeld komt als de Wajonggerechtigde zijn woonplaats definitief naar het buitenland wil verleggen. Als hij tijdelijk in het buitenland verblijft, bijvoorbeeld voor een overwintering van enkele maanden, dan blijft hij in beginsel ingezetene van Nederland en behoudt hij het recht op uitkering.⁸⁸

Naast de hardheidsclausule bestaan nog uitzonderingen op het exportverbod voor:

- personen die een uitkering op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet hadden;⁸⁹
- rijnvarenden die in België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg of Zwitserland wonen;⁹⁰
- grensarbeiders die sociale en economische banden met Nederland behouden.⁹¹

6.3.4.3 *Exportbeperkingen ter verbetering van de handhaafbaarheid*

De tweede generatie exportbeperkingen zijn de exportverboden die door de Wet BEU zijn ingevoerd. De Wet BEU is op 1 januari 2000 in werking getreden. Deze wet voerde exportbeperkingen in voor de AKW, Anw, AOW, TW, WAO, WAZ en

85. *Kamerstukken II* 2000/01, 27895, 3, p. 2. Zie ook *Kamerstukken II* 2001/02, 27895, 5, p. 5.

86. *Kamerstukken II* 2000/01, 27895, 7, *Handelingen I* 2001/02, 35, p. 1724-1727 en *Kamerstukken I* 2001/02, 27895, 244b. 2012/13, 12, item 9, p. 66.

87. *Kamerstukken I* 2000/01, 27895, 244a.

88. *Kamerstukken II* 2003/04, 29461, 6, p. 13.

89. Art. X Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen.

90. Art. 9 Verdrag betreffende de sociale zekerheid van rijnvarenden (*Trb.* 1981, 43).

91. HvJ EG 11 september 2007, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494 (*Hendrix*). Zie ook Pennings 2001.

ZW.⁹² Beoogd werd om de handhaving van uitkeringen in het buitenland te verbeteren. Het ging met name om uitkeringen waarin de aanwezigheid van een partner/gezinslid of de verwerving van andere inkomsten van belang is voor de vaststelling van het recht op uitkering of van de hoogte van de uitkering. Beperking van de export was geen doel op zich. Het exportverbod is namelijk niet van toepassing zodra handhaving mogelijk is op grond van een verdragsrelatie.⁹³ De TW vormde hierop een uitzondering. De export van deze sociale voorziening is wel (nagenoeg) volledig stopgezet. Dit houdt in dat geen recht bestaat op toeslag als betrokkene niet in Nederland woont. Het recht op toeslag herleeft vanaf de dag dat betrokkene weer in Nederland woont.⁹⁴ De keuze voor dit vergaande exportverbod houdt verband met het bijzondere karakter van de TW. Het gaat hier immers om een sociale voorziening en niet een sociale verzekering.

De Wet BEU was een belangrijk omslagpunt voor de sociale verzekeringen. Tot de invoering van de Wet BEU was het personaliteitsbeginsel leidend. Dit houdt in dat het recht op uitkering verbonden is aan de persoon van de (vroegere) verzekerde. Hierdoor werd een uitkering vaak betaald ongeacht waar ter wereld de rechthebbende zich bevond.⁹⁵ Daarmee was het Nederlandse stelsel uniek in Europa en waarschijnlijk in de wereld. Door bij de toekenning en uitbetaling van uitkering over te stappen op het territorialiteitsbeginsel sluit het Nederlandse stelsel beter aan op buitenlandse stelsels.⁹⁶ Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is de overgang naar het territorialiteitsbeginsel nog wel genuanceerd. De Staatssecretaris van SZW gaf aan dat het territorialiteitsbeginsel nog steeds het

92. Zie de Wet beperking export uitkeringen en de Wet van 22 december 1999, *Stb.* 1999, 594 (Wijzigingswet beperking export uitkeringen). Deze wetswijzigingen vloeiden voort uit het kabinetsstandpunt inzake het heroverwegingsrapport "Misbruikgevoeligheid van de regelgeving in de sociale zekerheid", zie *Kamerstukken II* 1992/93, 17050, 176, p. 19. Dit kabinetsstandpunt is uitgewerkt in de beleidsnota "Handhaving over de grens bij export van uitkeringen", zie *Kamerstukken II* 1995/96, 17050, 199. In 1989 was nog afgezien van een exportbeperking voor de WAO en ZW, zie *Kamerstukken II* 1988/89, 21248, 2, p. 5. Overigens werd ook het overgangsrecht over de Wajong in art. X Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen in overeenstemming gebracht met het overgangsrecht van de Wet BEU. In 2001 is hiervan teruggekoemen, zie art. IV Wet herziening vrijwillige verzekering AOW en ANW.

93. *Kamerstukken II* 1997/98, 25757, 3, p. 3.

94. Art. 4a TW. Export van de toeslag naar een andere EU-lidstaat dan Nederland, een EER-lidstaat of Zwitserland is vanaf 5 mei 2005 in beginsel niet meer mogelijk omdat de TW op bijlage II bis van Vo. 1408/71 is geplaatst. Export is nog wel mogelijk als iemand op 31 mei 1992 een lopend recht op toeslag had, zie CRvB 16 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4820. Uit jurisprudentie volgt dat diverse bilaterale verdragen in de weg staan aan het exportverbod in de TW, zie CRvB 12 september 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AJ6850 en ECLI:NL:CRVB:2003:AJ6852. Daarnaast volgt uit jurisprudentie dat Turkse, niet-Nederlandse werknemers hun toeslag kunnen exporteren naar Turkije, zie CRvB 11 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU3180.

95. Binnen de werknemers- en volksverzekeringen vormden de WW en de AOW-overgangsvoordeelen hierop een uitzondering, zie *Kamerstukken II* 1995/96, 17050, 199, p. 4.

96. *Kamerstukken II* 1997/98, 25757, 3, p. 1-3 en de bijlage bij *Kamerstukken I* 1998/99, 25757, 60h. Zie ook Minderhoud, *Rights of Third-Country Nationals* 2015, p. 171-172.

uitgangsprincipe is, maar dat een ander uitgangspunt is dat de uitkering de persoon volgt, met als beperkende voorwaarde dat er een handhavingsovereenkomst moet bestaan. Daarbij merkte de staatsecretaris op dat de term ‘beperking export uitkeringen’ enorm verwarrend had gewerkt. Achteraf gezien had hij het wetsvoorstel beter “Handhaving uitkeringen bij export” kunnen noemen.⁹⁷

Op dit moment is de exportbeperking in de Anw, AOW, Wet WIA en ZW als volgt geregeld.⁹⁸ Hoofregel is dat geen (Anw, Wet WIA en ZW) of slechts een gedeeltematig (AOW) recht op uitkering bestaat indien betrokkene niet in Nederland woont.⁹⁹ Export is wel mogelijk als deze personen wonen in een land waarin op grond van een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie recht op een uitkering kan bestaan. Hierbij speelt mee dat terugkeer naar het land van oorsprong niet onnodig moet worden belemmerd.¹⁰⁰ Daarnaast gelden uitzonderingen op het exportverbod voor personen die werkzaamheden in het algemeen belang verrichten en personen die wonen in Aruba, Curaçao of Sint Maarten of in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius of Saba.¹⁰¹ Ook geldt nog overgangsrecht.¹⁰²

Het recht op uitkering ontstaat alsnog of herleeft zodra betrokkene weer in Nederland woont.¹⁰³ Een WGA-uitkering kan alleen herleven binnen vijf jaar na het einde van de wachttijd of beëindiging van het recht op uitkering.¹⁰⁴ Het exportbeleid in de Anw, AOW, Wet WIA en ZW berust mede op de overweging dat terugkeer naar het land van oorsprong niet onnodig moet worden belemmerd.¹⁰⁵ De exportbeperking van de kinderbijslag komt in de volgende paragraaf aan de orde.

6.3.4.4 *Moderne exportbeperkingen*

De moderne exportbeperkingen zijn vanaf 2012 ingevoerd. Het gaat om exportbeperkingen die de zorgplicht van de Nederlandse overheid verder verkleinen. Uitgangspunt is dat het Nederlandse exportbeleid niet te genereus mag zijn. Dat geldt niet alleen voor de beslissing om uitkeringen al dan niet te exporteren, maar ook

97. *Handelingen I* 1998/99, 31, p. 1420.

98. Art. 7b AKW, art. 32a en art. 32b Anw, art. 8a en art. 9a AOW, art. 43 onder f en art. 45 Wet WIA en art. 19a ZW. De Wet BEU is ook van belang voor het recht op de Anw-tegemoetkoming en de AOW-inkomensondersteuning, zie art. 29a Anw en art. 33a AOW. Deze uitkeringen blijven verder buiten beschouwing.

99. Voor de AOW geldt alleen de eis dat de pensioengerechtigde in Nederland woont. Woont zijn jongere echtgenoot in het buitenland, dan valt die situatie niet onder het exportverbod, zie art. 8a AOW.

100. *Kamerstukken II* 2009/10, 32149, 1, p. 8.

101. Besluit regels export uitkeringen. Daarnaast kent de AOW nog een uitzondering op het exportverbod voor oorlogsgetroffenen, zie art. 9a lid 4 AOW.

102. Art. 41b AKW, art. 68 Anw, art. 62 AOW en art. 44d TW.

103. Dit geldt echter niet voor het recht op AOW-toeslag, zie art. 8 AOW. Art. 32a lid 3 en art. 32b lid 2 Anw en art. 19a lid 3 ZW.

104. Art. 48 lid 3, art. 50 lid 3, art. 55 lid 3 en art. 57 lid 3 Wet WIA.

105. *Kamerstukken II* 2009/10, 32149, 1, p. 8.

voor de hoogte van de te exporteren uitkeringen. Vonk wijst erop dat het kabinet Rutte I nog meer dan voorgaande kabinetten het beleid voert om “de sociale zekerheid te reserveren voor degenen die een sterke en unieke band met Nederland onderhouden en dus niet voor hen die in- en uitvliegen als in een duiventil”.¹⁰⁶ Onder de kabinetten Rutte I en II zijn twee nieuwe exportbeperkingen ingevoerd. Het gaat om het woonlandbeginsel en de herziening van de export van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Dit strengere exportbeleid vergt echter wel aanpassing van bilaterale verdragen met exportverplichtingen. Het gaat hierbij ook om verdragen die zijn gesloten naar aanleiding van de Wet BEU.¹⁰⁷

Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid

Het woonlandbeginsel is met ingang van 1 juli 2012 ingevoerd in de AKW, Anw en Wet WIA. Vanaf 1 januari 2013 geldt dit beginsel ook voor het kindgebonden budget.¹⁰⁸ Het woonlandbeginsel houdt in dat de hoogte van een uitkering wordt afgestemd op het kostenniveau van het land waar de uitkeringsgerechtigde (nabestaandenuitkering of WGA-vervolguitkering) of het kind (kinderbijslag, kindgebonden budget of wezenuitkering) woont. Het woonlandbeginsel kan ook gevolgen hebben voor uitkeringsvoorwaarden. De vrijlating van inkomen uit arbeid in het kader van de nabestaandenuitkering wordt namelijk ook afgestemd op het kostenniveau van het desbetreffende land.¹⁰⁹ Voor deze afstemmingen wordt de woonlandfactor gebruikt. De woonlandfactor is een bepaald percentage dat het kostenniveau van een bepaald land aangeeft ten opzichte van het kostenniveau in Nederland. De hoogte van de uitkering wordt berekend door het voor Nederland geldende uitkeringsbedrag te vermenigvuldigen met de woonlandfactor.¹¹⁰

Het woonlandbeginsel kent een lange voorgeschiedenis. Vanaf 1982 is diverse malen voorgesteld om dit beginsel in de kinderbijslag in te voeren. Deze voorstellen sneuvelden steeds vanwege een gebrek aan politieke consensus of twijfels aan de juridische haalbaarheid. Deze twijfels hielden verband met discriminatieverbo-

106. Zie ook Vonk 2013, par. 1.

107. Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 32878, 19; CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1020/ECLI:NL:CRVB:2018:1017/ECLI:NL:CRVB:2018:1053/ECLI:NL:CRVB:2018:1188; CRvB 14 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:510.

108. Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid en art. 7a lid 1 en art. 12 lid 2 AKW, art. 17 lid 3, art. 18 lid 4, art. 29 lid 3, art. 29a lid 6, art. 32 lid 1 en 3, art. 67 lid 9 Anw, art. 2 lid 12 en 13 Wet KB en art. 62 lid 2 en 3 Wet WIA. Met ingang van 1 januari 2013 gold de wetwijziging ook voor personen die voor 1 juli 2012 al recht hadden op een uitkering o.g.v. de AKW, de Anw of art. 62 Wet WIA, zie *Stb.* 2012, 206.

109. Art. 18 lid 4 Anw.

110. Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012. Voor de volledigheid wijs ik erop dat m.i.v. van 1 januari 2007 ook een woonlandfactor op de zorgtoeslag van verdragsgerechtigden wordt toegepast, zie art. 3 Wzt. Hierdoor wordt bij de berekening van de zorgtoeslag een relatie gelegd met de kosten van zorg in het woonland, zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30918, 3, p. 18-19. Als gevolg van deze wijziging wordt de zorgtoeslag van verdragsgerechtigden op dezelfde wijze berekend als de verdragsbijdrage, zie art. 69 Zvw.

den en exportverplichtingen in bilaterale en multilaterale verdragen.¹¹¹ In 2009 kwam het woonlandbeginsel opnieuw ter sprake naar aanleiding van een motie van Kamerlid Van der Vlies.¹¹² In de Nota internationale arbeidsmobiliteit en sociale zekerheid kwam het kabinet vervolgens tot de conclusie dat het wenselijk was om in de AKW het woonlandbeginsel in te voeren. Hierbij speelde een rol dat het Nederlandse beleid inzake export van kinderbijslag naar niet-EU landen ruimer was dan het beleid in sommige andere landen. Daarnaast speelde het doel van de kinderbijslag een rol. De overheid beoogt met de kinderbijslag een tegemoetkoming in de kosten van kinderen te bieden. De term ‘tegemeetkoming’ impliceert dat slechts een deel van de kosten worden gedekt. Hierdoor houden ouders een eigen financiële verantwoordelijkheid voor hun kinderen. In landen waar de kosten van kinderen lager liggen dan in Nederland, doet de hoge Nederlandse kinderbijslag echter geen recht aan de eigen financiële verantwoordelijkheid van de ouders.¹¹³

In de memorie van toelichting bij de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid wordt de keuze voor het woonlandbeginsel verder toegelicht. Daarbij wordt niet alleen op de kinderbijslag ingegaan, maar ook op andere uitkeringen. Voorkomen moet worden dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Dit geldt in het bijzonder voor uitkeringen die voorzien in een bijdrage in specifieke kosten of gerelateerd zijn aan het sociaal minimum in Nederland. Bij deze uitkeringen is de kans aanwezig dat de uitkering meer financiële ondersteuning biedt dan op grond van de plaatselijke omstandigheden nodig is.¹¹⁴ Bij uitkeringen die voorzien in een bijdrage in de kosten van kinderen (de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de wezenuitkering) gaat het erom dat per land dezelfde kosten ten behoeve van het kind kunnen worden gedekt. Bij de nabestaandenuitkering en de WGA-vervolguitkering wordt bereikt dat de koopkracht van de uitkering in beide landen gelijk is zodat recht wordt gedaan aan het minimumkarakter van de deze uitkeringen. Bij de WGA-uitkering speelt mee dat een te hoge uitkering in relatie tot het kostenniveau van het woonland de prikkel om weer aan het werk te gaan kan ondermijnen.¹¹⁵

Het woonlandbeginsel werkt niet volledig door in alle sociale verzekeringen. Het is niet ingevoerd in de AOW omdat de AOW een ouderdomspensioen is dat wordt opgebouwd en dat geen arbeidsplicht kent.¹¹⁶ Het woonlandbeginsel wordt ook

111. Vonk 1988, p. 187; Van den Berg 2011, p. 150-152; Westerveld 2015, par. 2-4. Zie ook de bijlage bij *Kamerstukken II 1997/98*, 25757, 6.

112. *Kamerstukken II 2008/09*, 17050, 378.

113. *Kamerstukken II 2009/10*, 32149, 1, p. 17. Zie ook *Kamerstukken II 2010/11*, 32878, 3, p. 6-7 en Vonk 1988, p. 187.

114. *Kamerstukken II 2010/11*, 32878, 3, p. 1 en 6-7.

115. *Kamerstukken II 2010/11*, 32878, 3, p. 2 en 9 en *Kamerstukken I 2010/11*, 32878, E, p. 5-7.

116. *Kamerstukken II 2010/11*, 32878, 3, p. 2.

niet toegepast op de loongerelateerde uitkeringen van de Wet WIA. Deze uitkeringen hebben een ander karakter dan uitkeringen op minimumniveau. Een loongerelateerde uitkering heeft als doel een bepaald deel van het laatstverdiende loon te vervangen. Het koopkrachtpeil in het land waar naartoe de uitkering wordt geëxporteerd is daarbij niet het oriëntatiepunt.¹¹⁷ In de Wet WIA wordt de woonlandfactor ook niet toegepast op de inkomenseis aan de hand waarvan wordt vastgesteld of de arbeidsongeschikte recht heeft op een WGA-vervolguitkering of de (hogere) loonaanvullingsuitkering.¹¹⁸ In de AKW werkt het woonlandbeginsel niet door in de onderhoudsvoorwaarden.¹¹⁹ Dit heeft tot gevolg dat het voor in het buitenland verblijvende uitkeringsgerechtigden moeilijker is geworden om aan de inkomenseis van de Wet WIA of de onderhoudsvoorwaarden in de AKW te voldoen.¹²⁰

De werking van het woonlandbeginsel wordt begrensd door het Europees en internationaal sociaizekerheidsrecht. Als gevolg van Verordening (EG) nr. 883/2004 kan het woonlandbeginsel niet worden toegepast op landen binnen de EU/EER en Zwitserland.¹²¹ Ook staan de exportbepalingen van diverse bilaterale verdragen in de weg aan toepassing van het woonlandbeginsel.¹²² Verder volgt uit het Associatierecht tussen Turkije en de EU dat het woonlandbeginsel niet mag worden toegepast op de Anw-uitkering van personen die in Turkije wonen.¹²³ Daarnaast kan toepassing van het woonlandbeginsel in strijd zijn met artikel 33 lid 1 van het verdrag tussen Nederland en Turkije.¹²⁴

Wet HEK

De invoering van het woonlandbeginsel hangt nauw samen met de wens om de export van kinderbijslag en kindgebonden budget verder te beperken. Deze verdere beperking is geregeld in de Wet tot wijziging van enkele sociaizekerheids wetten in verband met een andere vormgeving van de exportbeperking in de AKW en het regelen van overgangsrecht voor de situatie van opzegging of wijziging van een verdrag dan wel een daarmee gelijke te stellen situatie (hierna: Wet HEK).¹²⁵ Als gevolg van deze wetswijziging is in de AKW de uitzondering op het territoria-liteitsbeginsel voor verdragslanden geschrapt. Ook is de woonplaats van het kind

117. *Kamerstukken II* 2010/11, 32878, 3, p. 10.

118. Personen die tenminste 50% van hun resterende verdien capaciteit benutten, komen in aanmerking voor de loonaanvullingsuitkering.

119. *Anders Kamerstukken II* 1982/83, 17696, 3, p. 19.

120. *Kamerstukken II* 2010/11, 32878, 3, p. 9-10.

121. Art. 67 Vo. 883/2004.

122. *Kamerstukken II* 2010/11, 32878, 3, p. 4 en *Kamerstukken I* 2011/12, 32878, C, p. 7; *Kamerstukken II* 2017/18, 32878, 19.

123. CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:845.

124. CRvB 14 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:510. Zie ook SB1301 en SB1058 van de SVB beleidsregels.

125. Wet van 19 juni 2014, *Stb.* 2014, 238.

centraal gesteld (in plaats van de woonplaats van de rechthebbende).¹²⁶ Er geldt nog wel een uitzondering op het territorialiteitsbeginsel voor verzekerden die onder de personele werkingssfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004 vallen en wiens kind woont in een andere EU-lidstaat dan Nederland, een EER-lidstaat of Zwitserland.¹²⁷ Het exportverbod geldt niet als een kind langer dan drie maanden onafgebroken in Nederland verblijft.¹²⁸ Ook gelden nog uitzonderingen op grond van het Besluit regels export uitkeringen en het overgangsrecht.¹²⁹ Omdat het kindgebonden budget is gekoppeld aan het recht op kinderbijslag hebben deze wijzigingen ook gevolgen voor het recht op kindgebonden budget.¹³⁰ Toepassing van het exportverbod is in strijd met de bilaterale verdragen van Nederland met Australië, Bosnië-Herzegovina, Canada, Indonesië, Israël, Marokko, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Quebec, Servië, Suriname, Tunesië, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zuid-Afrika en Zuid-Korea. Op grond van artikel 33 lid 1 van het verdrag tussen Nederland en Turkije kan het exportverbod ook niet worden toegepast op Turkse werknemers met kinderen in Turkije.¹³¹

Aanleiding voor de Wet HEK was de constatering dat het Nederlandse beleid inzake export van kinderbijslag naar niet-EU landen relatief genereus was. Bij de bespreking van het woonlandbeginsel kwam deze constatering ook al ter sprake. Naar aanleiding van deze constatering overwoog het kabinet in 2009 dat het niet wenselijk was om de export van kinderbijslag stop te zetten. Het doel van de kinderbijslag gold namelijk ongeacht de plaats waar ouders hun kinderen opvoeden. Zij kunnen immers goede redenen hebben hun kinderen tijdelijk elders te laten wonen, bijvoorbeeld in verband met studie of familieaangelegenheden.¹³² Nog geen drie jaar later vormde diezelfde constatering aanleiding om de zorgplicht van Nederland opnieuw te bezien. Vanaf dat moment was het uitgangspunt dat kinderbijslag en kindgebonden budget in de eerste plaats bedoeld zijn voor een ondersteuning in het onderhoud van kinderen die in Nederland wonen. Voor zover voor het onderhoud van kinderen van staatswege ondersteuning moet worden geboden is dit niet de verantwoordelijkheid van het land waar de ouder

126. Art. 7b lid 1 AKW. De Wet HEK heeft verder nieuw overgangsrecht ingevoerd en bestaand overgangsrecht verduidelijkt, zie art. 41c AKW, art. 68 lid 2 en art. 68a Anw, art. 62 lid 2 en art. 62a AOW, art. 44d TW, art. 133g Wet WIA en art. 87c ZW. Art. 68 lid 2 Anw en art. 62 lid 2 AOW regelen dat betrokkene moet blijven wonen in hetzelfde land als het land waarin hij op 19 december 2005 woonde. Dit betekent dat het overgangsrecht van de pardonregeling bij de Wet BEU een expliciete wooneis bevat. Zie ook SB1058 van de SVB beleidsregels voor de interpretatie van het overgangsrecht.

127. Art. 7b lid 2 AKW, zie ook art. 67 Vo. 883/2004.

128. Art. 7b lid 3 AKW.

129. Art. 41b AKW.

130. Art. 2 lid 1 Wet KB.

131. SB1058 van de SVB beleidsregels; CRvB 14 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:510.

132. *Kamerstukken II* 2009/10, 32149, 1, p. 17.

woont, maar het land waar de kosten voor het kind worden gemaakt.¹³³ Tijdens een debat in de Eerste Kamer voegde de Minister van SZW hieraan toe dat Nederlandse kinderbijslag gebruikt moet worden om kinderen in Nederland op te voeden. Dat is niet alleen een kwestie van wie waarvoor verantwoordelijk is, het zou ook goed zijn voor de kinderen om wie het gaat.¹³⁴

6.3.4.5 *Tussenconclusie*

Het Nederlands socialezekerheidsrecht kent veel exportbeperkingen. Het gaat hierbij vooral om exportverboden. Er gelden exportverboden voor uitkeringen op grond van de AKW, Anw, AOW, IOAW, IOAZ, Participatiewet, Wajong, Wet op het kindgebonden budget, Wet WIA, WW en ZW. Daarnaast wordt het woonlandbeginsel toegepast op de nabestaandenuitkering, WGA-vervolguitkering, kinderbijslag, kindgebonden budget en de wezenuitkering. Al deze exportbeperkingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben voor de socialezekerheidsrechten van semigranten. Of dit in de praktijk ook het geval is, hangt af van de formulering van de exportbeperking en de uitzonderingen op de exportbeperking. Daarnaast is van belang of de exportbeperking ook het verblijf in het buitenland beperkt.

De formulering van de exportbeperkingen loopt uiteen. Voor de AOW-overgangsvoordelen is vereist dat iemand 'in Nederland woont'. De exportbeperkingen in WW, IOAW, IOAZ en Wajong spreken over de persoon die 'buiten Nederland woont'. In de bepalingen over het woonlandbeginsel is ook gekozen voor deze formulering. Bepalingen in de Wet BEU en de Wet HEK gebruiken de zinsnede 'niet in Nederland woont'. Op het eerste gezicht lijkt dit verschil in formulering weinig uit te maken. Voor semigranten maakt dit echter wel degelijk een verschil. Zij wonen immers in twee landen tegelijkertijd. Zij worden dus niet geraakt door een bepaling die het recht op uitkering beperkt tot personen die in Nederland wonen, maar wel door een bepaling die het recht op uitkering uitsluit voor personen die buiten Nederland wonen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet expliciet of de wetgever zich dit verschil in betekenis heeft gerealiseerd. Wel blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever in de Wijzigingswet beperking export uitkeringen de tekst «wonen buiten Nederland» heeft vervangen door de tekst «niet wonen in Nederland». In de memorie van toelichting wordt dit een technische wijziging genoemd. De achtergrond van deze wijziging wordt verder niet toegelicht.¹³⁵

De uitzonderingen op de exportbeperkingen kunnen voor semigranten ook van belang zijn. Het Nederlandse socialezekerheidsrecht bevat een breed palet aan uitzonderingen. De exportverboden in sociale voorzieningen zijn het meest absoluut

133. *Kamerstukken II* 2011/12, 33162, 3, p. 2.

134. *Handelingen I* 2012/13, 12, item 9, p. 66.

135. *Kamerstukken II* 1999/00, 26812, 3, p. 6 en art. VIII onderdelen A, B en E Wet van 22 december 1999, *Stb.* 1999, 594 (Wijzigingswet beperking export uitkeringen).

vormgegeven.¹³⁶ Sociale voorzieningen worden in beginsel niet uitbetaald aan personen die buiten Nederland wonen. Er gelden slechts enkele beperkte uitzonderingen. Het gaat hierbij vooral om uitzonderingen op grond van overgangsrecht. Deze uitzonderingen komen voor in de Participatiewet, de Wajong en de TW. Deze uitzonderingen zijn voor semigranten van ondergeschikt belang en blijven daarom verder buiten beschouwing. De hardheidsclausule in de Wajong zou voor semigranten echter wel een verschil kunnen maken. Dit hangt mede af van het beleid van het UWV. In paragraaf 6.4.4.3 kom ik hierop terug.

In de sociale verzekeringen komen veel geclausuleerde exportverboden voor. Deze uitzonderingen vloeien vooral voort uit het Europees en internationaal socialezekerheidsrecht. Het gaat hierbij om de exportverplichtingen die voortvloeien uit Verordening (EG) nr. 883/2004, een bilateraal verdrag, een multilateraal verdrag of het Associatierecht tussen Turkije en de EU. Ook het nationale socialezekerheidsrecht bevat uitzonderingen op exportbeperkingen. Het gaat hierbij onder meer om overgangsrecht en om de uitzonderingen genoemd in het Besluit regels export uitkering. In de praktijk zijn vooral de exportverplichtingen op grond van het Europees en internationaal socialezekerheidsrecht voor semigranten van belang. Zij kunnen hun uitkeringen op grond van de AKW, Anw, AOW, Wet WIA en ZW vaak exporteren op grond van deze uitzonderingen. Op enkele uitzonderingen na is export van de WW-uitkering echter niet aan de orde.

Er zijn ook exportverboden die beperkingen opleggen aan het verblijf in het buitenland. Deze exportverboden zijn in de praktijk voor semigranten het meest ingrijpend. Hun uitkering wordt beëindigd zodra zij de maximale verblijfsduur in het buitenland hebben overschreden. Bij terugkeer naar Nederland moeten zij opnieuw een uitkering aanvragen. Dit geldt voor uitkeringen op grond van de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Daarnaast kent ook de WW een uitsluitingsgrond in geval van (te lang) verblijf in het buitenland. Na terugkeer naar Nederland kan de WW-uitkering herleven, maar alleen als de semigrant binnen zes maanden terugkeert. Bij de behandeling van de nieuwe aanvraag of de herleving van de uitkering is voorts ook van belang dat betrokkene in Nederland woont. Anders wordt de aanvraag alsnog afgewezen of kan de uitkering alsnog niet herleven.

Exportverboden die beperkingen opleggen aan het verblijf in het buitenland zijn strikt genomen geen woonlandbepalingen. Het gaat immers om verblijf en niet om wonen. Om die reden zal ik beleid en jurisprudentie die alleen zien op verblijf in het buitenland buiten beschouwing laten.

136. Zie bijvoorbeeld Westerveld 2015, par. 1. Volgens Westerveld geldt een absoluut exportverbod voor minimumtoeslagen zoals de TW en de AOW-toeslag. Overigens vermoed ik dat Westerveld hier niet doelde op de AOW-toeslag, maar de TW-toeslag.

6.4 TOETSING VAN HET BELEID

6.4.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik het beleid over de woonlandbepalingen. Achtereenvolgens toets ik aan consistentie (paragraaf 6.4.2), zorgvuldigheid (paragraaf 6.4.3) en responsiviteit (paragraaf 6.4.4).

6.4.2 *Toets aan consistentie*

Deze paragraaf gaat over de consistentie van het beleid bij de vaststelling van de woonplaats. Ik verricht deze toets door het beleid over ingezetenschap en wonen van de SVB te vergelijken met het beleid over wonen of verblijven van het UWV. Bij de keuze voor deze vergelijking heb ik meegewogen dat het beleid over ingezetenschap en wonen van de SVB ook een rol speelt bij de exportbeperkingen van de volksverzekeringen, de uitleg van het begrip 'woonachtig' in de Participatiewet en de export van het kindgebonden budget (zie verder paragraaf 6.4.2.1). De toets aan consistentie is dus niet zo beperkt als deze op het eerste gezicht lijkt. Naast deze nationale bepalingen over de woonplaats zal ik de beoordeling van de woonplaats op grond van Verordeningen (EG) nr. 883/2004 en nr. 987/2009 ook bespreken. Hierbij moet wel worden bedacht dat de context van het nationale recht en het Unierecht verschilt. Dit verschil komt nader aan de orde in de vergelijking van de jurisprudentie in het nationale socialezekerheidsrecht en het Europees coördinatie-recht (zie paragraaf 6.5.2).¹³⁷

6.4.2.1 *Beleid van de SVB*

De SVB heeft een zeer uitgebreid wetsinterpreterend beleid opgesteld over ingezetenschap en wonen. Deze beleidsregels zijn ontwikkeld op grond van omvangrijke jurisprudentie van de Hoge Raad en de CRvB. De beleidsregels bevatten dan ook veel specifieke verwijzingen naar jurisprudentie. De beoordeling van de band met Nederland staat hierbij centraal. Daarnaast is de verblijfsduur en de intentie van betrokkene van belang. De SVB beoordeelt de intentie aan de hand van het gedrag en de feiten en omstandigheden. Vereist is dat de intentie objectief kan worden vastgesteld. Aan een intentie komt geen belang toe als deze niet kan worden verwezenlijkt.¹³⁸

137. Beleid dat niet gaat over de vaststelling van de woonplaats blijft in deze paragraaf buiten beschouwing. Dit geldt voor de volgende UWV beleidsregels: Beleidsregels voortzetting Wajong-uitkering buiten Nederland (Besluit van het UWV van 29 april 2003, *Stcrt.* 2003, 84) en Beleidsregels buiten aanmerking laten van arbeidsongeschiktheid (Besluit van het UWV van 1 juni 2004, *Stcrt.* 2004, 115). Daarnaast blijft het SVB-beleid over exportbeperkingen buiten beschouwing voor zover dat geen betrekking heeft op de vaststelling van de woonplaats. Dit geldt voor SB1301 van de SVB beleidsregels en een groot deel van SB1058 van de SVB beleidsregels.

138. SB1022 van de SVB beleidsregels en SB1027 van de SVB beleidsregels.

Het beleid over ingezetenschap en wonen is gepubliceerd in de SVB beleidsregels. De juridische grondslag van deze beleidsregels ligt in de bepalingen over ingezetenschap en wonen in de AKW, Anw en AOW. De beleidsregels zijn daarnaast van belang voor het vaststellen van de woonplaats in het kader van de Wlz. De SVB stelt namelijk vast of een persoon voor de Wlz verzekerd is. In de grondslag van de SVB beleidsregels wordt overigens niet verwezen naar de Wlz.

Het beleid van de SVB is niet alleen van belang voor de personele werkingssfeer van de volksverzekeringen, maar ook voor de exportbeperkingen van de volksverzekeringen.¹³⁹ Daarnaast is het beleid van belang voor de uitleg van het begrip ‘woonachtig’ in de Participatiewet. Uit de wetsgeschiedenis blijkt namelijk dat het begrip ‘woonachtig’ in artikel 11 lid 1 van de Participatiewet dezelfde strekking heeft als het begrip ‘ingezetene’ uit de volksverzekeringswetten (zie ook paragraaf 6.3.3.4). In de Verzamelbrief van juni 2011 noemde de Staatssecretaris van SZW het daarom wenselijk dat gemeenten het door de SVB beschreven toetsingskader over het ingezetenschap opnamen in hun beleidsregels, interne richtlijnen of werkinstructies.¹⁴⁰ De gemeenten Stichtse Vecht en Westland hebben aan deze oproep gehoor gegeven en beleidsregels over het Nederlands ingezetenschap gepubliceerd. Deze beleidsregels zijn ook van belang voor de IOAW en IOAZ. In deze beleidsregels wordt verwezen naar het toetsingskader dat omstreeks 2011 in de SVB beleidsregels was gepubliceerd. Het beleid van de SVB is daarna gewijzigd naar aanleiding van arresten van de Hoge Raad uit 2011 en 2013 (zie paragraaf 6.5.2.2). Deze wijzigingen zijn (nog) niet overgenomen in de beleidsregels van de betrokken gemeenten. Wel volgt uit de beleidsregels van Stichtse Vecht dat zij hun beleidsregels in de toekomst ook baseren op de beleidsregels ‘ingezetene/wonen’ van de SVB.¹⁴¹

De SVB beleidsregels spelen ook een rol bij de export van het kindgebonden budget. Bij de toepassing van het woonlandbeginsel op het kindgebonden budget wordt namelijk uitgegaan van het woonland dat voor de toepassing van de AKW in aanmerking wordt genomen.¹⁴² Dit betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen de beoordeling van de SVB over het woonland volgt. Uit de wetsgeschiedenis

139. In de SVB beleidsregels is namelijk expliciet bepaald dat de beleidsregels over het ingezetenschap en wonen van overeenkomstige toepassing zijn op de exportbeperkingen die voortvloeien uit de Wet BEU en de Wet HEK, zie SB1058 van de SVB beleidsregels. Daarnaast blijkt uit een interne beleidsnotitie dat dit beleid ook geldt bij de toepassing van het woonlandbeginsel, zie de Kadernotitie bij de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (SVB beleidsnotitie van 20 juni 2012 met kenmerk WRB/12/056defdef (R&B/12/082defdef)). Zie ook CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2697, r.o. 1.2.

140. Brief van de Staatssecretaris van SZW van 30 juni 2011, RUA/RB/2011/10801, p. 2-3 en Bijlage 2 ‘Ingezetenschap als voorwaarde voor toegang Nederlandse sociale zekerheid’.

141. Beleidsregels Nederlands ingezetenschap Stichtse Vecht, CVDR192891 en Westlandse beleidsregels Nederlands ingezetenschap, CVDR119217.

142. Art. 2 lid 12 en 13 Wet KB.

blijkt dat een uniforme beoordeling van het toepasselijke woonland door de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen van groot belang wordt geacht.¹⁴³ Ook in het kader van de Wet HEK is het oordeel van de SVB doorslaggevend. Het recht op kindgebonden budget is immers gekoppeld aan het recht op kinderbijslag (zie paragraaf 6.3.4.4). Als de SVB beslist dat geen recht bestaat op kinderbijslag omdat een kind in het buitenland woont, dan kan voor dit kind ook geen aanspraak op kindgebonden budget bestaan.¹⁴⁴

Deze beleidsregels gelden niet voor situaties waarin het recht van de Europese Unie moet worden toegepast. Het gaat hierbij om situaties met een Europese dimensie vanwege een grensoverschrijdend element die vallen onder de werkings-sfeer van Verordening (EG) nr. 883/2004.¹⁴⁵ De woonplaats moet dan ook op grond van het Unierecht worden uitgelegd. Hierbij zijn de definitie uit artikel 1j Verordening (EG) nr. 883/2004 en de criteria uit artikel 11 Verordening (EG) 987/2009 van belang (zie paragraaf 6.3.2.4). Daarnaast kan de Praktische Gids van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels van belang zijn. Deze gids is een handleiding die instellingen, werkgevers en burgers ondersteunt bij het vaststellen van de toepasselijke wetgeving. De gids bevat voorbeelden van gevallen waarin het bepalen van de woonplaats moeilijk kan zijn. Het gaat hierbij onder meer om personen die gelijktijdig in twee of meer lidstaten wonen. De voorbeelden laten zien met welke redeneringen de beoordeling van de woonplaats kan worden onderbouwd.¹⁴⁶ In de conclusie zal ik kort aangeven hoe het beleid van de SVB en het UWV zich verhoudt tot de beoordeling van de woonplaats aan de hand van de criteria uit artikel 11 van Verordening (EG) nr. 987/2009.

6.4.2.2 *Beleid van het UWV*

Het UWV heeft geen beleid gepubliceerd over de beoordeling van de woonplaats. Over het gebruik van adresgegevens is wel een beleidsregel gepubliceerd. Hieruit blijkt dat het UWV bij de vervulling van zijn taak in beginsel gebruik maakt van de adresgegevens die zijn opgenomen in de BRP.¹⁴⁷ De beleidsregel noemt ook vijf uitzonderingen op deze hoofdregel. Zo maakt het UWV geen gebruik (of niet uitsluitend gebruik) van deze adresgegevens indien betrokkene een verblijfadres of correspondentieadres of aan het UWV heeft doorgegeven.¹⁴⁸ De consequenties van deze beleidsregel zijn beperkt. Uit de toelichting op de beleidsregel blijkt namelijk

143. *Kamerstukken II* 2010/11, 32878, 3, p. 10-11.

144. Art. 2 lid 1 Wet KB.

145. Zie ook HvJ EG 22 september 1992 C-153/91, ECLI:EU:C:1992:354 (*Petit*). Aldus ook SB2120 van de SVB beleidsregels.

146. Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels 2013, p. 49-53.

147. Art. 1.1 onder o en onder p Wet BRP.

148. Art. 2 Beleidsregel UWV Gebruik adresgegevens (besluit van het UWV van 30 september 2014, *Stcrt.* 2014, 28617).

dat het UWV in de regel geen adresgegevens verwerkt bij de reguliere vaststelling van recht, hoogte en duur van de uitkering.¹⁴⁹ De beleidsregel is wel van belang in het kader van de handhaving. Het registreren van een verblijfadres houdt verband met de verplichting om wijzigingen in het verblijfsadres aan het UWV door te geven.¹⁵⁰ Deze verplichting geldt natuurlijk ook voor semigranten. Daarnaast geldt ook een praktisch belang. Het UWV registreert een correspondentieadres als betrokkene aan het UWV heeft doorgegeven dat hij zijn post wil ontvangen op een ander adres dan de BRP is geregistreerd. Het gebruik van een correspondentieadres kan een uitkomst zijn voor semigranten die veel in het buitenland verblijven. Naar aanleiding van de WW-fraude door arbeidsmigranten zal het UWV de adresregistratie opschonen en waar nodig de verblijfs- en correspondentieadressen uit de systemen verwijderen.¹⁵¹ De WW-fraude heeft echter niet geleid tot een wijziging van de Beleidsregel UWV Gebruik adresgegevens.

Naast de beleidsregel over het gebruik van adresgegevens kent het UWV een interne handleiding over diverse woonlandbepalingen. De handleiding bij de Wet BEU is het meest uitgebreid. Hierin wordt onder meer het beleid over wonen of verblijven beschreven. Uit dit beleid blijkt dat de woonplaats daar is waar betrokkene het centrum van zijn maatschappelijke en sociale leven heeft. Hierbij gaat het UWV in eerste instantie uit van de bedoeling van betrokkene zelf. Het UWV verricht nader onderzoek naar de woonplaats in twijfelgevallen of als betrokkene niet zelf kan aangeven wat zijn woonplaats is. Bij dit onderzoek maakt het UWV gebruik van een uitgebreide vragenlijst over de woonplaats. Deze lijst bevat vragen over de formele, economische en sociale binding en de woon- en leefsituatie van betrokkene. De vragen gaan niet alleen over de binding met Nederland, maar ook over de binding met het andere land waar betrokkene verblijft of gaat verblijven. Naast de vragenlijst heeft het UWV richtlijnen opgesteld waarbij de duur van het verblijf in het buitenland een belangrijke rol speelt. Het beleid over wonen en verblijven is gebaseerd op de jurisprudentie. In het beleid wordt slechts zeer globaal naar deze jurisprudentie verwezen. Specifieke uitspraken worden hierin niet genoemd.

De handleiding bespreekt ook kort de beoordeling van het ingezetenschap in het kader van de Wajong. Hieruit blijkt dat het UWV de vaststelling door de Belastingdienst volgt en het ingezetenschap niet zelf beoordeelt. Dit duidt op consistentie tussen het UWV en de Belastingdienst. Omdat een beoordeling van het beleid van

149. Toelichting bij art. 2 Beleidsregel UWV Gebruik adresgegevens (besluit van het UWV van 30 september 2014, *Stcrt.* 2014, 28617).

150. Controlevoorschriften Ziektewet 2020, de Controlevoorschriften arbeidsongeschiktheidswetten 2018, het Uitkeringsreglement WW 2015 en de Controlevoorschriften toeslagenwet.

151. *Kamerstukken II* 2018/19, 17050, 569, p. 2 en 11.

de Belastingdienst buiten de reikwijdte van dit onderzoek valt, zal ik dit onderdeel van de handleiding van het UWV verder buiten beschouwing laten.

6.4.2.3 *Vergelijking van het beleid van de SVB en het UWV*

De vergelijking van het beleid van de SVB en het UWV spitst zich toe op de volgende drie punten:

- het beleid over de verblijfsduur;
- het beleid over de band met Nederland;
- het beleid over de dubbele woonplaats.

Vergelijking van het beleid over de verblijfsduur

De duur van het verblijf in Nederland of in het buitenland speelt in het beleid van de SVB en het UWV een belangrijke rol. De achterliggende gedachte is dat de band met Nederland minder sterk wordt naarmate iemand langer buiten Nederland verblijft.

Het UWV hanteert de volgende richtlijnen:

- Als betrokkene bij vertrek aangeeft dat hij binnen een jaar naar Nederland zal terugkeren, blijft Nederland zijn woonland. Het middelpunt van het maatschappelijk leven wordt binnen een jaar immers niet verlegd. Als de geplande duur van het verblijf in het buitenland langer dan een jaar of onbepaald is, is de intentie van betrokkene doorslaggevend. Als de intentie is om voor onbepaalde tijd of langer dan een jaar in het buitenland te gaan wonen, is vanaf de dag van de verhuizing sprake van wonen buiten Nederland.
- Als betrokkene langer dan een jaar in het buitenland verblijft, onderzoekt het UWV de binding met Nederland. Bij dit onderzoek kan de eerdergenoemde vragenlijst worden gebruikt. Vervolgens gaat het UWV na of de feiten en omstandigheden de intentie van betrokkene ondersteunen.
- Als betrokkene langer dan drie jaar in het buitenland verblijft, dan neemt het UWV aan dat hij in het buitenland woont. Bij het vaststellen van de periode van drie jaar telt het UWV perioden van verblijf in het buitenland bij elkaar op als zij worden onderbroken door een verblijf in Nederland van minder dan een maand. Als betrokkene vindt dat hij wel in Nederland woont, moet hij dit zelf aantonen. Hij moet bewijsstukken tonen waaruit blijkt dat hij feitelijk nog in Nederland woont. Bij de beoordeling van de argumentatie van betrokkene kan de eerdergenoemde vragenlijst ook worden gebruikt.

Het UWV hanteert deze richtlijnen ook als betrokkene weer naar Nederland terugkeert.

Ook bij de SVB eindigt het ingezetenschap in beginsel niet als iemand het voornemen heeft om minder dan een jaar buiten Nederland te verblijven. Als betrokkene langer dan een jaar buiten Nederland wil verblijven en zijn vertrek geen definitief

karakter heeft, eindigt het ingezetenschap in beginsel een jaar na vertrek. Als betrokkene met tegenbewijs komt, kan het ingezetenschap langer doorlopen. Na drie jaar beschouwt de SVB het ingezetenschap zonder meer als geëindigd. Hierop maakt de SVB slechts in zeer uitzonderlijke gevallen een uitzondering. Het ingezetenschap eindigt meteen na vertrek als betrokkene zich definitief in een ander land wil vestigen. De SVB past deze beleidsregels ook toe bij de beoordeling van de duurzaamheid van het verblijf in Nederland. Dit geldt overigens alleen voor zover de verdere feiten en omstandigheden geen uitsluitel geven over de woonplaats van betrokkene.¹⁵²

Uit de beschrijving van het beleid blijkt dat het UWV en de SVB dezelfde omslagpunten hanteren: één jaar respectievelijk drie jaar na vertrek. Het SVB-beleid lijkt wel iets strikter te zijn. In gevallen waarin de duur van het verblijf in het buitenland onbepaald is, neemt de SVB na een verblijf in het buitenland van één jaar aan dat betrokkene niet meer in Nederland woont (tenzij betrokkene met tegenbewijs komt). Het UWV lijkt dit standpunt pas drie jaar na vertrek in te nemen.

Vergelijking van het beleid over de band met Nederland

Het UWV en de SVB verwijzen in hun beleid allebei naar een breed spectrum van feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn bij de beoordeling van de band met Nederland. Het gaat hierbij zowel om objectieve als subjectieve factoren. De handleiding van het UWV noemt deze factoren alleen in de eerdergenoemde vragenlijst. De factoren worden in de handleiding verder niet toegelicht. De SVB beleidsregels bevatten wel vaak een toelichting.

Om het beleid van het UWV en de SVB te kunnen vergelijken heb ik de verschillende feiten en omstandigheden ondergebracht in vijf categorieën: juridische status, werk, woning, gezin/familie en sociale leven.¹⁵³ Hierna volgt voor elke categorie een korte bespreking van het beleid van de SVB en het UWV. Hierbij komen veel feiten en omstandigheden aan bod. Toch is zelfs deze bespreking niet volledig. Uit het dossier kunnen immers andere omstandigheden blijken die ook moeten worden meegenomen. Daarnaast stonden in de vragenlijst van het UWV nog enkele punten die lastig waren toe te wijzen aan één van de vijf categorieën. Het gaat om vragen over het bezit van een auto, de jeugd van betrokkene en medische redenen om in het buitenland te verblijven.

152. SB1022 van de SVB beleidsregels en SB1027 van de SVB beleidsregels.

153. NB: het onderbrengen in categorieën dient alleen de vergelijking in dit hoofdstuk. Uit vaste jurisprudentie volgt namelijk dat bij de beoordeling van het ingezetenschap juist geen indeling in categorieën wordt gebruikt, zie HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466, r.o. 3.5.3; HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285, r.o. 3.5.3.

1. *Juridische status*

De SVB en het UWV kijken allebei naar de verblijfsrechtelijke status. De band met Nederland is namelijk sterker naarmate een vreemdeling meer zekerheid aan zijn verblijfstitel kan ontlenen. Het beleid van de SVB vermeldt ook welk gewicht wordt gehecht aan het ontbreken van een vergunning of het hebben van een vergunning voor onbepaalde of bepaalde tijd. Naast de verblijfsstatus kunnen in bepaalde gevallen ook de nationaliteit en de inschrijving in de BRP een rol spelen.¹⁵⁴

2. *Werk*

De SVB en het UWV hechten ook belang aan het verrichten van werkzaamheden of re-integratieactiviteiten. Uit het beleid van de SVB volgt dat het werken in Nederland leidt tot een sterke band met Nederland.¹⁵⁵

3. *Woning*

Het is van belang of iemand beschikt over woonruimte. Het UWV onderzoekt of sprake is van een zelfstandige woonruimte in de vorm van een koopwoning of huurwoning. Daarnaast is van belang of de woning wordt (onder)verhuurd. Het UWV wil ook weten of de rekeningen voor de vaste lasten (zoals onroerende zaakbelasting, elektra, gas) op naam van betrokkene staan. De SVB hecht veel belang aan het kunnen beschikken over een duurzame woning. Het maakt daarbij niet uit of betrokkene de woning in eigendom heeft of huurt. Wel moet duidelijk zijn dat de woning niet slechts bedoeld is voor korte verblijven.¹⁵⁶

4. *Gezinfamilie*

De woonplaats van een eventuele partner, kinderen en familieleden spelen ook een rol. Daarnaast is voor de SVB van belang of de kinderen in Nederland naar school gaan.¹⁵⁷

5. *Sociale leven*

Het UWV beoordeelt het sociale leven aan de hand van het verenigingsleven, andere lidmaatschappen en afgesloten verzekeringen. De SVB kijkt naar politieke, culturele of andere activiteiten, zoals het lidmaatschap van een politieke partij, een sportvereniging of een geloofsgenootschap.¹⁵⁸

154. SB1023, SB1027 en SB1029 van de SVB beleidsregels.

155. SB1022 en SB1273 van de SVB beleidsregels.

156. SB1022 en SB1274 van de SVB beleidsregels.

157. SB1022 en SB1273 van de SVB beleidsregels.

158. SB1273 van de SVB beleidsregels.

Vergelijking van het beleid over de dubbele woonplaats

Het UWV en de SVB houden allebei rekening met het feit dat iemand *de facto* in meer dan een land woont. Het UWV heeft beleid opgesteld voor personen die afwisselend in Nederland en het buitenland verblijven, de zogenaamde pendelaars. Een pendelaar is iemand die met meerdere landen zodanige bindingen heeft dat hij niet wil of kan kiezen in welk land hij daadwerkelijk woont. In zijn beleving woont hij in twee (of soms zelfs meerdere) landen en dat uit zich door afwisselend verblijf in elk van die landen. In deze gevallen is het lastig om de woonplaats vast te stellen aan de hand van het hiervoor beschreven beleid. Het UWV heeft daarom voor pendelaars apart beleid ontwikkeld. Op grond van dit beleid is sprake van een pendelaar als iemand in de afgelopen drie jaar minimaal vier en maximaal acht maanden per jaar in het buitenland heeft verbleven. Bij de beoordeling van de verblijfsduur in het buitenland bepaalt het UWV eerst of op jaarbasis sprake is van een vast patroon van verblijf in het buitenland. Bij gebrek aan een vast patroon kijkt het UWV naar het gemiddelde verblijf in het buitenland van de afgelopen drie jaar. Als een persoon drie jaar lang meer dan acht maanden in het buitenland verblijft, woont hij in het buitenland. Bij een verblijf van minder dan vier maanden in het buitenland, is Nederland het woonland.

In het geval van pendelaars neemt het UWV geen dubbele woonplaats *de jure* aan. De pendelaar moet kiezen welk land het UWV als formele woonplaats zal registreren. Een pendelaar kan later nog op deze keuze terugkomen. Daartoe moet hij bij het UWV een gemotiveerd en redelijk verzoek indienen. Er is bijvoorbeeld sprake van een redelijk verzoek als een pendelaar na een jaar constateert dat het meer voordelen oplevert om formeel in een ander land te wonen. Het is echter niet redelijk om daarna weer een ander land te kiezen zonder dat daaraan een relevante verandering van de omstandigheden ten grondslag ligt. Een verzoek tot wijziging van de woonplaats leidt niet steeds tot een onderzoek van de feiten. Het UWV stelt alleen een onderzoek in als er een duidelijke aanwijzing is dat betrokkene zonder aanwijsbare redenen meermalen van land wisselt.

Het is mogelijk dat een pendelaar geen gebruik maakt van zijn keuzemogelijkheid. In dat geval neemt het UWV aan dat hij in Nederland woont als hij gemiddeld minder dan zes maanden per jaar in het buitenland verblijft.

De SVB beleidsregels bevatten op dit moment geen apart beleid voor pendelaars. In 2012 kende de SVB echter wel een gedragslijn voor personen die een aantal jaren achter elkaar gedurende langere tijd bij hun gezin in het buitenland verblijven. Deze gedragslijn hield in dat de SVB een persoon niet meer als ingezetene

beschouwde bij een verblijf in het buitenland van meer dan zes maanden per jaar in drie opvolgende jaren.¹⁵⁹ Deze gedragslijn bestaat inmiddels niet meer.

De SVB beleidsregels verwijzen wel naar het arrest van de Hoge Raad van 12 april 2013 waarin de mogelijkheid van het wonen in twee landen bij toepassing van bepalingen uit de AKW, Anw en AOW wordt opengelaten.¹⁶⁰ Daarbij wordt opgemerkt dat een dergelijke dubbele woonplaats zich slechts in uitzonderlijke gevallen zal voordoen. Bij de toepassing van het Unierecht kan echter geen sprake zijn van een dubbele woonplaats *de jure*. Hierbij verwijzen de SVB beleidsregels naar het arrest *Wencel*.¹⁶¹ De SVB past deze jurisprudentie onverkort toe in gevallen waarin het Unierecht van toepassing is. Hierbij spelen de criteria die zijn neergelegd in artikel 11 lid 1 van Verordening (EG) nr. 987/2009 ook een rol.¹⁶²

6.4.2.4 *Tussenconclusie*

Het beleid over de woonlandbepalingen is consistent. Ten eerste blijkt dit uit de belangrijke rol van de SVB beleidsregels over ingezetenschap en wonen. Deze beleidsregels zijn niet alleen van belang voor de personele werkingssfeer van de volksverzekeringen en de Participatiewet, maar ook voor de toepassing van de exportbeperkingen in de AKW, Anw, AOW, IOAW, IOAZ en de Wet op het kindgebonden budget. Dit biedt een goede basis voor een uniforme vaststelling van de woonplaats door de SVB, de Belastingdienst/Toeslagen en de gemeenten. Het is dan echter wel van belang dat wijzigingen in het beleid van de SVB ook worden opgepikt door andere bestuursorganen. Uit het (verouderde) beleid van de gemeenten Stichtse Vecht en Westland blijkt dat dit niet altijd het geval is.

Ten tweede is van belang dat het beleid van de SVB inhoudelijk veel overeenkomsten vertoont met het beleid van het UWV. Beide organisaties kijken naar de verblijfsduur, de intentie en de band met Nederland. Bij de beoordeling van de band met Nederland hebben de SVB en het UWV oog voor de juridische status, werk, woning, gezin/familie en het sociale leven van betrokkene. In het beleid over de verblijfsduur worden dezelfde omslagpunten gehanteerd: één jaar respectievelijk drie jaar na vertrek. Het beleid van de SVB lijkt wel iets strikter te zijn omdat betrokkene al na één jaar met tegenbewijs moet komen.

De SVB en het UWV hanteren verschillend beleid over de dubbele woonplaats. Het UWV accepteert geen dubbele woonplaats *de jure*: ook in geval van pendelaars is

159. CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5795, r.o. 4.7; CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323, r.o. 4.7.

160. HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824, r.o. 3.2.1-3.2.3. Zie ook HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013: BZ6979.

161. HvJ EU 16 mei 2013, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303 (*Wencel*), r.o. 45-48.

162. SB1022 van de SVB beleidsregels.

slechts sprake van één woonland. De SVB houdt in gevallen waarin het Unierecht niet van toepassing is, de mogelijkheid van een dubbele woonplaats *de jure* echter wel open. Dit zal zich alleen in uitzonderlijke gevallen voordoen.

Daarnaast bestaan er nog wat kleine verschillen tussen het beleid van de SVB en het UWV. De beleidsregels van de SVB zijn gepubliceerde wetsinterpreterende beleidsregels, terwijl die van het UWV ongepubliceerd zijn en een vaste gedragslijn weergeven. Het beleid van de SVB is zeer sterk geworteld in de jurisprudentie van de CRvB en de Hoge Raad. Het beleid van het UWV is ook gebaseerd op jurisprudentie, maar dat blijkt vooral uit zeer algemene verwijzingen. Verder is het beleid van de SVB uitgebreider en concreter. Zo wordt in de SVB beleidsregels expliciet het gewicht van bepaalde omstandigheden benoemd (zie ook paragraaf 6.4.3.2).

Het beleid van de SVB en het UWV vertoont ook veel overlap met de criteria in artikel 11 van Verordening (EG) nr. 987/2009. Deze criteria worden gebruikt om de woonplaats vast te stellen als lidstaten van mening verschillen over iemands woonplaats. De criteria hebben betrekking op de duur en continuïteit van de aanwezigheid op het grondgebied van de betrokken lidstaten, de persoonlijke situatie van betrokkene en de intentie van betrokkene. De factoren die zien op de persoonlijke situatie van betrokkene komen deels overeen met de factoren die duiden op de band met een land, namelijk werk, woning, gezin/familie en onbezoldigde werkzaamheden. In artikel 11 lid 1 wordt daarnaast nog verwezen naar de fiscale woonplaats. Verder blijkt uit het tweede lid van dit artikel dat de intentie van betrokkene een rol speelt als de bevoegde organen het niet eens worden aan de hand van de criteria uit het eerste lid. Voor de beoordeling van de woonplaats zijn dus min of meer dezelfde feiten en omstandigheden van belang. Dit duidt op een hoge mate van consistentie. Belangrijk verschil is echter dat de uitkomst van het onderzoek naar de woonplaats kan verschillen. Als Unierecht van toepassing is, kan geen sprake zijn van een dubbele woonplaats *de jure*. In uitzonderlijke gevallen kan dit wel de uitkomst zijn van een onderzoek naar het ingezetenschap (zie ook paragraaf 6.5.2.2).

6.4.3 *Toets aan zorgvuldigheid*

6.4.3.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik de zorgvuldigheid van het feitenonderzoek door het bestuur. Om hier zicht op te krijgen onderzoek ik het beleid van één bestuursorgaan. Daarbij heb ik om pragmatische redenen gekozen voor de SVB.

In deze paragraaf beschrijf ik achtereenvolgens:

- het bewijsbeleid (paragraaf 6.4.3.2);
- de voorlichting op de website van de SVB (paragraaf 6.4.3.3);

- procedures (paragraaf 6.4.3.4);
- formulieren (paragraaf 6.4.3.5).

Ik sluit de paragraaf af met een tussenconclusie (paragraaf 6.4.3.6).

6.4.3.2 *Het bewijsbeleid*

In de SVB beleidsregels wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten beleidsregels (zie paragraaf 3.4.1.2). Er bestaat dus ook geen apart onderdeel van de beleidsregels over het bewijsbeleid. Op de website met beleidsregels staan echter wel diverse beleidsregels die van belang zijn bij de feitenvaststelling. Het gaat hierbij om:

- beleidsregels over de onderzoeksmethode;
- beleidsregels die het gewicht van bepaalde omstandigheden aangeven bij de beoordeling van het ingezetenschap;
- beleidsregels over het pensioenoverzicht.

Beleidsregels over de onderzoeksmethode

Uit de beleidsregels blijkt dat de SVB bij de beoordeling van het ingezetenschap in de praktijk steunt op de BRP. De SVB verricht echter nader onderzoek als er aanwijzingen zijn dat de situatie afwijkt van de BRP-indicatie. Daarnaast verricht de SVB nader onderzoek als betrokkene daarom uitdrukkelijk verzoekt. Dit onderzoek kan leiden tot het aannemen van periodes van ingezetenschap die afwijken van de BRP-indicatie.¹⁶³ Dit beleid is voor semigranten van belang omdat uit de BRP waarschijnlijk niet blijkt dat zij zowel in Nederland als in een ander land wonen.¹⁶⁴

Beleidsregels over het gewicht van bepaalde omstandigheden

De SVB beoordeelt de woonplaats aan de hand van alle in aanmerking komende feiten en omstandigheden van het geval.¹⁶⁵ Uit de beleidsregels blijkt dat bepaalde omstandigheden relatief zwaar wegen. Het gaat om:

- de duurzaamheid van het verblijf in Nederland of elders;¹⁶⁶
- in Nederland in loondienst of als zelfstandige werken;¹⁶⁷
- het kunnen beschikken over een duurzame woning;¹⁶⁸
- de verblijfsrechtelijke status.¹⁶⁹

163. SB1022 van de SVB beleidsregels.

164. In dit kader is onder meer van belang dat iemand niet wordt ingeschreven in de Registratie Niet-Ingezetenen als hij in aanmerking komt voor een inschrijving als ingezetene, zie art. 2.67 lid 5 Wet BRP. Zie ook SB1290 van de SVB beleidsregels.

165. SB1022 van de SVB beleidsregels.

166. SB1022 en SB1027 van de SVB beleidsregels. Zie ook Pennings 2016, p. 108.

167. SB1273 van de SVB beleidsregels.

168. SB1274 van de SVB beleidsregels.

169. SB1023 van de SVB beleidsregels.

Door aan deze omstandigheden relatief veel gewicht toe te kennen, kan sprake zijn van een bewijsvermoeden. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de beleidsregels over het einde van de verplichte verzekering na vertrek uit Nederland. Als dit vertrek geen definitief karakter heeft, beschouwt de SVB het ingezetenschap een jaar na vertrek in beginsel als geëindigd. Betrokkene kan echter wel zelf aantonen dat de feitelijke omstandigheden het (voorlopig) handhaven van het ingezetenschap rechtvaardigen.¹⁷⁰ Hier is dus sprake van een bewijsvermoeden waarbij tegenbewijs mogelijk is.

Beleidsregels over het pensioenoverzicht

Het pensioenoverzicht bevat gegevens over de verzekeringstijdvakken en het daarop gebaseerde recht op AOW-uitkering.¹⁷¹ Het is een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.¹⁷² De invoering van het pensioenoverzicht heeft het mogelijk gemaakt om procedures te voeren over verzekeringstijdvakken voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Dit komt een zorgvuldige vaststelling van de feiten ten goede.¹⁷³

Het komt voor dat iemand geen bezwaar aantekent tegen een pensioenoverzicht. Er is dan sprake van een rechtens onaantastbare beschikking. Uit het beleid blijkt dat het dan ook nog mogelijk is om de vaststelling van de verzekerde tijdvakken aan te vechten. De SVB stelt de verzekerde tijdvakken namelijk definitief vast bij de toekenning van het AOW-pensioen. Op dat moment kan de SVB ook nog terugkomen van de eerdere vaststelling. De SVB komt in het voordeel van betrokkene hierop terug als hij voor de ingangsdatum van het AOW-pensioen aantoont dat de eerder vastgestelde tijdvakken onmiskenbaar onjuist zijn. Het is ook mogelijk dat de SVB de eerder vastgestelde tijdvakken in het nadeel van betrokkene corrigeert. In dat geval toetst de SVB of het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel zich verzetten tegen een herziening van de vastgestelde tijdvakken. Hiervan is in ieder geval geen sprake als de verzekerde tijdvakken onjuist zijn vastgesteld doordat de belanghebbende onjuiste of onvolledige informatie heeft verstrekt en hem dit kan worden verweten.¹⁷⁴

6.4.3.3 De voorlichting op de website

De website svb.nl bevat geen publieksvoorlichting over het wonen in twee landen. De website bevat wel algemene en praktische informatie voor personen die alleen in Nederland wonen, alleen in het buitenland wonen of gaan verhuizen naar een

170. SB1027 van de SVB beleidsregels. Zie ook CRvB 6 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2756, r.o. 4.3.

171. Art. 51 lid 4 Pensioenwet.

172. SB3193 van de SVB beleidsregels.

173. Aldus ook CRvB 13 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1590, r.o. 3.1.3.

174. SB1255 van de SVB beleidsregels. Dit beleid vloeit voort uit de jurisprudentie, zie CRvB 13 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1590.

ander land. Daarnaast bevat de website informatie over de aanvraag van een pensioenoverzicht en de aanvraag van een onderzoek van de verzekering voor de Wlz.

6.4.3.4 *Procedures*

De SVB heeft diverse procedures stapsgewijs en op hoofdlijnen vastgelegd in de Procesatlas op het intranet van de SVB. De Procesatlas is een verzameling modellen van de uitvoerende en ondersteunende processen bij de SVB. De modellen gaan onder meer over de uitvoering van de AKW, Anw, AOW en Participatiewet. Het onderdeel 'wonen en verblijven' bevat modellen van de volgende processen: aanvraag van een pensioenoverzicht, het vaststellen van de Wlz-status, het tijdelijk verblijf in het buitenland en de verwerking van een verhuizing. De volgende processtappen komen in deze modellen veel voor:

- aanvraag of melding van burger, een derde of het systeem van de SVB
- onderzoek
- registratie
- vastleggen gegevens
- opvragen aanvullende gegevens
- beoordeling van het recht
- afhandeling correspondentie
- bezwaar en beroep.

Uit de Procesatlas blijkt dat bij de beoordeling van het recht gebruik wordt gemaakt van gegevens die afkomstig zijn van de burger, de SVB, de BRP, SUWI-net of derden.

De interne instructies van de SVB beschrijven het juridisch kader en het proces. Het juridisch kader gaat vooral over de wet- en regelgeving en de beleidsregels. De procesinstructies gaan over het verwerken van een melding uit de BRP. Daarnaast komt in de procesinstructies de beoordeling van de volgende bijzondere situaties aan bod:

- Een AOW-gerechtigde is in Nederland ingeschreven, terwijl zijn partner in het buitenland woont.
- Een persoon komt vanuit een EU-lidstaat naar Nederland om te werken terwijl zijn gezin in een andere lidstaat woont.
- Een gezin vertrekt (tijdelijk) naar het buitenland.
- Een kind vertrekt (tijdelijk) naar het buitenland.¹⁷⁵

6.4.3.5 *Formulieren*

Voor de uitvraag van gegevens bij burgers gebruikt de SVB diverse formulieren. Er zijn onder meer formulieren voor de aanvraag van een pensioenoverzicht, een onderzoek naar de Wlz-status, de beoordeling van de verzekering op grond van de

175. Paradocs 33-28436, 33-27406, 33-27404 en 33-27405.

Anw, AKW of Wlz, de beoordeling van de verzekering bij vertrek uit Nederland, de beoordeling van het vormen van één huishouden met het gezin in het buitenland en de beoordeling van het recht op kinderbijslag voor uitwonende kinderen.¹⁷⁶ Het gaat om uitgebreide formulieren met vragen over wonen, werken, verblijf in het buitenland, studeren, ontvangen van uitkeringen, contact met het gezin in het buitenland en onderhoudskosten. Er zijn vragen die betrekking hebben op het wonen in meerdere landen. Zo wordt bij de beoordeling van de verzekering gevraagd of iemand in meerdere landen tegelijk staat ingeschreven en wat de reden daarvan is. Er zijn ook vragen die aanleiding kunnen zijn om het wonen in twee landen te onderzoeken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag of iemand van plan is om terug te keren naar Nederland.

Op de formulieren wordt ook aangegeven welke bewijsstukken kunnen worden meegestuurd. Het gaat hierbij onder meer om (kopieën van):

- bewijsstukken over de woonsituatie, zoals de huur- of koopovereenkomst van de woning of de huurovereenkomst van een kamer;
- bewijsstukken over het verblijf in en buiten Nederland, zoals vliegtickets, paspoort met in- en uitreisstempels en bankafschriften (betrokkene mag hierbij de bedragen afschermen);
- bewijs van inschrijving op een bepaald adres;
- bewijsstukken over het volgen van een studie;
- bewijsstukken over werk, zoals stage-overeenkomst, loonstroken, arbeidsovereenkomst, detacheringsverklaring, bewijs van inschrijving als zelfstandige, facturen, opdrachten, winst- en verliesrekening, belastingaangifte en belastingaanslag;
- bewijsstukken over het ontvangen van een uitkering;
- bewijsstukken over uitwonende kinderen, zoals een kopie van de huurovereenkomst of hospitaverklaring of een bewijsstuk over het verblijf van een kind in een instelling of internaat;
- betaalbewijzen over het onderhoud van kinderen.

6.4.3.6 *Tussenconclusie*

In deze paragraaf heb ik het bewijsbeleid en de procedure van feitenvaststelling van de SVB onderzocht. Daarnaast ben ik nagegaan hoe de SVB zijn website en formulieren gebruikt om zijn voorlichtende taak te vervullen. De website van de SVB bevat vooral algemene en praktische informatie voor personen die in één land wonen of gaan verhuizen naar een ander land. Deze informatie heeft geen betrekking op de mogelijkheid om in meerdere landen tegelijk te wonen. Het bewijsbeleid van de SVB heeft hierop ook geen betrekking. Het bewijsbeleid gaat over

176. De onderzochte formulieren heb ik in november 2018 ontvangen van medewerkers van de afdeling Online Dienstverlening en Klantproducten.

(impliciete) bewijsvermoedens, de onderzoeksmethode en de procedure bij het vaststellen van de verzekerde tijdvakken in gevallen waarin een pensioenoverzicht is aangevraagd. Uit het bewijsbeleid blijkt niet welke bewijsstukken betrokkene moet overleggen in het kader van een onderzoek naar het ingezetenschap.

In interne stukken is meer aandacht voor procedures. In de Procesatlas zijn de processen over wonen en verblijven stapsgewijs en op hoofdlijnen vastgelegd. In de interne instructies is dit verder ingevuld. Daarbij is ook aandacht voor situaties waarin semigranten zich kunnen bevinden. Het gaat bijvoorbeeld om een AOW-gerechtigde die in Nederland woont, terwijl zijn partner in het buitenland woont.

De meest gedetailleerde informatie over het feitenonderzoek is vastgelegd in de formulieren van de SVB. De formulieren bevatten veel vragen en bij diverse vragen wordt aangegeven welke (kopieën van) bewijsstukken kunnen worden meegestuurd. Er zijn veel algemene vragen over wonen en verblijven. Daarnaast zijn er ook enkele vragen die gaan over de mogelijkheid om in meerdere landen tegelijk te wonen. Deze vragen kunnen voor de SVB aanleiding zijn om de situatie van een semigrant nader te onderzoeken.

Ik concludeer dat de SVB zijn voorlichtende rol bij de feitenvaststelling vooral invult door formulieren te gebruiken en (beperkt) bewijsbeleid te publiceren. Belangrijk pluspunt voor de feitenvaststelling is de mogelijkheid om een pensioenoverzicht aan te vragen of de verzekering voor de Wlz te laten onderzoeken. Minpunt is dat de bewijsrechtelijke informatie uit de beleidsregels en de formulieren niet is opgenomen in de voorlichting op de website. Daarnaast is de situatie van semigranten een onderbelicht punt.

6.4.4 *Toets aan responsiviteit*

6.4.4.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik of het beleid van de SVB en het UWV rekening houdt met de belangen van semigranten. Uit sociologische literatuur blijkt dat de behoefte van migranten aan sociale zekerheid een transnationale dimensie heeft. Het kan hierbij gaan om persoonlijke of afgeleide behoeften. Persoonlijke behoeften gaan over de migranten zelf en hangen onder meer samen met hun transnationale levensstijl of de wens om te remigreren. Denk bijvoorbeeld aan behoeften die voortvloeien uit hiaten in hun verzekeringsverleden. Afgeleide behoeften zien op familieleden die in het land van herkomst blijven wonen. Het gaat hierbij vooral om echtgenoten, kinderen en ouders. Kwetsbaarheden van deze personen kunnen van invloed zijn op de behoefte aan sociale zekerheid van migranten.¹⁷⁷

177. Boccagni 2017, p. 169-171.

Op de werkvloer van overheidsinstanties wordt het belang van deze transnationale behoeften niet altijd onderkend. Dit blijkt uit onderzoek van Talleraas in het kader van het onderzoeksproject *Transnational lives in the Welfare State* (zie paragraaf 6.2). Zij constateert dat ambtenaren die in hun dagelijks werk socialezekerheidsverdragen toepassen, geen oog hebben voor de specifieke behoeften van personen die transnationaal leven. Volgens de ambtenaren zijn vooral de regels bepalend voor het gedrag van migranten. De ambtenaren realiseren zich niet dat gedrag en behoeften van migranten ook worden beïnvloed door grensoverschrijdende relaties en structurele factoren in andere landen. Dit gebrek aan transnationale sensitiviteit is opmerkelijk omdat organisaties in de Noorse publieke dienstverlening verplicht zijn om de behoeften van hun individuele cliënten centraal te stellen.¹⁷⁸

Het is mogelijk dat de transnationale behoeften van migranten ook bij de beleidsvorming niet in beeld zijn.¹⁷⁹ In deze paragraaf onderzoek ik daarom of het beleid van de SVB en het UWV over de vaststelling van de woonplaats (paragraaf 6.4.4.2) en het beleid van het UWV over de hardheidsclausule in de Wajong (paragraaf 6.4.4.3) rekening houdt met de bijzondere positie van semigranten. Het gaat hierbij niet alleen om beleid dat speciaal is opgesteld voor semigranten, maar ook om algemeen beleid dat mogelijk ruimte biedt voor responsieve besluiten over semigranten.

6.4.4.2 *Beleid over de vaststelling van de woonplaats*

Het algemene beleid van de SVB en het UWV over de vaststelling van de woonplaats biedt veel ruimte voor responsief handelen. Beide bestuursorganen hechten bijvoorbeeld waarde aan de intentie van betrokkene. Dit maakt het mogelijk om rekening te houden met de belangen van betrokkene of met de effecten van een bepaalde beslissing. Deze ruimte voor responsief gedrag is echter wel begrensd. Zo blijkt uit de SVB beleidsregels dat de intentie van betrokkene op zichzelf niet voldoende is. Deze intentie moet namelijk ook blijken uit de feiten en omstandigheden. Dit beleid vloeit voort uit de jurisprudentie.¹⁸⁰

Ook de open formulering van het beleid biedt ruimte voor responsief handelen. Bij de beoordeling van de band met een land kunnen allerlei feiten en omstandigheden worden meegenomen. Er geldt geen limitatieve lijst van feiten en omstandigheden. Hier staat tegenover dat het beleid op een aantal punten iets scherper is

178. Talleraas 2019, p. 157 en 164. Overigens wordt in de sociaaljuridische literatuur wel veel aandacht besteed aan de ervaringen en problemen van migranten, zie Coldron & Ackers 2009, p. 576.

179. Zie ook Talleraas 2019, p.164.

180. SB1022 van de SVB beleidsregels. Aldus ook CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.6 en 4.7; HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*), r.o. 54.

geformuleerd. Zo wordt in de SVB beleidsregels expliciet het gewicht van bepaalde omstandigheden benoemd (zie ook paragraaf 6.4.3.2). Daarnaast verwijzen de SVB en het UWV in hun beleid over de verblijfsduur allebei naar duidelijke omslagpunten: één jaar respectievelijk drie jaar na vertrek. Dergelijke scherpe formuleringen van het beleid zullen de consistentie van beslissingen ten goede komen, maar de ruimte om responsief te handelen wordt daardoor wel ingeperkt. Overigens blijft er nog wel ruimte voor responsiviteit over, bijvoorbeeld door andere relevante omstandigheden mee te wegen of door betrokkene in de gelegenheid te stellen om tegenbewijs te leveren.

Het UWV heeft niet alleen algemeen beleid over de vaststelling van de woonplaats opgesteld, maar ook specifiek beleid over pendelaars (zie paragraaf 6.4.2.3). Pendelaars mogen zelf bepalen welk woonland het UWV registreert. Ook kunnen zij onder bepaalde voorwaarden terugkomen op hun keuze. Een dergelijk keuzerecht maakt het mogelijk om met de wensen van veel semigranten rekening te houden. Het getuigt van veel transnationale sensitiviteit.

De SVB heeft ook beleid opgesteld over personen die in twee landen wonen. Dit beleid vloeit direct voort uit jurisprudentie van de Hoge Raad en is niet opgesteld naar aanleiding van speciale behoeften van semigranten.¹⁸¹ Dit neemt niet weg dat dit beleid wel in hun behoeften kan voorzien. Zij kunnen voor de volksverzekeringen verzekerd blijven ondanks hun sterke band met het buitenland. Dit geldt overigens alleen voor semigranten op wie het Unierecht niet van toepassing is (zie paragraaf 6.4.2.3).

6.4.4.3 *Beleid over de hardheidsclausule in de Wajong*

De hardheidsclausule bij het exportverbod in de Wajong biedt het UWV ook ruimte om responsief beleid te voeren. Het UWV beschikt hier over beleidsruimte en heeft deze ruimte ingevuld met de 'Beleidsregels voortzetting Wajong-uitkering buiten Nederland'. Dit beleid vereist dat betrokkene naar oordeel van het UWV zwaarwegende redenen heeft om buiten Nederland te gaan wonen en naar verwachting aanmerkelijk nadeel zal ondervinden als gevolg van het eindigen van zijn recht op uitkering. In aansluiting op de wetsgeschiedenis zijn de volgende redenen in ieder geval zwaarwegende redenen om buiten Nederland te gaan wonen:

- het ondergaan van een medische behandeling van enige duur;
- het aanvaarden van arbeid met enig re-integratieperspectief;

181. HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824; CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997, r.o. 3.

- het volgen van de woonplaats van degene(n) van wie de jonggehandicapte voor zijn verzorging afhankelijk is en die genoodzaakt is om buiten Nederland te gaan wonen.¹⁸²

Uit de toelichting op deze beleidsregels blijkt dat deze redenen niet onder alle omstandigheden voldoende zwaarwegend zijn. De verhuizing van de verzorgende personen mag bijvoorbeeld niet in overwegende mate gebaseerd zijn op een eigen keuze.

De UWV beleidsregels bieden ruimte om rekening te houden met de belangen van betrokkenen, maar daarbij is de lat wel hoog gelegd. Er moet immers sprake zijn van zwaarwegende redenen om de hardheidsclausule toe te passen. Het UWV heeft zelf aangegeven dat de volgende omstandigheden in ieder geval geen reden zijn om de hardheidsclausule toe te passen:

- Klimatologische omstandigheden die beter zouden zijn voor de gezondheid.
- Betrokkene wil gaan inwonen bij een echtpaar, waar hij eerder in huis was. Zij wonen echter in het buitenland.
- Verhuizing in verband met leefsituatie in de buurt.
- Verhuizing in verband met de wens een huis te kopen waar grond bij is om dieren te houden.
- Het feit dat prijzen van huizen in het buitenland lager zijn dan in Nederland.
- Partner/verzorger heeft heimwee en wil terug naar land van herkomst.¹⁸³

Dit beleid zal niet altijd voldoende ruimte bieden voor responsief gedrag richting semigranten. Deze ruimte hangt zeer nauw samen met de redenen om te verhuizen naar het buitenland. Als dit bijvoorbeeld te maken heeft met heimwee naar het land van herkomst, dan bestaat weinig ruimte om met hun belangen rekening te houden. Als het gaat om het aanvaarden van arbeid met re-integratieperspectief dan is de ruimte aanzienlijk groter.

6.4.4.4 *Tussenconclusie*

Het beleid van de SVB en het UWV biedt ruimte om rekening te houden met transnationale belangen. Dat geldt zowel voor het algemene beleid over het vaststellen van de woonplaats als voor het beleid dat is gericht op semigranten. Het algemene beleid houdt rekening met de intentie van betrokkene en bevat geen limitatieve lijst van feiten en omstandigheden die bij de beoordeling van de woonplaats van belang zijn. Verder biedt het UWV een keuzerecht aan pendelaars en neemt de SVB in uitzonderingsgevallen een dubbele woonplaats *de jure* aan.

182. Art. 2 Beleidsregels voortzetting Wajong-uitkering buiten Nederland (Besluit van het UWV van 29 april 2003, *Stcrf.* 2003, 84).

183. *Kamerstukken II* 2003/04, 29461, 6, p. 13.

De 'Beleidsregels voortzetting Wajong-uitkering buiten Nederland' van het UWV bieden minder ruimte voor responsief gedrag. Betrokkene moet namelijk zwaarwegende redenen hebben om buiten Nederland te gaan wonen. Door deze eis kan het UWV in de praktijk niet altijd rekening houden met de transnationale behoeften van migranten. Het UWV heeft bijvoorbeeld al geoordeeld dat geen sprake is van zwaarwegende redenen als de partner/verzorger heimwee heeft en wil terugkeren naar het land van herkomst.

6.5 TOETSING VAN DE JURISPRUDENTIE

6.5.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik de jurisprudentie over de woonlandbepalingen. Achtereenvolgens toets ik aan consistentie (paragraaf 6.5.2), zorgvuldigheid (paragraaf 6.5.3) en responsiviteit (paragraaf 6.5.4).

In dit jurisprudentieonderzoek ligt de focus op uitspraken van de CRvB over semigranten. Omdat de term 'semigrant' niet voorkomt in uitspraken over woonlandbepalingen, heb ik algemene zoekwoorden over de woonplaats gebruikt.¹⁸⁴ Uitspraken die alleen gaan over een vakantie in het buitenland of een verhuizing in het kader van een migratie of remigratie zijn vervolgens buiten beschouwing gelaten. Naast deze uitspraken van de CRvB gaat het jurisprudentieonderzoek ook over arresten van de Hoge Raad en het Hof van Justitie van de EU die van belang zijn voor de uitleg van de dubbele woonplaats *de jure*.

Ik heb uitspraken onderzocht uit de periode van 21 januari 2011 tot 1 januari 2021. Ik heb gekozen voor de begindatum van 21 januari 2011 omdat de Hoge Raad op deze datum een belangrijk arrest over de uitleg van het ingezetenschap heeft gewezen (zie paragraaf 6.5.2.2). Overigens geldt deze beperking in de tijd niet voor de arresten van het Hof van Justitie.

Omdat uitspraken over semigranten niet altijd worden gepubliceerd in vakbladen, heb ik vooral op rechtspraak.nl gezocht. Daarnaast heb ik gekeken naar de beschrijving van woonlandbepalingen in enkele elektronische databanken.¹⁸⁵ In deze beschrijvingen wordt soms ook verwezen naar jurisprudentie over semigranten. Overigens wordt de term 'semigrant' daarbij niet gebruikt.

184. Op rechtspraak.nl heb ik onder meer de volgende zoekopdrachten gedaan: [Wajong ingezetene], ["dubbele woonplaats"], [ingezetene dubbel*], [woonplaats woonruimte "1408/71"], [woonplaats woonruimte 883], [woonplaats woning "1408/71"], [woonplaats woning 883]. De verschillende combinaties van zoekwoorden staan tussen de teksthaken.

185. Het gaat om de databanken inzichtsociaaldomein.nl, ndsz.nl en gripopparticipatiewet.nl.

Vervolgens heb ik het netwerk van deze handmatig gevonden uitspraken geanalyseerd. Ik heb daarbij gebruik gemaakt van twee webtools: *caselawnet* en *caselawapp*.¹⁸⁶ Met behulp van *caselawnet* heb ik een bestand gemaakt dat is gebaseerd op de eerder handmatig gevonden uitspraken.¹⁸⁷ Daarna heb ik het netwerk gevisualiseerd door het bestand in de *caselawapp* te laden. Deze visualisatie is in figuur 6.2 weergegeven.¹⁸⁸ In deze figuur staat elk bolletje voor een uitspraak van de CRvB, de Hoge Raad of het Hof van Justitie. Een pijl tussen twee bolletjes staat voor een verwijzing in de ene uitspraak naar een andere uitspraak. Figuur 6.2 bevat veel pijlen. Dit betekent dat veel uitspraken verwijzen naar een andere uitspraak. Het netwerk bestaat uit 231 uitspraken. In 189 uitspraken is één of meer verwijzingen naar een andere uitspraak opgenomen. De meeste uitspraken bevatten 1 tot 4 verwijzingen naar andere uitspraken. Een enkele keer bevat een uitspraak 5 tot 8 uitgaande verwijzingen.¹⁸⁹ De meeste pijlen wijzen naar twee uitspraken van de Hoge Raad uit 2011.¹⁹⁰ Deze uitspraken hebben waarschijnlijk een grote precedentwerking. In paragraaf 6.5.2.2 ga ik uitgebreid in op deze uitspraken.

Het netwerk in figuur 6.2 bestaat uit 33 clusters van uitspraken. Het grootste cluster staat in het midden van het netwerk en bevat vooral uitspraken over ingezetenschap. Twee uitspraken van de Hoge Raad uit 2011 behoren ook tot dit cluster. Het op een na grootste cluster bevindt zich rechtsboven in het netwerk en ziet op uitspraken over de bijstand. Dit cluster bevat vooral verwijzingen naar een uitspraak van de CRvB over een bijstandsgerechtigde wiens echtgenote en kinderen veel in Egypte verblijven.¹⁹¹ Ook deze uitspraak komt in paragraaf 6.5.2.2 uitgebreid aan bod.

186. Van Kuppevelt & Van Dijck 2017, p. 97; Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 653.

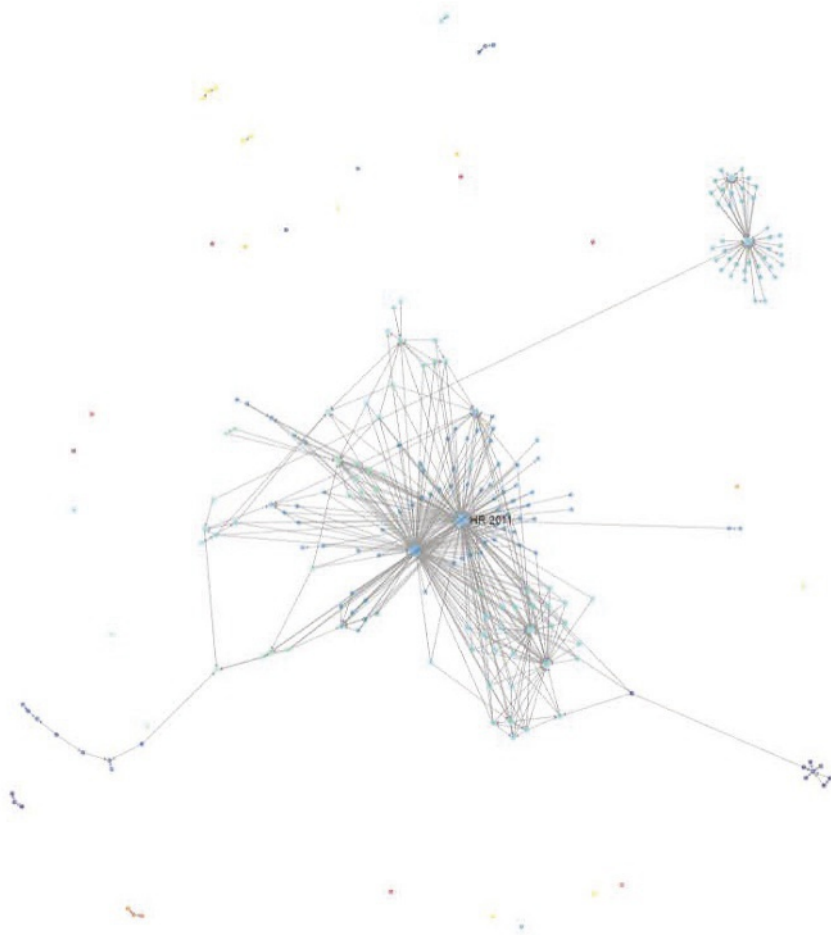
187. Het bestand is samengesteld door in *caselawnet* een lijst van ECLI's in te voeren. Deze lijst bestaat uit 65 uitspraken waarnaar in paragraaf 6.5 is verwezen. Het netwerk is vergroot door ook verwijzingen naar de verwijzingen mee te nemen (*referenced and referring cases*). Dit resulteerde in een bestand met 231 uitspraken. Dit bestand bevat ook diverse berekeningen van netwerkstatistieken. Deze statistieken kunnen met behulp van de *caselawapp* worden geëxporteerd naar een Excel-bestand.

188. De visualisatie is beperkt tot uitspraken van de CRvB, de HR en het HvJ EU vanaf 2011.

189. Het aantal uitgaande verwijzingen (de zogenaamde *out-degree*) heb ik afgelezen uit het Excel-bestand met netwerkstatistieken. Uitspraken met een hoge *out-degree* zijn mogelijk overzichtsarrangen, zie Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 654. Voor mijn onderzoek naar de consistentie in de jurisprudentie is ook van belang of een uitspraak verwijst naar een andere uitspraak, zie par. 4.2.3.

190. Dit blijkt uit het aantal inkomende verwijzingen (de zogenaamde *in-degree*). Deze netwerkstatistiek meet hoe vaak een uitspraak wordt geciteerd in een andere uitspraak. Uit het Excel-bestand blijkt dat 118 keer is verwezen naar HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466 en 106 naar HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285. In figuur 6.2 is de grootte van het bolletje ook afhankelijk van de *in-degree*. Het bolletje is namelijk groter naarmate vaker naar deze uitspraak is verwezen. Achterliggende gedachte bij het gebruik van de *in-degree* is dat uitspraken waarnaar vaker wordt verwezen, meer precedentwerking hebben dan uitspraken waar minder vaak naar wordt verwezen, zie Van Dijck & Van Kuppevelt 2019, p. 655.

191. CRvB 11 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8937.

Figuur 6.2 **Netwerk van uitspraken bij paragraaf 6.5**

6.5.2 *Toets aan consistentie*

6.5.2.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik de consistentie van jurisprudentie over de beoordeling van de woonplaats. Dit betekent dat ik de interne consistentie van jurisprudentie over woonlandbepalingen beoordeel (zie paragraaf 4.2.2). Ik maak hierbij een onderscheid tussen jurisprudentie over de woonplaats in het nationale socialezekerheidsrecht (paragraaf 6.5.2.2) en de jurisprudentie over de woonplaats in het Europees socialezekerheidsrecht (paragraaf 6.5.2.3).

6.5.2.2 *Jurisprudentie over de woonplaats in het nationale socialezekerheidsrecht*

Voor de uitleg van het ingezetenschap zijn vooral enkele arresten van de Hoge Raad uit 2011 en 2013 van groot belang. Het belang van de arresten uit 2011 blijkt ook uit het netwerk van uitspraken over semigranten dat in figuur 6.2 is weergegeven.

De arresten zijn geweest in het kader van artikel 2 AKW (het begrip ‘ingezetene’) en artikel 3 AKW (het begrip ‘wonen’). In de arresten uit 2011 verwijst de Hoge Raad naar de wetsgeschiedenis bij de totstandkoming van de AKW.¹⁹² Hieruit blijkt dat de wetgever met het woonplaatsbegrip in de volksverzekeringswetten heeft beoogd aan te sluiten bij het fiscale woonplaatsbegrip. De Hoge Raad verwijst ook naar jurisprudentie waaruit volgt dat een duurzame band van persoonlijke aard tussen betrokkene en Nederland moet bestaan.¹⁹³ Bij de beoordeling van deze band moet acht worden geslagen op alle in aanmerking komende omstandigheden van het geval. De duurzame band met Nederland hoeft niet sterker te zijn dan de band met enig ander land. Voor een woonplaats in Nederland is dus niet noodzakelijk dat het middelpunt van iemands maatschappelijk leven zich in Nederland bevindt.¹⁹⁴ Dit oordeel betekende een breuk met de vaste jurisprudentie van de CRvB. Op grond van deze jurisprudentie was namelijk wel vereist dat het middelpunt van het maatschappelijk leven in Nederland ligt. De CRvB beoordeelde dit door de omstandigheden van het geval te rubriceren in juridische, economische en sociale factoren. Volgens de Hoge Raad wilde de wetgever echter geen bijzondere betekenis toekennen aan bepaalde (categorieën) omstandigheden. Daarbij verwijst de Hoge Raad naar de wetsgeschiedenis bij het woonplaatsbegrip in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Deze wetsgeschiedenis is ook maatgevend voor de uitleg van het begrip ‘woonplaats’ in de AKW.¹⁹⁵

In het arrest van 12 april 2013 houdt de Hoge Raad vast aan de aansluiting bij het fiscale woonbegrip. Aan bepalingen in internationale en supranationale regelingen over de sociale zekerheid komt geen betekenis toe omdat het hier gaat om de uitleg van een begrip in de nationale wetgeving en niet om toepassing van een verdrag. Vervolgens oordeelt de Hoge Raad dat de mogelijkheid bestaat dat iemand zowel in Nederland als in een ander land woont, al zal dat zich slechts in uitzonderlijke

192. *Kamerstukken II* 1957/58, 4953, 3, p. 31.

193. In het arrest van 21 januari 2011 (HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466) wordt verwezen naar HR 20 december 1995, nr. 30452, BNB 1996/161. Ik vermoed dat deze verwijzing niet klopt en dat beoogd werd te verwijzen naar HR 17 januari 1996, ECLI:NL:HR:1996:AA1836, BNB 1996/161.

194. HR 22 december 1971, ECLI:NL:HR:1971:AX4909, BNB 1973/120.

195. Concl. A-G. Overgaauw, ECLI:NL:PHR:2006:AV1227 (2.1.3-2.1.6 waaronder de verwijzing naar *Kamerstukken II* 1955/56, 4080, nr. 5, p. 5); HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466, r.o. 3.5.2-3.5.5 en HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285, r.o. 3.5.2-3.5.5. Zie ook HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7652.

gevallen voordoen. Dit arrest heeft betrekking op zo'n uitzonderlijk geval. Betrokene heeft enige decennia in Nederland gewoond, heeft een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, beschikt in Nederland over een duurzame huurwoning en heeft (klein)kinderen die in Nederland wonen. Verder heeft hij nooit de intentie geuit om zich buiten Nederland te vestigen en is een dergelijke intentie ook niet uit de omstandigheden af te leiden. Naast deze band met Nederland heeft betrokkene ook een band met Marokko: hij heeft de Marokkaanse nationaliteit en is na het overlijden van zijn eerste vrouw hertrouwd met een Marokkaanse vrouw. Hij reist twee keer per jaar naar Marokko en verblijft ongeveer veertig weken per jaar bij zijn vrouw en dochter in Marokko. Dit lange verblijf in Marokko doet echter niet af aan zijn band met Nederland.¹⁹⁶

In uitspraken over het ingezetenschap verwijst de CRvB vaak naar de jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2011.¹⁹⁷ De bewoordingen van deze verwijzingen lopen iets uiteen. In een uitspraak over de Wet BEU verwijst de CRvB ook naar de jurisprudentie van de Hoge Raad uit 2011. Het ging hierbij om een AOW-gerechtigde die veel jaren op Curaçao heeft gewoond en om medische redenen gedurende langere periodes tijdelijk in Colombia verblijft. De woonplaats moest worden vastgesteld, omdat de AOW-uitkering wel wordt geëxporteerd naar Curaçao, maar niet naar Colombia. In deze uitspraak noemt de CRvB overigens niet de mogelijkheid dat betrokkene een dubbele woonplaats *de jure* heeft. Dit zou verband kunnen houden met het oordeel dat de SVB onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de woonsituatie op Curaçao.¹⁹⁸

De jurisprudentie van de Hoge Raad lijkt niet van belang te zijn voor het bepalen van de woonplaats in het kader van het woonlandbeginsel. Dit blijkt uit een uitspraak over de toepassing van de woonlandfactor op de kinderbijslag van een naar

196. HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824, r.o. 3.2.1-3.2.3 en 3.3.1 en CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323, r.o. 1.1, 4.9 en 4.13. Zie voor een vergelijkbare casus HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6979 en CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5795.

197. CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5795, r.o. 4.3, 4.10-4.12; CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323, r.o. 4.3, 4.10-4.12; CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.3;

CRvB 29 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5919, r.o. 4.3; CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176, r.o. 4.1; CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274, r.o. 4.1-4.3; CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997, r.o. 4.3; CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963, r.o. 4.6; CRvB 12 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1765, r.o. 3.2; CRvB 12 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1768, r.o. 3.2; CRvB 3 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:7, r.o. 4.3; CRvB 28 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:653, r.o. 4.2; CRvB 20 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2987, r.o. 4.4; CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.6; CRvB 8 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2427, r.o. 4.3.3; CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678, r.o. 4.3.

198. CRvB 8 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1342, r.o. 4.3-4.6. In 2008 heeft de CRvB overigens al geoordeeld dat het begrip 'wonen' in het exportverbod als bedoeld in artikel 7b AKW niet afwijkt van het begrip 'wonen' bij de beoordeling van ingezetenschap, zie CRvB 10 juni 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD4159.

Mali uitgezonden ambtenaar. Volgens de ambtenaar hadden haar kinderen een duurzame band van persoonlijke aard met Nederland behouden. Het gezin had altijd de beschikking over een eigen huis waarin werd verbleven tijdens de vakanties in Nederland. De kinderen kregen in Mali onderwijs op een Nederlandse school en deden veel aan Nederlandse culturele activiteiten. Daarnaast was de intentie altijd om naar Nederland terug te keren. De CRvB legt dit betoog terzijde. Een eventuele band met Nederland kan volgens de CRvB niet tot het oordeel leiden dat de woonlandfactor van Mali ten onrechte is toegepast. De CRvB verwijst naar de wetsgeschiedenis bij de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid en stelt vast dat deze wet beoogt te voorkomen dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Gelet op deze ratio is de woon- en feitelijke verblijfplaats van de kinderen doorslaggevend voor de vaststelling van de hoogte van de kinderbijslag.¹⁹⁹ Opvallend is dat de CRvB niet wijst op de formulering van artikel 12 lid 2 AKW. Uit de zinsnede 'een kind dat woont buiten Nederland' in dit artikel zou immers kunnen worden afgeleid dat het voldoende is als een kind in Mali woont. Of ook sprake is van wonen in Nederland doet dan niet ter zake.

Ook bij de beoordeling van het recht op bijstand lijkt de jurisprudentie van de Hoge Raad over het ingezetenschap geen rol te spelen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de CRvB van oktober 2011. In deze zaak was in geschil of de echtgenote en de kinderen van een bijstandsgerechtigde in 2009 in Nederland woonachtig waren. De echtgenote was in september 1999 vanuit Egypte naar Nederland gekomen. De bijstandsgerechtigde, zijn echtgenote en hun vier kinderen hebben de Nederlandse en de Egyptische nationaliteit. Vanaf 2006 verblijven de echtgenote en de kinderen zes tot acht maanden per jaar bij familie in Egypte. De reden van dit terugkerende verblijf in Egypte is dat de oudste twee kinderen daar naar school gaan. De echtgenote heeft geen werk in Egypte. Tijdens de schoolvakantie van eind mei tot en met eind september verblijven zij in de woning van de bijstandsgerechtigde. Het gaat om een vierkamerwoning in Amsterdam die voor het gezin is ingericht. Tot en met 2008 paste het college van B&W van de gemeente Amsterdam de bijstandsnorm aan gedurende de periode waarin het volledige gezin in Nederland verbleef. In 2009 besluit het college om de bijstandsnorm niet meer aan te passen. Volgens de CRvB was dit besluit niet zorgvuldig voorbereid. De CRvB verwijst naar de wetsgeschiedenis bij artikel 11 lid 1 WWB.²⁰⁰ Uit deze wetsgeschiedenis volgt onder meer dat voor het antwoord op de vraag waar iemand woont bepalend is de plaats waar hij werkelijk woont met zijn gezin en waar het centrum van zijn maatschappelijk leven zich bevindt. De CRvB stelt vast dat tot begin december 2006 het centrum van het maatschappelijk leven van het

199. CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2697, r.o. 1.2, 4.3 en 4.5. Zie ook CRvB 7 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:884, r.o. 4.7.

200. *Kamerstukken II* 2005-06, 30493, 3, p. 3.

gezin in ieder geval in Amsterdam was. Op basis van de feiten en omstandigheden van dit geval kan volgens de CRvB niet worden vastgesteld dat de echtgenote en de kinderen het middelpunt van hun maatschappelijk leven op enig moment hebben verplaatst van Amsterdam naar Egypte. Dat de echtgenote en de kinderen in 2009 bijna acht maanden in Egypte verbleven en dat de twee oudste kinderen in Egypte naar school gaan, maakt dit niet anders.²⁰¹

In deze uitspraak is het centrum van het maatschappelijk leven doorslaggevend voor de beoordeling van de woonplaats. De CRvB volgt hiermee de wetsgeschiedenis bij artikel 11 lid 1 WWB. Uit deze wetsgeschiedenis blijkt echter ook dat de term ‘woonplaats’ in de WWB synoniem is aan het begrip ‘ingezetene’ (zie paragraaf 6.3.3.4). De CRvB past in de Egyptische casus de jurisprudentie van de Hoge Raad over het ingezetenschap echter niet toe op de beoordeling van de woonplaats in het kader van de bijstand. De CRvB beoordeelt immers of het centrum van het maatschappelijk leven in Nederland ligt. Een dergelijk centrum lijkt de mogelijkheid van een dubbele woonplaats uit te sluiten.²⁰² Uit de jurisprudentie over het ingezetenschap blijkt daarentegen dat het middelpunt van iemands maatschappelijk leven niet in Nederland hoeft te liggen en dat een dubbele woonplaats in uitzonderingsgevallen mogelijk is.

Voor de beoordeling van het ingezetenschap zijn veel feiten en omstandigheden van belang. Volgens de Hoge Raad moet immers acht worden geslagen op alle in aanmerking komende omstandigheden van het geval. Uit de geselecteerde uitspraken van de CRvB blijkt dat onder meer de volgende feiten en omstandigheden van belang kunnen zijn: de beschikbaarheid van woonruimte, de verblijfsduur, de aanwezigheid van vrouw en (klein)kinderen, de nationaliteit, de verblijfsvergunning, het werk, bankrekeningen, verzekeringen en de intentie.²⁰³

De meeste uitspraken bevatten alleen een opsomming van de feiten en omstandigheden die de CRvB heeft meegewogen. Het komt echter ook wel voor dat de CRvB zich uitlaat over het gewicht van een bepaalde factor. In een zaak over de echtgenote van een tropenarts achtte de CRvB van groot gewicht dat zij gedurende een periode van drie jaar niet in Nederland heeft verbleven en dat zij in Nederland niet

201. CRvB 11 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8937.

202. Zie ook Pötgens, Cornelisse & Wu 2016, p. 892-893; Brouwer 2019, p. 291. Zie ook concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350 (3.22).

203. CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5795; CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323; CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199; CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176; CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274; CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997; CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4431; CRvB 26 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1319; CRvB 28 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:653; CRvB 20 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2987; CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514; CRvB 8 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2427; CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678.

meer beschikte over duurzaam tot haar beschikking staande woonruimte. Het aanhouden van bankrekeningen en verzekeringen in Nederland legde daarentegen weinig gewicht in de schaal.²⁰⁴ In een zaak over een AOW-gerechtigde met een goudmijn in Canada was het nauwelijks relevant dat betrokkene twee maal in Nederland een tandarts had bezocht en dat hij in een rouwadvertentie om een buurman van zijn moeder wordt vermeld.²⁰⁵ In een andere zaak over een AOW-gerechtigde oordeelde de CRvB dat niet van belang was dat hij om economische redenen naar het buitenland was vertrokken.²⁰⁶

In diverse uitspraken is opgemerkt dat een uitschrijving uit de BRP niet doorslaggevend is voor de beoordeling van de woonplaats.²⁰⁷ Hierbij speelt waarschijnlijk mee dat voor de registratie in de BRP alleen de verblijfsduur in of buiten Nederland van belang is, terwijl voor de beoordeling van de woonplaats ook andere omstandigheden moeten worden meegewogen.²⁰⁸

Tot slot blijkt uit de jurisprudentie duidelijk dat de CRvB de SVB beleidsregels over de uitleg van het begrip ‘ingezetene’ intensief toetst. Het is immers de exclusieve taak van de rechter om het wettelijk begrip ‘ingezetene’ uit te leggen. De SVB mag hierover wetsinterpreterende beleidsregels opstellen, maar deze regels kunnen de rechter niet binden.²⁰⁹

6.5.2.3 *Jurisprudentie over de woonplaats in het Europees coördinatierecht*

De jurisprudentie van het Hof van Justitie over het begrip ‘woonplaats’ is van belang voor situaties waarin het Unierecht van toepassing is. Hierbij is onder meer vereist dat iemand zich bevindt in een grensoverschrijdende situatie waarbij meerdere lidstaten van de EU/EER of Zwitserland zijn betrokken. Uit vaste rechtspraak van het Hof volgt dat het begrip ‘woonplaats’ in Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EG) nr. 883/2004 ziet op de lidstaat waar betrokkene zijn normale woonplaats heeft en waar zich ook het gewone centrum van zijn belangen bevindt. In het bijzonder moet worden gelet op zijn gezinssituatie, de redenen waarom hij naar een ander land is gegaan, de duur en bestendigheid van zijn verblijf aldaar, of hij een vaste werkkring heeft en de intentie van de betrokkene zoals die uit alle

204. CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4431, r.o. 4.4.1 en 4.4.2.

205. CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.14.

206. CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.7.

207. CRvB 4 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2447, r.o. 4.8 en CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421, r.o. 4.5. Bewijsrechtelijk kan de uitschrijving uit de Nederlandse bevolkingsadministratie echter wel een rol spelen, zie CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.8 en CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678, r.o. 4.4.1.

208. Rapport Commissie grenswerkers 2017, p. 78.

209. CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323, r.o. 4.8; CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5795, r.o. 4.8; CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176, r.o. 4.3; CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274, r.o. 4.4; CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997, r.o. 4.5; CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963, r.o. 4.7.

omstandigheden blijkt.²¹⁰ Deze lijst van gegevens is inmiddels gecodificeerd in artikel 11 lid 1 van Verordening (EG) nr. 987/2009 (zie paragraaf 6.3.2.4). Bij deze codificatie zijn de bewoordingen iets gewijzigd en zijn twee gegevens aan de lijst toegevoegd, namelijk de huisvestingssituatie en de lidstaat waar betrokkene geacht wordt te wonen voor belastingdoeleinden. De lijst van gegevens is niet uitputtend en voorziet niet in een rangorde.²¹¹ Formele indicaties, zoals inschrijving in een gemeentelijk inwonersregister, zijn bij de beoordeling van de woonplaats niet doorslaggevend. Het begrip 'woonplaats in een lidstaat' sluit niet uit dat iemand een tijdelijke verblijfplaats in een andere lidstaat heeft.²¹² Wel is uitgesloten dat hij tegelijkertijd beschikt over twee normale woonplaatsen op het grondgebied van twee verschillende lidstaten. Dit volgt uit het arrest *Wencel*. In dit arrest wordt gewezen op de functie van de aanwijsregels (zie paragraaf 6.3.3.1). Deze regels beogen om betrokkenen onder de socialezekerheidsregeling van één enkele lidstaat te brengen. Omdat de woonplaats één van de aanknopingspunten voor de toepasselijke wetgeving is, kan een persoon voor de toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 niet tegelijkertijd beschikken over meerdere woonplaatsen in verschillende lidstaten (zie ook paragraaf 2.3.4.3).²¹³ Verder volgt uit het arrest *Ministerstvo práce a sociálních věcí vs B.* dat Verordening (EG) nr. 883/2004 met betrekking tot het begrip 'woonplaats' geen enkele relevante wijziging ten opzichte van Verordening (EEG) nr. 1408/71 heeft ingevoerd.²¹⁴

Het is vervolgens aan de nationale rechter om de jurisprudentie van het Hof van Justitie toe te passen en aan de hand van alle relevante elementen in het dossier te beoordelen waar zich de normale woonplaats van betrokkene bevindt. In de uitspraken van de CRvB wordt vaak uitgebreid verwezen naar deze jurisprudentie.

210. HvJ EG 17 februari 1977, C-76/76, ECLI:EU:C:1977:32 (*Di Paolo*); HvJ EG 25 februari 1999, C-90/97, ECLI:EU:C:1999:96 (*Swaddling*); HvJ EU 16 mei 2013, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303 (*Wencel*); HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*); HvJ EU 11 september 2014, C-394/13, ECLI:EU:C:2014:2199 (*Ministerstvo práce a sociálních věcí vs B.*). Zie ook Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels 2013, p. 47-49.

211. HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*), r.o. 46.

212. HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*), r.o. 47-50.

213. HvJ EU 16 mei 2013, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303 (*Wencel*), ECLI:EU:C:2013:303, r.o. 43-51.

214. HvJ EU 11 september 2014, C-394/13, ECLI:EU:C:2014:2199 (*Ministerstvo práce a sociálních věcí vs B.*) r.o. 35.

Daarbij wordt de jurisprudentie meestal samengevat in een standaardformulering.²¹⁵ Na deze standaardformulering volgt meestal een uitgebreide opsomming van de feiten en omstandigheden. Deze opsomming bevat vooral feiten en omstandigheden die staan op de in de vorige alinea genoemde lijst van gegevens. Daarnaast komt het ook voor dat de CRvB de volgende gegevens meeweegt: artsenbezoek, bankrekeningen en de maatschappelijke banden van betrokkene.²¹⁶ Of betrokkene ook de taal spreekt van een bepaald land, lijkt de CRvB niet mee te wegen.²¹⁷ Het komt ook voor dat een bepaald gegeven pas na de vaststelling van de woonplaats wordt genoemd. De CRvB merkt dan op dat dit gegeven niet leidt tot een ander oordeel over de woonplaats. Dit geldt bijvoorbeeld voor het hebben van een belastingplicht in een bepaald land. Volgens de CRvB is dit gegeven niet doorslaggevend voor de vaststelling van welke lidstaat de socialeverzekeringswetgeving van toepassing is en kan het dus niet tot een ander oordeel leiden.²¹⁸

De CRvB kijkt ook naar de intentie van betrokkene. De intentie maakt meestal onderdeel uit van de opsomming van gegevens, maar het komt ook voor dat de CRvB beoordeelt of uit de vastgestelde feiten een bepaalde intentie kan worden afgeleid.²¹⁹ De intentie gaat niet alleen over de wens om te verhuizen naar een ander land,²²⁰ maar kan ook betrekking hebben op de wens om onder het zorg- en fiscale stelsel van een bepaald land te vallen.²²¹ Het komt ook voor dat de CRvB vermeldt waarom iemand in een bepaald land was ingeschreven. De inschrijving

-
215. De CRvB gebruikte een standaardformulering in: CRvB 17 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:117, r.o. 4.9; CRvB 18 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1335, r.o. 4.4; CRvB 4 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2447, r.o. 4.6; CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.5; CRvB 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:757, r.o. 4.5; CRvB 4 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3038, r.o. 4.2.1; CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421, r.o. 4.3.3; CRvB 15 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2817, r.o. 4.3; CRvB 7 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3817, r.o. 4.6; CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.4; CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:933, r.o. 4.4; CRvB 23 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2622, r.o. 4.4; CRvB 4 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3089, r.o. 4.3. De CRvB gebruikte geen standaardformulering in: CRvB 7 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1352, r.o. 4.2; CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3319, r.o. 4.3; CRvB 30 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:291, r.o. 4.3; CRvB 28 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3880; CRvB 14 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:314, r.o. 4.3.
216. CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.9; CRvB 7 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3817, r.o. 4.7; CRvB 30 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:291, r.o. 4.5.
217. CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:933, r.o. 3 en 4.6.
218. CRvB 23 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2622, r.o. 4.9; CRvB 4 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4327, r.o. 4.1.
219. CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:933, r.o. 4.6; CRvB 23 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2622, r.o. 4.7; CRvB 28 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3880, r.o. 4.4; CRvB 14 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:314, r.o. 4.4.
220. CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.9; CRvB 15 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2817, r.o. 4.5; CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.10; CRvB 4 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3089, r.o. 4.5.
221. CRvB 4 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3038, r.o. 4.2.2.

houdt bijvoorbeeld verband met de afwikkeling van een echtscheiding, een voorwaarde uit het huurcontract of het behoud van een zorgverzekering.²²²

Uit de uitspraken blijkt dat soms een onjuist toetsingskader wordt gehanteerd. Er wordt dan getoetst aan het ingezetenschap in plaats van Verordening (EEG) nr. 1408/71 of Verordening (EG) nr. 883/2004. Meestal ligt de fout bij de SVB of een rechtbank,²²³ maar een enkele keer komt het ook voor dat de CRvB niet onderkent dat het Europees coördinatierrecht van toepassing is.²²⁴ Daarnaast bespreekt de CRvB soms het ingezetenschap omdat een procespartij meent dat hieraan moet worden getoetst.²²⁵ Soms worden bij de toetsing aan het Europees coördinatierrecht termen gebruikt die eigenlijk horen bij een toets aan het ingezetenschap. Er wordt dan bijvoorbeeld gesproken over een 'duurzame band van persoonlijke aard'.²²⁶

Omdat een woonplaats in twee of meer lidstaten is uitgesloten, kan het voorkomen dat iemand wel een sterke band met Nederland heeft, maar juridisch gezien toch niet in Nederland woont. De band met de andere lidstaat is dan ook sterk en de CRvB moet deze banden tegen elkaar afwegen. Een mooi voorbeeld van een dergelijke situatie speelde in het kader van de Ziektewet. Het ging om de aanvraag van een Ziektewet-uitkering door een taalconsulent die werkte voor de Poolse vestiging van zijn werkgever. Hij werkte ongeveer de helft van de tijd in Polen en de andere helft in Nederland. Hij heeft in beide landen vrijwilligerswerk verricht en in Nederland (onbetaald) promotieonderzoek gedaan. Zijn partner woont in Polen. Hij is in 2012 met haar gehuwd. Ze hebben samen een koopwoning in Polen. In Nederland had betrokkene geen zelfstandige woonruimte. Hij had wel een ziektekostenverzekering in Nederland. Hij heeft zowel in Nederland als in Polen artsen bezocht. Hij heeft de Nederlandse nationaliteit. Hij had een bankrekening bij de ING-bank. Zijn kinderen en kleinkinderen wonen in Nederland. De CRvB bekijkt deze feiten en omstandigheden in hun onderlinge verband en komt tot de conclusie dat betrokkene op de datum van zijn ziekmelding in Polen woonde.²²⁷

Een ander voorbeeld speelde bij de aanvraag van een nabestaandenuitkering. Het ging hierbij om een echtpaar dat in september 2010 een huis in Frankrijk had gekocht. De echtgenote heeft in Frankrijk een eigen bedrijf opgezet. Hun kinderen

222. CRvB 4 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2447, r.o. 4.7; CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.7; CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421, r.o. 4.4 en 4.5.

223. CRvB 7 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1352, r.o. 4.1; CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 2.2 en 4.3; CRvB 4 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3089, r.o. 4.1.

224. Zie bijvoorbeeld CRvB 29 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5919.

225. CRvB 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:757, r.o. 3 en 4.6; CRvB 4 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4327, r.o. 3 en 4.6; CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3319, r.o. 3.2 en 4.4.

226. CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.8 – 4.10.

227. CRvB 7 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3817, r.o. 1.1 en 4.7.

gingen in Frankrijk naar school. Hun huis in Nederland is vanaf augustus 2011 verhuurd aan derden. Eind 2010 werd bij de echtgenoot kanker geconstateerd. Omdat hij in Nederland behandeld wilde worden, bleef hij ingeschreven in het Nederlandse bevolkingsregister op het adres van zijn broer. Tijdens de behandelingen verbleef hij in het ziekenhuis of bij familie of vrienden in Nederland. Tussen de behandelperiodes door verbleef hij bij zijn gezin in Frankrijk. Nadat behandeling van zijn ziekte niet meer mogelijk was, heeft hij vanaf 25 juni 2013 tot zijn overlijden in 2014 onafgebroken bij zijn gezin in Frankrijk verbleven. De CRvB erkent dat het hier gaat om bijzondere omstandigheden. Vervolgens constateert de CRvB dat de echtgenoot vanaf 25 juni 2013 het centrum van zijn belangen in Frankrijk had. Hij was ten tijde van zijn overlijden dus niet verzekerd voor de Anw.²²⁸ Mogelijk had wel recht op nabestaandenuitkering bestaan als het toetsingskader van het ingezetenschap van toepassing was.²²⁹

Het is ook mogelijk dat iemand slechts zwakke banden met twee landen heeft, bijvoorbeeld in het geval van personen die hun woning in Nederland hebben opgezegd en met een camper door Europa trekken.²³⁰ De CRvB moet dan deze zwakke banden tegen elkaar afwegen. Achterliggende gedachte hierbij is dat een persoon in ieder geval één woonplaats *moet hebben*. Uit de Praktische Gids van de Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels volgt overigens dat deze woonplaats zich niet binnen de territoriale werkingssfeer van de verordeningen hoeft te bevinden, maar ook in een derde land kan zijn.²³¹

6.5.2.4 *Tussenconclusie*

Voor de beoordeling van de woonplaats spelen de arresten van de Hoge Raad over het ingezetenschap en de arresten van het Hof van Justitie over de woonplaats een belangrijke rol. Bij de uitleg van het begrip ‘ingezetene’ heeft de Hoge Raad aansluiting gezocht bij het fiscale woonplaatsbegrip. Omdat het gaat om de uitleg van een begrip in de nationale wetgeving komt volgens de Hoge Raad geen betekenis toe aan de bepalingen over de woonplaats in Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) 987/2009. Dit betekent dat er in ieder geval twee toetsingskaders zijn. Het ene kader heeft betrekking op de uitleg van de woonplaats in het Nederlands socialezekerheidsrecht en fiscaal recht. Het andere kader ziet op de uitleg van de woonplaats in het Europees coördinatierecht.

Deze verschillende toetsingskaders zullen in de praktijk slechts in een beperkt aantal gevallen leiden tot een verschillende beoordeling van de woonplaats. Uit de

228. CRvB 4 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3089, r.o. 4.5.

229. Zie bijvoorbeeld CRvB 1 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997.

230. CRvB 23 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2622.

231. Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels 2013, p. 47. Zie ook CRvB 15 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2817.

jurisprudentie blijkt namelijk dat vaak dezelfde feiten en omstandigheden worden meegewogen.²³² In beide toetsingskaders wordt een breed scala aan feiten en omstandigheden meegewogen. Volgens de Hoge Raad moet acht worden geslagen op alle in aanmerking komende omstandigheden van het geval, terwijl het Hof van Justitie benadrukt dat de lijst van gegevens niet uitputtend is. Ook willen beide instanties geen rangorde of bijzondere betekenis toekennen aan bepaalde (groepen van) feiten of omstandigheden.

Er is echter een belangrijk verschil. In het kader van het Europees coördinatieright kan geen sprake van zijn van een dubbele woonplaats *de jure*. Dit heeft te maken met de context van het begrip 'woonplaats' in het Europees coördinatieright. Het gaat hierbij in het bijzonder om de functie van de aanwijsregels. Deze regels beogen om personen onder de socialezekerheidsregeling van één enkele lidstaat te brengen. Omdat de woonplaats één van de aanknopingspunten voor het vaststellen de toepasselijke wetgeving is, is het accepteren van een dubbele woonplaats niet verenigbaar met de functie van de aanwijsregels. Bij de beoordeling van het ingezetenschap is een dubbele woonplaats in uitzonderlijke gevallen wel mogelijk. Hierbij weegt vooral de consistentie in het nationale recht zwaar. De uitkomst van de beoordeling van de woonplaats kan dus verschillen. Dit verschil leidt ook tot een verschil in de weging van de feiten en omstandigheden. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van twee soorten weegschalen: de enkelvoudige weegschaal versus de tweearmige balans (zie figuur 6.3). De Hoge Raad beoordeelt of iemands band met Nederland voldoende sterk is. Hierbij gebruikt de Hoge Raad als het ware een enkelvoudige weegschaal. Er is sprake van ingezetenschap als het gewicht van alle relevante feiten en omstandigheden een bepaalde grens overschrijdt.²³³ Het Hof van Justitie weegt de banden met verschillende landen tegen elkaar af en beoordeelt welke band het zwaarst weegt. Het Hof gebruikt hierbij een weegschaal in de vorm van een tweearmige balans. De schaal die het zwaarst beladen is, staat dan voor het land waarmee de band het sterkst is.²³⁴

232. Enig verschil is dat bij de beoordeling van het ingezetenschap geen belang is gehecht aan de reden om te verhuizen (zie CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.7), terwijl dit punt in artikel 11 lid 2 Verordening (EG) 987/2009 wel wordt genoemd als relevant gegeven.

233. Deze weging betekent overigens niet dat de rechter geen oog heeft voor feiten en omstandigheden die wijzen op een band met een ander land dan Nederland, zie HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824, r.o. 3.3.2. Ook Vissers vindt dat bij de beoordeling van de fiscale woonplaats moet worden gekeken naar de situatie in het buitenland. Hij lijkt daarbij echter niet uit te gaan van een weging met een enkelvoudige balans, maar van een tweearmige balans, zie Vissers 2018, p. 327-329. Omdat doorslaggevend is of de band van betrokkene met Nederland voldoende sterk is, acht ik het juist om uit te gaan van een weging met een enkelvoudige balans.

234. Vgl. CRvB 15 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:40, r.o. 4.6. Aldus ook Pötgens, Cornelisse & Wu 2016, p. 892-893; Brouwer 2019, p. 291.

Figuur 6.3 Enkelvoudige weegschaal en tweearmige balans



Bron afbeeldingen: nl.freepik.com.

De CRvB verwijst vaak naar de arresten van de Hoge Raad en het Hof van Justitie. Vergelijkingen met gevallen die in andere uitspraken van de CRvB aan de orde waren komen nauwelijks voor. Bij verwijzingen naar jurisprudentie van het Hof van Justitie gebruikt de CRvB vaak een standaardformulering.

Bij de beoordeling van de woonplaats in het Nederlands socialezekerheidsrecht is de jurisprudentie van de Hoge Raad over het ingezetenschap overigens niet altijd leidend. In jurisprudentie van de CRvB over de bijstand is het centrum van het maatschappelijk leven namelijk doorslaggevend voor de beoordeling van de woonplaats. Daarnaast lijkt de jurisprudentie over het ingezetenschap niet van belang te zijn voor het bepalen van de woonplaats in het kader van het woonland-beginsel. Dit betekent dat ook binnen het nationaal socialezekerheidsrecht verschillende toetsingskaders voor de beoordeling van de woonplaats gelden.

6.5.3 *Toets aan zorgvuldigheid*

6.5.3.1 *Inleiding*

In deze paragraaf beschrijf ik uitspraken over semigranten waarin de rechter het feitenonderzoek door het bestuursorgaan toetst. Dit onderzoek is beperkt tot uitspraken van de CRvB. Ik ga na of de rechter de bewijslast expliciet benoemt (paragraaf 6.5.3.2). Ook bespreek ik welke bewijsmiddelen een rol kunnen spelen bij de vaststelling van de woonplaats en hoe deze bewijsmiddelen worden gewaardeerd (paragraaf 6.5.3.3).

6.5.3.2 *Bewijslast*

De CRvB benoemt de bewijslast expliciet in enkele, vooral recente uitspraken. In geval van een aanvraag ligt de bewijslast bij de aanvrager en in geval van een belastend besluit bij het bestuursorgaan.²³⁵ Dit is in lijn met de hoofdregels van de bewijslastverdeling die in paragraaf 4.3.1 zijn besproken. Daarbij valt op dat in twee uitspraken aan de uitschrijving uit de Nederlandse bevolkingsadministratie het vermoeden wordt ontleend dat een aanvrager niet langer ingezetene van Nederland is.²³⁶

Er zijn echter ook veel uitspraken waarin de CRvB de bewijslast niet expliciet benoemt. Een aantal van deze uitspraken is vanuit bewijsrechtelijk perspectief interessant. Dit geldt in het bijzonder voor uitspraken over aanvragen van semigranten. In deze uitspraken concludeert de CRvB regelmatig dat het onderzoek van het bestuursorgaan onvoldoende zorgvuldig was. Wat zegt dit over de bewijslast van semigranten? Ik onderzoek dit aan de hand van vier uitspraken over semigranten. De eerste zaak gaat over de aanvraag van een AOW-pensioen van een man die jarenlang op Curaçao heeft gewoond en om medische redenen veel in Colombia verblijft (zie ook paragraaf 6.5.2.2). Volgens de SVB woont hij in Colombia. De SVB baseert dit op een telefoongesprek met een bewoonster van het adres op Curaçao, gegevens die betrokkene zelf op formulieren van de SVB heeft ingevuld en pagina's uit het paspoort van betrokkene. De CRvB heeft aan de SVB gevraagd om nader onderzoek te doen naar de woning op Curaçao en het verblijf in beide woonplaatsen. De SVB heeft toen kopieën van de paspoortpagina's ingezonden en verder verwezen naar de stukken in het dossier. De CRvB oordeelt dat het onderzoek van de SVB onvoldoende zorgvuldig is. Hierbij speelt mee dat betrokkene een verklaring had voor zijn verblijf in Colombia en dat de SVB deze verklaring niet heeft betwist. Over de band met Colombia is verder weinig bekend, terwijl duidelijk is dat betrokkene een (sterke) band met Curaçao heeft (gehad). Onder deze omstandigheden lag het op de weg van de SVB om nader onderzoek te doen naar de vraag of de band met Curaçao was verbroken. Een huisbezoek op Curaçao had meer specifieke informatie kunnen opleveren over de woonsituatie van betrokkene. Omdat de SVB geen huisbezoek heeft verricht, is niet duidelijk geworden of hij altijd al inwoonde bij zijn zus, of hij daar een eigen kamer had en wat zijn overige leefomstandigheden waren. Aan de omstandigheid dat betrokkene geregeld in Colombia verblijft, hecht de CRvB minder gewicht dan de SVB. Er is namelijk niets bekend over de omstandigheden waaronder betrokkene in Colombia verblijft. De

235. CRvB 22 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:372, r.o. 4.2; CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.8; CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678, r.o. 4.4.1 (bewijslast bij aanvrager) en CRvB 8 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2346, r.o. 4.2 (bewijslast bij bestuursorgaan in geval van belastend besluit).

236. CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.8; CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678, r.o. 4.4.1.

CRvB volgt daarom niet het oordeel van de SVB over de woonplaats van betrokkene.²³⁷

De tweede zaak gaat over de aanvraag van kinderbijslag door een man wiens vrouw en kinderen in Marokko wonen. Hij beschikt over een huurwoning in Nederland en is jarenlang ingezetene van Nederland geweest. De CRvB oordeelt dat de SVB onvoldoende onderzoek heeft verricht naar zijn ingezetenschap vanaf oktober 2009. De SVB heeft uit de jaarafrekening van de energiemaatschappij afgeleid dat het energieverbruik in de huurwoning zeer laag is. Betrokkene heeft verklaard dat hij een zwervend bestaan leidt vanwege een psychische aandoening. Hiervan heeft hij een begin van bewijs ingebracht door stukken van zijn psychiater en gz-psycholoog. De SVB heeft dit niet verder onderzocht. Ook de verblijfsduur in Marokko is onvoldoende onderzocht. Uit de beschikbare gegevens blijkt niet dat betrokkene steeds langer in Marokko is gaan verblijven. Daarbij wordt aan betrokkene niet tegengeworpen dat hij niet heeft gereageerd op informatieverzoeken van de SVB en dat hij zijn Marokkaanse paspoort is kwijtgeraakt. Verder had de SVB moeten onderzoeken of hij een dubbele woonplaats heeft.²³⁸

De derde en vierde zaak hebben betrekking op bijstandsuitkeringen. De ene zaak gaat over een man die banden met Nederland en België heeft. De CRvB oordeelt dat hij voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het centrum van zijn maatschappelijk leven in Amsterdam is. Hij staat met zijn kinderen ingeschreven in Amsterdam. Uit het huisbezoek op dit adres blijkt niet dat zij daar niet wonen. Daarnaast is hij actief betrokken bij de opvoeding en scholing van zijn kinderen. Hij heeft echter ook banden met België. In de periode voor de aanvraag van de uitkering heeft hij in België gewerkt en ingeschreven gestaan. Nu werkt hij alleen nog op zondagen als invaller-pastor in België. Het college heeft hem geen toelichting gevraagd over deze werkzaamheden. Volgens de CRvB kan zonder nader onderzoek niet worden geoordeeld dat het middelpunt van zijn maatschappelijk leven naar België is verplaatst.²³⁹ De andere zaak ging over een man wiens echtgenote en kinderen lange tijd in Egypte verblijven vanwege het onderwijs voor de kinderen (zie ook paragraaf 6.5.2.2). De CRvB oordeelt dat het college nader onderzoek naar de woon- en leefsituatie van de echtgenote en kinderen in Nederland en Egypte had moeten verrichten. Nu dit onderzoek niet is verricht, hecht de CRvB veel waarde aan het feit dat zij jarenlang in Amsterdam hebben gewoond, dat ze een verklaring voor het verblijf in Egypte hebben en dat uit het huisbezoek blijkt dat de woon- en leefsituatie conform de opgave van betrokkene is. Tijdens het huisbezoek had betrokkene ook verklaard dat zijn vrouw in Egypte woont en met de kinderen

237. CRvB 8 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1342, r.o. 4.4 – 4.6.

238. CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963, r.o. 4.8 – 4.10.

239. CRvB 27 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5116, r.o. 4.3 – 4.6.

naar Nederland komt voor de vakantie. De CRvB hecht aan deze verklaring minder waarde dan het college.²⁴⁰

In deze vier uitspraken heeft de CRvB de bewijslast niet expliciet bij de aanvragers gelegd. Wel blijkt expliciet dat het onderzoek van het bestuursorgaan onvoldoende was. In de uitspraken wordt ook duidelijk aangegeven waarnaar het bestuursorgaan nader onderzoek had moeten doen: de verblijfsduur in Nederland en het buitenland, de woning in het buitenland, contacten met Nederland, activiteiten in het buitenland en een psychische aandoening. Uit de uitspraken blijkt dus niet expliciet bij wie de bewijslast ligt, maar wel op welke punten het onderzoek van het bestuursorgaan tekort is geschoten.

Ervan uitgaande dat de bewijslast in deze gevallen wel bij de aanvrager lag, zou kunnen worden vastgesteld dat het voor een semigrant relatief eenvoudig is om aannemelijk te maken dat hij in een bepaald land woont. Hij heeft immers met meerdere landen een sterke band omdat hij daar een woning heeft en daar regelmatig verblijft. Ook blijkt het voor een semigrant vaak relatief eenvoudig om een aannemelijke verklaring te bieden voor een feit dat erop wijst dat hij mogelijk niet in een bepaald land woont. Denk hierbij aan een laag energieverbruik of een lang verblijf in een ander land. Dit betekent dat semigranten de bewijsvoeringslast relatief gemakkelijk bij het bestuursorgaan kunnen leggen.²⁴¹ Het is dan aan het bestuursorgaan om tegenbewijs te leveren. Het bestuursorgaan kan dan bijvoorbeeld een huisbezoek verrichten. Als daaruit niet blijkt dat betrokkene niet woont op het opgegeven adres, zal het bestuursorgaan met ander bewijsmateriaal moeten komen. Als er aanwijzingen zijn voor banden met meerdere landen, zal het bestuursorgaan bij de beoordeling van het ingezetenschap ook de mogelijkheid van een dubbele woonplaats moeten onderzoeken.

6.5.3.3 *Bewijsmiddelen*

Uit paragraaf 6.5.2 blijkt dat de rechter diverse feiten en omstandigheden meeneemt bij de beoordeling van de woonplaats. Dit brengt ook een breed scala aan relevante bewijsmiddelen met zich mee. In deze paragraaf ga ik na welke bewijsmiddelen een rol kunnen spelen en hoe de CRvB de bewijsmiddelen waardeert.

De uitspraken van de CRvB bevatten meestal eerst een uitgebreide opsomming van de feiten en de overgelegde bewijsstukken. Daarna volgt een waardering van de bewijsmiddelen en een weging van de feiten en omstandigheden. Hieruit blijkt dat sommige feiten en omstandigheden eenvoudig zijn vast te stellen, zoals de nationaliteit, de verblijfsvergunning, bankrekeningen en verzekeringen. Deze fei-

240. CRvB 11 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8937, r.o. 4.5 – 4.7.

241. Vgl. Schuurmans 2005, p. 188.

ten kunnen ook met een hoge mate van zekerheid worden aangetoond. Andere feiten en omstandigheden lijken wat lastiger om te beoordelen. Dit geldt in het bijzonder voor de verblijfsduur, de beschikbaarheid van woonruimte en de intentie van betrokkene. Deze feiten en omstandigheden worden meestal aangetoond door een verklaring van betrokkene in combinatie met objectieve omstandigheden die deze verklaring ondersteunen.²⁴² Voor het aantonen van (de duur) van het verblijf in een bepaald land kunnen bijvoorbeeld de volgende gegevens een rol spelen: paspoortgegevens, vliegtickets, (vervoers)stukken, reiskostenvergoeding op salarisstroken, rapport van een huisbezoek, bezoek aan medische instellingen (apotheek, huisarts, psychiater, tandarts of ziekenhuis), energie- of waterverbruik, informatie op websites en bankafschriften met pintransacties.²⁴³ Of in Nederland al dan niet woonruimte beschikbaar is, kan bijvoorbeeld worden aangetoond met een rapport van een huisbezoek of een huurovereenkomst. Het bestuursorgaan kan echter niet volstaan met de verwijzing naar een tip waaruit blijkt dat de woning in Nederland is verhuurd. Een dergelijke tip moet worden nagetrokken.²⁴⁴ Bij de beoordeling van de intentie is van belang of deze intentie ook daadwerkelijk verwezenlijk kan worden.²⁴⁵ Overigens kan rekening houden met de intentie van betrokkene ook bijdragen aan de responsiviteit van de beoordeling, zie paragraaf 6.5.4.2.

Bij de bewijswaardering loopt vooral de overtuigingskracht van getuigenverklaringen en verklaringen van betrokkene uiteen. Het gaat om casuïstische beoordelingen waarbij van belang is of een verklaring wordt ondersteund door objectieve omstandigheden en of het bestuursorgaan de verklaring heeft betwist. Daarnaast

242. CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274, r.o. 4.5 en 4.7; CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421, r.o. 4.4 en 4.5; CRvB 20 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2987, r.o. 4.6; CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.9-4.14; CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678, r.o. 4.4.3.

243. CRvB 22 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5845, r.o. 4.2.2, 4.5.1 en 4.5.2; CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274, r.o. 4.5 en 4.6; CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963, 4.8 en 4.9; CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.6 en 4.7; CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421, r.o. 4.4 en 4.5; CRvB 8 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1342, r.o. 4.4; CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.8 en 4.9; CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:931, CRvB 26 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1319, r.o. 4.3; r.o. 4.9; CRvB 3 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:7, r.o. 4.5 en 4.6; CRvB 14 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:314, r.o. 4.4; CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.9-4.14.

244. CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274, r.o. 4.5 en 4.7; CRvB 4 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4327, r.o. 4.1; CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.8; CRvB 20 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2987, r.o. 4.5.

245. CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.7.

speelt mee of een verklaring verifieerbaar, specifiek, aannemelijk of tegenstrijdig is.²⁴⁶

6.5.3.4 *Tussenconclusie*

In uitspraken over semigranten wordt de bewijslast meestal niet expliciet benoemd. In gevallen waarin dat wel gebeurt, ligt de bewijslast in geval van een aanvraag bij de aanvrager en in geval van een belastend besluit bij het bestuursorgaan. Ook uitspraken waarin de bewijslast niet expliciet is benoemd, zijn vanuit bewijsrechtelijk perspectief interessant. Zo blijkt uit uitspraken over aanvragen impliciet dat semigranten relatief eenvoudig de bewijsvoeringslast bij het bestuursorgaan kunnen neerleggen. Zij hebben meestal een sterke band met het land waarin zij stellen te wonen. Ook beschikken ze over een woonruimte in dat land en kunnen ze een eventueel (lang) verblijf in een ander land verklaren. Het is vervolgens aan het bestuursorgaan om met tegenbewijs te komen. Dit betekent bijvoorbeeld dat zij nader onderzoek moeten doen naar bijvoorbeeld de verblijfsduur in Nederland en het buitenland, de woning in het buitenland, contacten met Nederland en activiteiten in het buitenland.

Voor het onderzoek naar de woonplaats is een breed scala van feiten en omstandigheden van belang. Deze zijn soms eenvoudig vast te stellen, zoals de nationaliteit, de verblijfsvergunning, bankrekeningen en verzekeringen. Andere feiten en omstandigheden zijn wat lastiger om te beoordelen, zoals de verblijfsduur, de beschikbaarheid van woonruimte in Nederland en de intentie van betrokkene. Deze feiten en omstandigheden worden meestal aangetoond door een verklaring van betrokkene in combinatie met objectieve omstandigheden die deze verklaring ondersteunen. Bij de bewijswaardering loopt vooral de overtuigingskracht van getuigenverklaringen en verklaringen van betrokkene uiteen.

6.5.4 *Toets aan responsiviteit*

6.5.4.1 *Inleiding*

In deze paragraaf onderzoek ik of de rechter op een responsieve manier de woonplaats van semigranten vaststelt. Net als bij de beoordeling van de responsiviteit van het bestuur onderzoek ik hoe de rechter rekening houdt met de belangen van semigranten (paragraaf 6.5.4.2). Daarnaast bespreek ik jurisprudentie waaruit blijkt dat de rechter kijkt naar de grondwaarden of de achterliggende principes van wet- en regelgeving (paragraaf 6.5.4.3).

246. CRvB 11 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8937, r.o. 4.6; CRvB 4 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4327, r.o. 4.1; CRvB 27 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5116, r.o. 4.4; CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.6; CRvB 22 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:372, r.o. 4.4; CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514, r.o. 4.13; CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678, r.o. 4.4.3.

6.5.4.2 *Rekening houden met de belangen van semigranten*

Bij de vaststelling van de woonplaats kan de rechter op verschillende manieren rekening houden met de bijzondere positie van semigranten. Ten eerste kan de rechter oordelen dat iemand een dubbele woonplaats heeft. In de jurisprudentie over het ingezetenschap heeft de Hoge Raad deze deur opengehouden voor uitzonderlijke gevallen. Het Hof van Justitie houdt de deur echter dicht: bij de toepassing van het Europees coördinatieright is een dubbele woonplaats uitgesloten. Deze jurisprudentie is in paragraaf 6.5.2 beschreven.

Ten tweede kan de rechter zich responsief gedragen door met een breed palet aan feiten en omstandigheden rekening te houden. Uit de in paragraaf 6.5.2 beschreven jurisprudentie blijkt dat een dergelijke brede blik onderdeel uitmaakt van alle toetsingskaders bij de beoordeling van de woonplaats. Als gevolg van deze brede blik is niet één feit of omstandigheid doorslaggevend. Dit geldt zelfs niet voor de beschikbaarheid van woonruimte. Iemand die in Nederland alleen beschikt over een kamer in het huis van zijn zoon, kan daarom toch nog ingezetene van Nederland zijn.²⁴⁷ Dat geldt ook voor een persoon die zijn huurwoning deelt met zijn volwassen zoons en zelf in de woonkamer slaapt.²⁴⁸ Er is echter geen sprake van beschikbare woonruimte als de woning is (onder)verhuurd. Dit geldt ook als met de onderhuurders is afgesproken dat zij de woning moeten verlaten indien de eigenaren binnen een bepaalde periode terugkeren.²⁴⁹

Ook met een verblijf in een ander land wordt flexibel omgegaan. Bij de beoordeling van het ingezetenschap hoeft een (lang) verblijf in een ander land niet per definitie te betekenen dat daarmee op enig moment de duurzame band van persoonlijke aard met Nederland verloren gaat. De verblijfsduur is slechts een omstandigheid die in het licht van de overige omstandigheden een rol kan spelen bij de beoordeling.²⁵⁰ Een verblijf van ongeveer veertig weken buiten Nederland doet bijvoorbeeld niet af aan de band met Nederland.²⁵¹ Uit het arrest *I. vs Health Service* blijkt

247. CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997, r.o. 4.6 en 4.7. Anders: CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.6 en 4.7 en CRvB 28 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:653, r.o. 4.4. In de zaak uit 2012 speelde mee dat betrokkene zijn intentie om naar Nederland terug te keren, niet kon verwezenlijken. In de zaak uit 2019 speelde mee dat betrokkene slechts vijf jaar in Nederland had gewoond voordat hij weer naar het buitenland vertrok.

248. CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176, r.o. 4.5 en 4.6.

249. CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4431, r.o. 4.4.1 en 4.4.2.

250. CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963, r.o. 4.10; CRvB 20 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2987, r.o. 4.6. Zie ook CRvB 8 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2427, r.o. 4.3.4.

251. CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323, r.o. 4.9 en 4.13; CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176, r.o. 4.5 en 4.6; CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997, r.o. 4.6 en 4.7; CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963, r.o. 4.10; CRvB 22 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2838, r.o. 4.4 en 4.5.

dat zelfs een verblijf van elf jaar in een ander land niet hoeft te betekenen dat betrokkene daar ook woont.²⁵²

Ten derde is de vrij-bewijsleer van belang. Hierdoor heeft de rechter veel vrijheid bij de vaststelling van de vereiste bewijsomvang, de verdeling van de bewijslast, de keuze van de bewijsmiddelen en de bewijswaardering.²⁵³ Deze vrijheid staat in dienst van de materiële waarheidsvinding, maar biedt ook mogelijkheden om rekening te houden met de situatie van semigranten. Denk bijvoorbeeld aan het verleggen van de bewijsvoeringslast naar het bestuursorgaan in gevallen waarin een semigrant aannemelijk heeft gemaakt dat hij nog altijd een band met Nederland heeft en een lang verblijf in een ander land kan verklaren (zie paragraaf 6.5.3.2).

Ten vierde is van belang dat de rechter bij de beoordeling van de woonplaats ook rekening houdt met de intentie van betrokkene. Daarbij is wel vereist dat de intentie objectief kan worden vastgesteld. De enkele wil om ergens te wonen is onvoldoende.²⁵⁴ Een mooi voorbeeld van een uitspraak waarin de CRvB veel waarde hechtte aan de intentie is de uitspraak over het recht op WW-uitkering van een echtpaar dat in Nederland op een recreatiepark had gewerkt. Zij hadden in België een gemeubileerde woning vlakbij het recreatiepark gehuurd. Daarnaast huurden zij in Rotterdam een woning van hun dochter. Deze woning stond al geruime tijd leeg. De CRvB oordeelde dat het echtpaar sterke banden met Nederland had opgebouwd. Een (definitieve) verbreking van deze band moet daarom voldoende duidelijk zijn. De huur van de woning in België had deze band niet definitief verbroken. Het echtpaar had de woning gehuurd omdat de man vlakbij het recreatiepark moest wonen. Daarnaast speelde mee dat de huurprijzen in België lager zijn en dat daar meer woningen beschikbaar zijn. Dat zij zich hebben laten uitschrijven uit de BRP was niet doorslaggevend. Volgens betrokkenen was de inschrijving in de Belgische basisregistratie een voorwaarde om een huurovereenkomst in België te kunnen afsluiten. De CRvB achtte van belang dat zij zich weer in Nederland hebben ingeschreven nadat zij waren ontslagen en de huur van de woning in België hadden opgezegd. Naast de intentie van het echtpaar keek de CRvB ook naar hun verblijf in Nederland, de woonplaats van hun kinderen, artsbezoek en in welke woning hun meubels en bezittingen lagen.²⁵⁵

Een persoon kan ook de intentie hebben om onder het socialezekerheidsstelsel van een bepaald land te vallen (zie paragraaf 6.5.2.3). Het kan hierbij gaan om iemand

252. HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*), r.o. 49-54. Zie ook CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 4.8.

253. Schuurmans 2005, p. 1 en 160.

254. HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*), r.o. 54; CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199, r.o. 4.7. Zie ook concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350 (3.13).

255. CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421, r.o. 4.4 en 4.5.

die strategisch gebruikt maakt van de sociale zekerheid en zijn profijt van de verschillende stelsels probeert te maximaliseren.²⁵⁶ Dergelijk strategisch gedrag blijkt ook uit de jurisprudentie:

- Een man verlegt zijn woonplaats van Italië naar Duitsland omdat hij onder het Duitse zorg- en fiscale stelsel wil vallen.²⁵⁷
- Een vrouw presenteert de feiten op een wijze die haar met het oog op het te bereiken resultaat gunstig lijkt.²⁵⁸
- Tijdens een huisbezoek legt een man de nadruk op zijn verblijf in Frankrijk om te illustreren dat er geen sprake was van een gezamenlijke huishouding met zijn ex-echtgenote in Nederland.²⁵⁹

De CRvB gaat behoedzaam om met de uitlatingen van deze personen. Dat past bij het uitgangspunt dat de intentie ook objectief waarneembaar moet zijn.

6.5.4.3 Grondwaarden of gezaghebbende principes

Bij de uitleg van woonplaatsbepalingen kijkt de rechter ook naar de grondwaarden of de achterliggende principes van wet- en regelgeving. Dit blijkt duidelijk uit de besproken arresten van het Hof van Justitie en de Hoge Raad. In het arrest *Wencel* hecht het Hof van Justitie bijvoorbeeld veel waarde aan het beginsel dat slechts één wetgeving van toepassing is.²⁶⁰ Voor de Hoge Raad is consistentie een belangrijk uitgangspunt. De Hoge Raad stelt voorop dat de wetgever met het woonplaatsbegrip in de volksverzekeringswetten heeft beoogd aan te sluiten bij het fiscale woonplaatsbegrip. Deze insteek past bij de rol van de Hoge Raad als cassatierechter. Als cassatierechter moet de Hoge Raad immers voorkomen dat het woonplaatsbegrip in socialezekerheidszaken op een andere wijze wordt uitgelegd dan in belastingzaken.²⁶¹

Het komt ook voor dat de CRvB verwijst naar de ratio van een wet. In de uitspraak over de naar Mali uitgezonden ambtenaar (zie paragraaf 6.5.2.2) speelt de ratio van de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid bijvoorbeeld een belangrijke rol. De CRvB leidt uit de wetsgeschiedenis af dat deze wet beoogt te voorkomen dat Nederlandse uitkeringen die buiten Nederland worden verstrekt, naar lokale maatstaven bezien, uit de pas lopen. Vanwege deze ratio acht de CRvB de woon- en feitelijke verblijfplaats van de kinderen doorslaggevend voor de vaststelling van

256. Coldron & Ackers 2009, p. 579-582.

257. CRvB 4 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3038, r.o. 4.2.2 en 4.2.3.

258. CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876, r.o. 4.6 en 4.7.

259. CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437, r.o. 3.1 en 4.8.

260. HvJ EU 16 mei 2013, C-589/10 (*Wencel*), ECLI:EU:C:2013:303, r.o. 45-51.

261. HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466, r.o. 3.5.1-3.5.2 en HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285, r.o. 3.5.1-3.5.2.

de hoogte van de kinderbijslag. Een eventuele band met Nederland kan dan niet in de weg staan aan toepassing van het woonlandbeginsel.²⁶²

6.5.4.4 *Tussenconclusie*

Bij de vaststelling van de woonplaats kan de rechter op verschillende manieren rekening houden met de bijzondere positie van semigranten. Bij de beoordeling van het ingezetenschap neemt de rechter in uitzonderingsgevallen een dubbele woonplaats aan. Verder wordt bij het vaststellen van de woonplaats rekening gehouden met een breed palet aan feiten en omstandigheden. Voor de rechter is niet één feit of omstandigheid doorslaggevend. Dit geldt zelfs niet voor de beschikbaarheid van woonruimte en de verblijfsduur in het buitenland. Bij de vaststelling van de feiten en omstandigheden beschikt de rechter over veel vrijheid. Deze vrijheid biedt ook mogelijkheden om rekening te houden met de bijzondere situatie van semigranten, bijvoorbeeld door bij besluiten op aanvraag de bewijsvoeringslast relatief snel te verleggen naar het bestuursorgaan. De CRvB houdt ook rekening met de intentie van betrokkene. Deze intentie moet wel objectief kunnen worden vastgesteld. Daarnaast gaat de CRvB behoedzaam om met uitlatingen van personen die strategisch gedrag lijken te vertonen.

De grondwaarden of de achterliggende principes van wet- en regelgeving zijn voor de rechter ook van belang. Het gaat hierbij vooral om de uitleg van woonlandbepalingen (de zogenaamde teleologische interpretatie) en niet zozeer om een omgekeerde toets waarbij de wens van de burger centraal staat (zie paragraaf 4.4.3.1).

6.6 CONCLUSIE

Hieronder bespreek ik per criterium de belangrijkste bevindingen die voortvloeien uit de beoordeling van het beleid en de jurisprudentie.

Beoordeling van de consistentie

Het wettelijk kader over het begrip 'woonplaats' is consistent. Deze consistente lijn wordt in het beleid en de jurisprudentie deels voortgezet. Zo worden vaak dezelfde feiten en omstandigheden meegewogen bij de beoordeling van de woonplaats. Op het terrein van de dubbele woonplaats *de jure* bestaat echter wel een verschil. Bij de beoordeling van het ingezetenschap wordt de dubbele woonplaats *de jure* niet uitgesloten, terwijl dit wel wordt uitgesloten bij de toepassing van diverse andere bepalingen. Bij de beoordeling van de woonplaats in het kader van de Wet BEU neemt het UWV bijvoorbeeld geen dubbele woonplaats aan. Zelfs pendelaars moeten kiezen welk land het UWV als woonland registreert. Uit de jurisprudentie over de bijstand blijkt dat het centrum van het maatschappelijk leven doorslagge-

262. CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2697, r.o. 1.2, 4.3 en 4.5.

vend is voor de beoordeling van de woonplaats. Ook dit lijkt een dubbele woonplaats uit te sluiten. Bij de toepassing van het Europees coördinatierecht is zeker geen ruimte voor een dubbele woonplaats. Dit volgt uit jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Deze verschillen brengen een verschillende weging van de feiten en omstandigheden met zich mee. Als een dubbele woonplaats *de jure* is uitgesloten, worden de banden met verschillende landen tegen elkaar afgewogen en wordt beoordeeld welke band het zwaarst weegt. Deze weging is te vergelijken met een weegschaal in de vorm van een tweearmige balans. Als een dubbele woonplaats *de jure* wel mogelijk is, wordt alleen beoordeeld of de band met Nederland voldoende sterk is. Bij deze weging wordt een enkelvoudige weegschaal gebruikt. Deze verschillende manieren van wegen zullen vooral tot verschillende uitkomsten leiden bij personen die met meerdere landen sterke banden hebben of bij personen die alleen maar zwakke banden hebben.

De Commissie grenswerkers van de Vereniging voor Belastingwetenschap heeft aanbevolen om dit verschil op te heffen: “De Nederlandse overheid zou in wetgeving moeten vastleggen dat een persoon geen dubbele woonplaats kan hebben voor de toepassing van de Nederlandse fiscale en socialezekerheidswetgeving.” De Minister van SZW heeft deze aanbeveling niet overgenomen. Hij vindt het niet wenselijk en proportioneel om dit in de Nederlandse wetgeving te verankeren. Als gevolg van belastingverdragen en het Europees coördinatierecht komt het namelijk weinig voor dat een persoon een dubbele woonplaats heeft.²⁶³ Dat dit in de praktijk weinig voorkomt, kan echter ook een reden zijn om de wetgeving juist wel te wijzigen en het juridisch kader te vereenvoudigen. Een dergelijke vereenvoudiging zou overigens wel ingrijpende gevolgen voor semigranten met zich mee kunnen brengen. De afschaffing van de dubbele woonplaats zal er immers toe leiden dat meer semigranten worden geraakt door de exportbeperkingen.

Beoordeling van de zorgvuldigheid

Bij de beoordeling van de zorgvuldigheid valt op dat er relatief weinig bewijsbeleid is gepubliceerd. Ook valt op dat in dit beleid geen onderscheid wordt gemaakt tussen ambtshalve besluiten en besluiten op aanvraag. Dit onderscheid wordt in de jurisprudentie en de literatuur wel gemaakt. Bij ambtshalve besluiten is artikel 3:2 Awb leidend en ligt de bewijslast meestal bij het bestuursorgaan. Bij besluiten op aanvraag speelt artikel 4:2 lid 2 Awb ook een rol en ligt de bewijslast meestal bij de aanvrager (zie paragraaf 4.3.1). Uit de jurisprudentie over de beoordeling van de woonplaats blijkt overigens dat dit onderscheid voor semigranten van beperkte

263. Rapport Commissie grenswerkers 2017, p. 89; bijlage bij *Kamerstukken I* 2018/19, 34655, A, p. 14 (de brief van de Minister van SZW van 20 december 2018, 2018-0000815485).

betekenis is. In geval van een aanvraag kan een semigrant de bewijsvoeringslast namelijk eenvoudig naar het bestuursorgaan verleggen. Dit gebeurt bij semigranten die jarenlang in een bepaald land hebben gewoond en een verklaring kunnen bieden voor hun (langdurige) verblijf in een ander land. Het is dan aan het bestuursorgaan om nader onderzoek te doen en tegenbewijs te leveren.

Uit het beleid van de SVB blijkt dat bepaalde omstandigheden relatief zwaar wegen. Hierbij is (impliciet) sprake van bewijsvermoedens. Dit beleid zou op gespannen voet kunnen staan met de jurisprudentie over de beoordeling van de woonplaats. Ten eerste wordt hierdoor de bewijsvoeringslast mogelijk te snel bij de belanghebbende gelegd. Ten tweede bestaat het risico dat deze omstandigheden in de praktijk een bijzondere betekenis krijgen. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgt dat de wetgever geen bijzondere betekenis wilde toekennen aan bepaalde (categorieën) omstandigheden.

De Commissie grenswerkers heeft overigens aanbevolen dat de Nederlandse regering en de EU zich inspannen om in wetgeving helder vast te leggen welke elementen van doorslaggevend belang zijn bij de bepaling van de woonplaats van een persoon. De Minister van SZW heeft deze aanbeveling niet overgenomen. De woonplaats moet een open norm blijven omdat de woonplaats sterk afhangt van de feitelijke situatie en geen statisch gegeven is. Door meer formele criteria te hanteren, ontstaat het risico dat niet wordt aangesloten bij de feitelijke woonplaats.²⁶⁴

Uit de laatste twee alinea's komt een bepaald spanningsveld bovendrijven: in de uitvoeringspraktijk bestaat behoefte aan duidelijke aanknopingspunten bij de beoordeling van de woonplaats, maar wetgever en de rechter houden vast aan een beoordelingssystematiek waarbij de feitelijke situatie centraal staat en alle omstandigheden van het geval een rol kunnen spelen.²⁶⁵

Beoordeling van de responsiviteit

Bij de beoordeling van de woonplaats is veel ruimte voor responsiviteit. Dit heeft vooral te maken met het open karakter van het begrip 'woonplaats': alle feiten en omstandigheden van het geval tellen mee. Er is niet één feit of omstandigheid doorslaggevend. Ook de wens van de burger is niet doorslaggevend: zijn intentie is slechts één van de omstandigheden waarmee rekening wordt gehouden. In geval van mogelijk strategisch gedrag gaat de rechter ook nog eens behoedzaam met zijn uitlatingen om.

264. Rapport Commissie grenswerkers 2017, p. 89; bijlage bij *Kamerstukken I* 2018/19, 34655, A, p. 15 (de brief van de Minister van SZW van 20 december 2018, 2018-0000815485).

265. Zie ook Rapport Commissie grenswerkers 2017, p. 82-83.

Voor semigranten is van belang dat een dubbele woonplaats *de jure* soms is uitgesloten. In de meeste gevallen zal het bestuursorgaan of de rechter dan de banden met verschillende landen tegen elkaar afwegen en beoordelen welke band het zwaarst weegt. Het komt echter ook voor dat deze weging niet plaatsvindt en dat de semigrant zelf mag kiezen welk land als zijn woonland moet worden geregistreerd. Zo biedt het UWV-beleid aan pendelaars een keuzemogelijkheid. Dit beleid is zeer responsief richting pendelaars. Het is echter wel de vraag of het past bij een beoordelingssystematiek van de woonplaats als open norm. Het keuzerecht geldt namelijk alleen voor personen die aan bepaalde verblijfsvoorwaarden voldoen. Dit betekent dat niet langer alle feiten en omstandigheden een rol spelen, maar alleen de verblijfsduur en de wens van de pendelaar.

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk vat ik de belangrijkste bevindingen van mijn onderzoek over de dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht samen. Daarbij bespreek ik eerst het algemene deel van het onderzoek, namelijk het onderzoek over woonplaatsbepalingen (paragraaf 7.2) en de dubbele woonplaats (paragraaf 7.3). Het bijzondere deel van het onderzoek bestaat uit twee deelstudies. De eerste deelstudie gaat over de toepassing van bepalingen over het huishouden op co-ouders. De tweede deelstudie betreft de toepassing van woonlandbepalingen op semigranten. Aan de hand van deze deelstudies beantwoord ik de hoofdvraag van dit onderzoek: passen bestuursorganen en rechters woonplaatsbepalingen in het socialezekerheidsrecht op een consistente, zorgvuldige en responsieve wijze toe op personen met een dubbele woonplaats? De belangrijkste bevindingen over consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit komen in aparte paragrafen aan de orde (paragrafen 7.4, 7.5 en 7.6). In de slotbeschouwing (paragraaf 7.7) leg ik de verbinding tussen mijn onderzoek en recente discussie over de transitie naar de responsieve rechtsstaat.

7.2 WOONPLAATSBEPALINGEN

Het Nederlands socialezekerheidsrecht kent honderden woonplaatsbepalingen. Een woonplaatsbepaling in het socialezekerheidsrecht is een artikel in wet- of regelgeving waarbij van belang is waar een (potentiële) uitkeringsgerechtigde, verzekerde of gezinslid woont. Dit wonen kan betrekking hebben op een bepaalde locatie, maar ook op de samenstelling van het huishouden. Een woonlocatie is een land, provincie, gemeente of woning. De samenstelling van het huishouden ziet vooral op leefvormen.

Uit mijn inventarisatie van woonplaatsbepalingen blijkt dat woonplaatsbepalingen verschillende functies hebben. Het gaat om een definitie of fictie, personele werkingssfeer, recht op prestatie, inhoud van de prestatie, handhaving, uitvoering of overgangsrecht. Ik heb deze functies toegelicht met behulp van diverse voorbeelden van woonplaatsbepalingen uit het Nederlandse socialezekerheidsrecht en

enkele voorbeelden uit het internationaal en Europees socialezekerheidsrecht. Uit deze voorbeelden blijkt dat de woonlocatie en de samenstelling van het huishouden bij elke functie een rol spelen. Verder blijkt het weinig relevant in welke provincie iemand woont.

Voor de toepassing van woonplaatsbepalingen is van belang op welke manier een persoon aan een bepaalde locatie wordt gekoppeld. Deze manieren worden locatiebepalers genoemd. In de literatuur worden de volgende locatiebepalers onderscheiden: het adres uit een (basis)registratie, de opgave van betrokkene, de materiële werkelijkheid of een fictie. Uit mijn onderzoek blijkt dat de materiële werkelijkheid een belangrijke rol speelt in de bepalingen over het huishouden en het woonland. Bij bepalingen over het huishouden blijkt dit niet uit de wetteksten, maar wel uit de wetsgeschiedenis, het beleid en de jurisprudentie. Daarin wordt namelijk vaak gesproken over de feitelijke situatie van het samenwonen of het verblijf. Bij het woonland blijkt het belang van deze locatiebepaler wel vaak uit wetteksten. Denk bijvoorbeeld aan de verwijzing naar de omstandigheden van het geval in artikelen over het ingezetenschap en de concretisering van het begrip ‘woonplaats’ in artikel 11 Verordening (EG) 987/2009. Overigens kunnen andere locatiebepalers ook een rol spelen bij het vaststellen van de materiële werkelijkheid. Dit geldt voor het adres in de BRP en de opgave van betrokkene.

Naast de materiële werkelijkheid worden soms ook andere locatiebepalers gebruikt. Zo wordt het adres in de BRP als locatiebepaler genoemd in de Awir en de wetsgeschiedenis bij de Zorgverzekeringswet. Daarnaast bevatten de bepalingen over het ingezetenschap enkele ficties.

7.3 DUBBELE WOONPLAATS

Ik maak een onderscheid tussen de dubbele woonplaats in de praktijk (de dubbele woonplaats *de facto*) en de dubbele woonplaats in het recht (de dubbele woonplaats *de jure*).

7.3.1 *Dubbele woonplaats de facto*

De afgelopen decennia zijn diverse onderzoeken gepubliceerd over personen die op meerdere plaatsen wonen (hierna: multilokaal wonen). Het gaat om publicaties op het terrein van de sociologie, sociale geografie en verkeerskunde. Deze publicaties laten niet alleen zien dat het fenomeen ‘de dubbele woonplaats’ feitelijk bestaat, maar ze maken ook duidelijk welke factoren van belang zijn bij de analyse van de dubbele woonplaats *de facto*. Het gaat hierbij vaak om factoren die met tijd en ruimte te maken hebben, zoals de pendelfrequentie, de reistijd en de afstand tussen de woonplaatsen. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen actieve en

passieve actoren. Actieve actoren reizen heen en weer tussen verschillende woonplaatsen, terwijl passieve actoren slechts één woonplaats hebben. Naast tijd en ruimte kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals de eventuele hiërarchie tussen woonplaatsen, emotionele en sociale banden met woonplaatsen, de verschillende redenen om multilokaal te wonen (beroep/opleiding, vrije tijd of levensvorm) en de oorzaken van multilokaal wonen (externe dwang of vrijwillige keuze).

Inzicht in deze factoren maakt het mogelijk om verschillende vormen van multilokaal wonen onderling te vergelijken en om de dubbele woonplaats te vergelijken met andere vormen van mobiliteit. Verkeersdeskundigen Hesse en Scheiner onderscheiden zes typen van multilokaal wonen. Deze typologie is gebaseerd op zes dimensies van multilokaal wonen: oorzaken van multilokaal wonen, redenen van multilokaal wonen, samenstelling van het huishouden (af en toe gescheiden leven of altijd samenleven), pendelfrequentie, afstand of reistijd en de hiërarchie van woningen.

Geograaf Weichhart heeft residentiële multilokaliteit vergeleken met nomadisme, translokaliteit, migratie en circulatie. Volgens hem is sprake van residentiële multilokaliteit als personen gedurende een bepaalde tijdsduur over meerdere woningen kunnen beschikken. Daarnaast moeten zij regelmatig van woning wisselen en dus achtereenvolgens op verschillende plaatsen fysiek aanwezig zijn.

Bij de invulling van het begrip 'dubbele woonplaats *de facto*' heb ik aansluiting gezocht bij Weichharts definitie van residentiële multilokaliteit. Vervolgens heb ik in de deelstudies twee groepen personen met een dubbele woonplaats *de facto* nader onderzocht, namelijk co-ouders en semigranten. De deelstudie over co-ouders ziet op de vorm van co-ouderschap waarbij elke ouder een eigen woning heeft en de kinderen afwisselend in beide woningen verblijven. De kinderen zijn hier dus de actieve actoren. De deelstudie over semigranten gaat over personen die gedurende een bepaalde tijdsduur kunnen beschikken over woningen in verschillende landen en daar regelmatig fysiek aanwezig zijn. Ik heb dus een grensoverschrijdend element aan Weichharts definitie van residentiële multilokaliteit toegevoegd. Deze vorm van residentiële multilokaliteit overlapt met translokaliteit (namelijk transnationalisme) en bepaalde vormen van migratie (zoals circulaire migratie).

7.3.2 *Dubbele woonplaats de jure*

Het is vervolgens de vraag of het juridisch gezien mogelijk is om meer dan één woonplaats te hebben. Ik heb daarom onderzocht of een dubbele woonplaats in het socialezekerheidsrecht wordt erkend of uitgesloten. Ik spreek van een erkenning als uit wet- en regelgeving, beleid of jurisprudentie blijkt dat een dubbele woon-

plaats mogelijk is. Ik spreek van een uitsluiting als uit één van deze bronnen (of een combinatie daarvan) blijkt dat slechts sprake kan zijn van één woonplaats.

Ter beantwoording van deze vraag heb ik diverse voorbeelden beschreven van woonplaatsbepalingen waarin de dubbele woonplaats *de jure* wordt erkend of uitgesloten. Dit levert een zeer gevarieerd beeld over de dubbele woonplaats *de jure* op. Erkenning en uitsluiting komen voor bij allerlei verschillende soorten woonplaatsbepalingen. Het gaat om bepalingen over woonlocaties, maar ook om bepalingen over de samenstelling van het huishouden. Het gaat om sociale verzekeringen, maar ook om sociale voorzieningen. Ook de functies van de besproken bepalingen lopen uiteen. Het is dus niet mogelijk om aan de hand van deze kenmerken van een woonplaatsbepaling aan te geven of een dubbele woonplaats *de jure* wordt geaccepteerd of uitgesloten.

Ook het type multilokaal wonen lijkt niet doorslaggevend. De beoordeling van de situatie van co-ouders loopt bijvoorbeeld uiteen. Bij de kinderopvangtoeslag wordt de dubbele woonplaats van de kinderen wel erkend, maar bij het kindgebonden budget niet.

Verder blijkt uit de voorbeelden dat de wettekst van woonplaatsbepalingen weinig houvast biedt. Om deze bepalingen te kunnen toepassen op personen die feitelijk op meer dan één plek wonen, is vaak een verduidelijking en soms een versoepeling nodig. De meeste voorbeelden gaan over wettelijke bepalingen die zijn verduidelijkt in lagere wetgeving, de wetsgeschiedenis, beleid of jurisprudentie. Ik ben ook gestuit op enkele voorbeelden van wettelijke bepalingen waarin de verduidelijking nog in de maak is. Het gaat hierbij om bepalingen die op dit moment door bestuursorganen of rechters nog verschillend worden geïnterpreteerd.

Sommige wettelijke bepalingen behoeven geen verduidelijking, maar wel een versoepeling. Dit geldt voor gevallen waarin een duidelijke bepaling problematisch is voor personen met een dubbele woonplaats *de facto*. Wetgever, bestuur of rechter maken voor deze personen soms wel een uitzondering, soms niet. In gevallen waarin een uitzondering wordt gemaakt, is alsnog sprake van een erkenning van de dubbele woonplaats *de jure*.

Na de analyse van de voorbeelden waarin de dubbele woonplaats *de jure* wordt erkend of uitgesloten, heb ik in de deelstudies twee groepen woonplaatsbepalingen nader onderzocht. Het gaat om woonplaatsbepalingen die vereisen dat een minderjarig kind tot het huishouden behoort (hierna: bepalingen over het huishouden) en woonplaatsbepalingen die Nederland als woonland voorschrijven (hierna: woonlandbepalingen). De uitkomsten van dit onderzoek worden besproken in de volgende paragrafen.

7.3.3 Schema over de dubbele woonplaats

Tabel 7. 1 bevat een schema met de verschillende criteria voor een dubbele woonplaats *de facto* en een dubbele woonplaats *de jure*. Het schema maakt een onderscheid tussen co-ouders en semigranten. De criteria voor de dubbele woonplaats *de facto* zijn in paragraaf 7.3.1 toegelicht. De criteria voor de dubbele woonplaats *de jure* worden nader toegelicht in paragraaf 7.4.

Tabel 7.1 Schema over de dubbele woonplaats

	Co-ouders	Semigranten
Dubbele woonplaats <i>de facto</i>	Elke ouder heeft een eigen woning en de minderjarige kinderen verblijven gedurende een bepaalde tijdsduur afwisselend in beide woningen.	Een semigrant kan gedurende een bepaalde tijdsduur beschikken over woningen in verschillende landen en is daar regelmatig fysiek aanwezig.
Dubbele woonplaats <i>de jure</i>	Er gelden uiteenlopende voorwaarden voor de minimale verblijfsduur van de kinderen bij elke ouder: <ul style="list-style-type: none"> – bij de kinderbijslag: 40 tot 42% van het aantal nachten per jaar;^a – bij de kinderopvangtoeslag: doorgaans drie etmalen per week;^b – bij de bijstandsuitkering: gemiddeld twee tot drie etmalen per week.^c Daarnaast geldt voor de kinderbijslag een onderhoudsvoorwaarde. ^d	Bij de beoordeling van het ingezetenschap is een dubbele woonplaats <i>de jure</i> in uitzonderingsgevallen mogelijk. Hierbij wordt een breed scala aan feiten en omstandigheden meegewogen zoals de verblijfsduur, de intentie, de juridische status, werk, woning, gezin/familie en het sociale leven van betrokkene.

a. Art. 10 lid 1 BUK en de concretisering van de verzorgingsvoorwaarde in de jurisprudentie.

b. Art. 4 lid 1 Awir.

c. Definities van co-ouderschap in diverse beleidsregels van gemeenten, zie ook par. 5.4.2.5.

d. Art. 10 lid 1 BUK.

7.4 CONSISTENTIE

Het onderzoek naar consistentie bestaat uit twee vergelijkingen. Ten eerste vergelijk ik de uitleg van woonplaatsbepalingen die geheel of nagenoeg geheel hetzelfde

luiden. Ik noem deze eerste vergelijking de toets van de interne consistentie omdat ik zoek naar de samenhang in de invulling van woonplaatsbepalingen binnen dezelfde groep. In de deelstudies heb ik twee groepen bepalingen onderzocht: bepalingen over het huishouden en bepalingen over het woonland. De conclusies van dit onderzoek zijn samengevat in paragrafen 7.4.1 (bepalingen over het huishouden) en 7.4.2 (bepalingen over het woonland).

Bij de tweede vergelijking ga ik na in hoeverre woonplaatsbepalingen uit verschillende groepen ook daadwerkelijk op een verschillende manier worden ingevuld. Deze tweede vergelijking noem ik de toets van de externe consistentie. In mijn onderzoek vergelijk ik bepalingen over het huishouden met bepalingen over het woonland. Paragraaf 7.4.3 gaat over de drie belangrijkste verschillen in de interpretatie van deze bepalingen. Daarnaast bespreek ik ook het verband dat tussen beide groepen woonplaatsbepalingen kan bestaan.

7.4.1 Bepalingen over het huishouden

Het begrip 'huishouden' komt in diverse wetten voor, namelijk in de AKW, Anw, Zvw, Awir, WW, Wet WIA, TW, IOAW en IOAZ. De SVB heeft als enige bestuursorgaan uit mijn onderzoek wetsinterpreterende beleidsregels opgesteld over de uitleg van het begrip 'huishouden'. Het beleid over dit begrip is open geformuleerd. Het gaat om het bestaan van een gezinseenheid, waarbij zowel het element van gezamenlijk wonen als aspecten van sociale, economische en educatieve binding in onderlinge samenhang een rol kunnen spelen. In gevallen waarin niet op voorhand duidelijk is tot welk huishouden een kind behoort, hanteert de SVB scherper geformuleerde regels. Dan is de regeling over het verblijf en de opvoeding van het kind doorslaggevend. Als deze regeling ontbreekt, is bepalend waar het kind het merendeel van de voor de nachtrust bestemde tijd doorbrengt (ten minste vier nachten per week). Dit beleid berust op vaste jurisprudentie van de CRvB.

Het beleid van de SVB is niet alleen van belang voor de toepassing van de AKW en de Anw, maar ook voor diverse wetten die verwijzen naar de AKW. In de Wet WIA en de WW wordt het recht op kinderbijslag genoemd als een voorwaarde voor het verzorgingsforfait. In de IOAW, IOAZ, Participatiewet en Wet op het kindgebonden budget wordt verwezen naar de persoon aan wie op grond van artikel 18 AKW kinderbijslag wordt betaald. Deze verwijzingen zouden kunnen verklaren waarom in het kader van deze wetten geen apart beleid over de uitleg van het begrip 'huishouden' is opgesteld. Toch is deze verklaring niet helemaal sluitend omdat ook recht op kinderbijslag kan bestaan als een kind niet tot het huishouden van betrokkene behoort.

De TW bevat geen verwijzing naar de AKW. In de jurisprudentie is echter alsnog een link met de AKW aangebracht. De CRvB heeft namelijk in 2008 geoordeeld dat hij in doel en strekking van de TW geen grond ziet om het begrip 'huishouden' in de TW anders uit te leggen dan het begrip 'huishouden' in de AKW.

Voor co-ouders zijn niet alleen de wettelijke bepalingen met de term 'huishouden' van belang. Er zijn namelijk ook diverse regels die vooral voor hun situatie zijn geschreven: artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag, artikel 4 lid 1 Awir, artikel 2 lid 10 Wet op het kindgebonden budget en het gemeentelijk beleid over co-ouderschap in het kader van de Participatiewet, IOAW en IOAZ. In deze regels wordt veel belang gehecht aan de duur van het verblijf van het kind bij de co-ouders. Dit verblijfs criterium wordt echter op verschillende manieren ingevuld. In het kader van de kinderopvangtoeslag is gekozen voor een scherp kwantitatief criterium: een kind moet doorgaans ten minste drie gehele dagen per week in elk van beide huishoudens verblijven.¹ Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat de term 'doorgaans' ziet op een vast patroon in een week buiten de schoolvakanties. Bij een omgangsregeling van meer dan één week wordt uitgegaan van het gemiddelde verblijf per week. Het beleid van de Belastingdienst/Toeslagen is in lijn met deze uitleg. Voor de kinderbijslag geldt een open norm: de ouders moeten het kind overwegend in gelijke mate verzorgen en onderhouden.² Deze open norm is in het beleid en de jurisprudentie niet nader ingevuld met een scherp geformuleerde minimale verblijfsduur. Aan de hand van de voorbeelden uit de jurisprudentie is het echter wel mogelijk om de minimale verblijfsduur te concretiseren. Dan blijkt dat een kind op jaarbasis minimaal 40% tot 42% van de nachten bij elk van de ouders moet verblijven. De jurisprudentie over de verdeling van de kosten van het onderhoud is minder duidelijk. Wel blijkt dat in ieder geval sprake is van overwegend in gelijke mate onderhouden als de verdeling 3/7 - 4/7 is. Ook het gemeentelijk beleid over co-ouderschap loopt uiteen. Er zijn gemeenten die vereisen dat een kind minimaal twee of drie etmalen per week bij beide ouders verblijft, maar er wordt ook wel een open norm over de verdeling van de verzorging tussen beide ouders gehanteerd.

Over de erkenning van de dubbele woonplaats *de jure* bestaat meer eensgezindheid. In de meeste wet- en regelgeving wordt de mogelijkheid van een dubbele woonplaats in de vorm van co-ouderschap erkend. Belangrijke uitzondering is de keuze van de wetgever om het kindgebonden budget niet gesplitst uit te betalen aan beide co-ouders. Het recht op kindgebonden budget is namelijk beperkt tot de ouder, wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald (de zogenaamde aanvrager van de kinderbijslag). Het gaat hierbij vooral om een pragmatische keuze waarop

1. Art. 4 lid 1 Awir.
2. Art. 10 lid 1 BUK.

onder meer de Nationale ombudsman veel kritiek heeft geleverd. Hij vindt dat de huidige regeling niet aansluit bij de ontwikkeling in de maatschappij dat co-ouderschap steeds vaker voorkomt. Burgers mogen van de overheid een regeling verwachten die ervoor zorgt dat beide co-ouders kunnen beschikken over (een deel van) het kindgebonden budget.

Op het eerste gezicht lijkt co-ouderschap ook te worden uitgesloten in de Participatiewet, IOAW en IOAZ. Er gelden namelijk geen aparte wettelijke bepalingen voor co-ouders. Daarnaast lijken de wettelijke bepalingen over alleenstaande ouders niet van toepassing op co-ouders omdat een co-ouder niet de volledige zorg heeft voor een kind. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter dat gemeenten in geval van co-ouderschap maatwerk moeten leveren. In paragraaf 7.6 over responsiviteit kom ik terug op dit maatwerk.

Uit het voorgaande blijkt dat bestuur en rechter allebei positieve bijdragen hebben geleverd aan een consistente toepassing van bepalingen over huishouden en co-ouderschap. De SVB heeft een uitgebreid wetsinterpreterend beleid over de uitleg van het begrip 'huishouden' geformuleerd. En ook over de toepassing van bepalingen over co-ouderschap hebben de SVB, de Belastingdienst/Toeslagen en diverse gemeenten beleid opgesteld. Bij de toepassing van bepalingen over huishouden en co-ouderschap is het verblijf van het kind bij elk van beide ouders steeds een belangrijke factor. Dat blijkt niet alleen uit het beleid, maar ook uit de jurisprudentie. Verder is het positief dat de CRvB het begrip 'huishouden' in de TW op dezelfde manier uitlegt als in de AKW.

Er zijn echter ook wel enkele minpunten te noemen als het gaat om consistentie. Een belangrijk minpunt is dat de minimale verblijfsduur bij de toepassing van bepalingen over co-ouderschap verschillend wordt ingevuld. De ene keer wordt het aantal nachten op jaarbasis geteld; de andere keer is het aantal etmalen in een reguliere schoolweek bepalend. Ander minpunt is dat op grond van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag ook het onderhoud van belang is. Uit het beleid van de SVB en de jurisprudentie van de CRvB blijkt alleen niet duidelijk hoe dit onderhoudsvereiste moet worden uitgelegd. Tot slot valt op dat het UWV geen beleid over het begrip 'huishouden' of co-ouderschap heeft opgesteld.

Voor co-ouders is vooral de inconsistente invulling van de verblijfsvoorwaarde lastig. Bij het afspreken van de verblijfschema's van hun kinderen moeten zij met deze verschillen rekening houden. Door de sturende werking die uitgaat van deze regels hebben de ouders bovendien minder ruimte om het verblijfschema af te stemmen op hun omstandigheden en behoeften.³ Een ander probleem is dat het

3. Zie ook concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1056 (3.24 t/m 3.35).

kindgebonden budget niet gesplitst aan beide ouders wordt uitbetaald. Co-ouders zullen daarom ook afspraken moeten maken over het kindgebonden budget. Als zij twee of meer minderjarige kinderen hebben, dan kunnen zij afspreken dat zij kinderbijslag en kindgebonden budget voor verschillende kinderen ontvangen. Een dergelijke afspraak is niet mogelijk als de ouders slechts één minderjarig kind hebben. Dan moeten zij kiezen welke ouder het kindgebonden budget ontvangt. Daarbij kunnen ze afspreken dat deze ouder vervolgens zelf een deel van het kindgebonden budget overmaakt aan de andere ouder.

Het maken van goede afspraken over het verblijf en de verdeling van het kindgebonden budget is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Het veronderstelt niet alleen voldoende kennis over de verschillende regelingen, maar ook een goede verstandhouding tussen ouders die gaan scheiden. Hier zou wel eens sprake kunnen zijn van een overschatting van het doenvermogen van burgers.⁴

7.4.2 *Bepalingen over het woonland*

Voor mijn onderzoek naar de consistentie van woonlandbepalingen heb ik drie groepen woonlandbepalingen onderzocht:

- Bepalingen met een definitie of fictie over de woonplaats in de AKW, Anw, AOW, Participatiewet, Wajong, Wet WIA, Wlz, WW en ZW. Daarnaast heb ik twee bepalingen over de woonplaats in het Europese coördinatierecht onderzocht.⁵
- Bepalingen die de personele werkingssfeer van een regeling afbakenen door een bepaald woonland voor te schrijven. Dit onderzoek is gericht op bepalingen in de AKW, Anw, AOW, Participatiewet, Wajong en Wlz.
- Bepalingen die het recht op uitkering beperken als de (potentiële) uitkeringsgerechtigde of zijn gezinslid in het buitenland woont (exportbeperkingen). Dit onderzoek ziet op exportbeperkingen in de AKW, Anw, AOW, Participatiewet, TW, Wajong, Wet WIA, WW en ZW.

In de onderzochte woonlandbepalingen is consistentie vooral gerealiseerd door aan te sluiten bij (de uitleg van) reeds bestaande termen in andere bepalingen. De wetgever heeft bij de woonplaatsdefinities in de wetten over de volksverzekeringen en de werknemersverzekeringen aansluiting gezocht bij de fiscale woonplaats in artikel 4 van de Algemene wet inzake de rijksbelastingen: waar iemand woont, wordt naar omstandigheden beoordeeld. Vervolgens heeft de SVB in zijn beleid geregeld dat het beleid over de woonplaats en het ingezetenschap ook van belang is voor de toepassing van de exportbeperkingen in de AOW, Anw en AKW. En bij

4. E-quality 2009, p. 3; WRR 2017.

5. Art. 1j Vo. 883/2004 en art. 11 Vo. 987/2009.

de invoering van het woonlandbeginsel heeft de wetgever weer geregeld dat de vaststelling van het woonland in het kader van de AKW doorwerkt in de Wet op het kindgebonden budget.⁶ Verder blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever ook heeft beoogd om bij de uitleg van het begrip 'woonachtig' in artikel 11 Participatiewet aansluiting te zoeken bij het begrip 'ingezetene' uit de volksverzekeringen. In de Verzamelbrief van juni 2011 werd gemeenten zelfs geadviseerd om het SVB-beleid over ingezetenschap over te nemen in het gemeentelijk beleid. De gemeenten Stichtse Vecht en Westland hebben aan deze oproep gehoor gegeven. Zij hebben hun beleidsregels overigens gebaseerd op een verouderde versie van de SVB beleidsregels waarin de arresten van de Hoge Raad uit 2011 en 2013 niet zijn verwerkt.

Er zijn echter grenzen aan de doorwerking van het fiscale woonplaatsbegrip en het begrip 'ingezetenschap' in andere woonlandbepalingen. Dit geldt in het bijzonder voor situaties waarin het recht van de Europese Unie moet worden toegepast. In dat geval moet de woonplaats op grond van het Unierecht worden uitgelegd.

Ondanks deze grenzen aan de doorwerking van het fiscale woonplaatsbegrip bevat de uitleg van de verschillende woonlandbepalingen veel overlap. Zo wordt bij de beoordeling van het woonland steeds een breed scala aan feiten en omstandigheden meegewogen. Daarbij wordt geen rangorde of bijzondere betekenis toegekend aan bepaalde (groepen van) feiten of omstandigheden. Dit blijkt niet alleen uit de jurisprudentie over het ingezetenschap, maar ook uit de jurisprudentie waarin de woonplaats aan de hand van het Unierecht wordt beoordeeld. In deze jurisprudentie ontstaat het beeld van het woonland als een typebegrip. Dit is een open norm waarbij vereist is dat aan het begrip eigen 'typische' eigenschappen in sterkere of minder sterke mate aanwezig zijn. Het is echter niet vereist dat alle typische eigenschappen aanwezig zijn.⁷ Dit betekent bijvoorbeeld dat een relatief kort verblijf in Nederland kan worden gecompenseerd door andere feiten en omstandigheden die op een sterke band met Nederland wijzen.

Het beleid van de SVB en het UWV is mede gebaseerd op deze jurisprudentie. Uit dit beleid blijkt ook dat veel feiten en omstandigheden van belang kunnen zijn: de verblijfsduur, de intentie, de juridische status, werk, woning, gezin/familie en het

6. Daarnaast is van belang dat het recht op kindgebonden budget gekoppeld is aan het recht op kinderbijslag. Als de SVB beslist dat geen recht bestaat op kinderbijslag omdat een kind in het buitenland woont, dan kan voor dit kind ook geen aanspraak op kindgebonden budget bestaan. Dit is onder meer in het kader van de Wet HEK van belang, zie par. 6.3.4.4.

7. Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 2015, nr. 144. Overigens lijkt de beschikbaarheid van een woning in Nederland wel een vereiste bij de uitleg van het fiscale woonplaatsbegrip, zie concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350 (3.27-3.44, in het bijzonder punt 3.34 en 3.44).

sociale leven van betrokkene. Opvallend is dat de SVB en het UWV bij de verblijfsduur dezelfde omslagpunten hanteren: één jaar respectievelijk drie jaar na vertrek.⁸

Een belangrijk verschil in de beoordeling van het woonland gaat over de uitsluiting van de dubbele woonplaats *de jure*. Uit arresten van de Hoge Raad over het begrip ‘ingezetene’ blijkt dat een dubbele woonplaats *de jure* in uitzonderingsgevallen mogelijk is. Hierbij verwijst de Hoge Raad onder meer naar jurisprudentie over het fiscale woonplaatsbegrip waaruit volgt dat de band met Nederland niet sterker hoeft te zijn dan de band met enig ander land. Voor een woonplaats in Nederland is dus niet noodzakelijk dat het middelpunt van iemands maatschappelijk leven zich in Nederland bevindt. Het Hof van Justitie van de EU heeft daarentegen geoordeeld dat een dubbele woonplaats *de jure* uitgesloten is. De CRvB verwijst veelvuldig naar deze jurisprudentie van beide instanties.

Het verschil in de jurisprudentie van de Hoge Raad en het Hof van Justitie kan worden verklaard door de verschillende context van de woonlandbepalingen die zij toepassen. De Hoge Raad moet de rechtseenheid bewaken en voorkomen dat het begrip ‘ingezetene’ op een andere wijze wordt uitgelegd dan het fiscale woonplaatsbegrip. Het Hof van Justitie moet daarentegen voorkomen dat het functioneren van de aanwijssregels in Verordening (EG) nr. 883/2004 wordt verstoord door het aannemen van meer dan één woonplaats.

Dit verschil in de uitkomst van de beoordeling (wel of geen dubbele woonplaats *de jure*) leidt ook tot een verschil in de weging van de feiten en omstandigheden. De Hoge Raad beoordeelt alleen of iemands band met Nederland voldoende sterk is. Het Hof van Justitie weegt de banden met de verschillende landen tegen elkaar af en beoordeelt welke band het zwaarst weegt. Laatstgenoemde manier van wegen komt ook voor bij de toepassing van Nederlandse exportbeperkingen. Dit blijkt uit het UWV-beleid over de Wet BEU, de jurisprudentie over het woonlandbeginsel en de jurisprudentie over het begrip ‘woonachtig’ in de bijstandswetgeving. De aansluiting bij het fiscale woonplaatsbegrip en het ingezetenschap lijkt bij de toepassing van deze bepalingen geen rol te spelen. In plaats daarvan wordt bijvoorbeeld beoordeeld waar betrokkene het centrum van zijn maatschappelijke en sociale leven heeft. Ook dit impliceert dat de band met twee landen tegen elkaar moet worden afgewogen.⁹

Uit het voorgaande blijkt dat de beoordeling van het woonland op diverse punten consistent is. Dit is mede te danken aan de keuze van de wetgever om bij de invul-

8. De focus van het jurisprudentieonderzoek lag op uitspraken van de CRvB over semigranten. Omdat semigranten regelmatig in meerdere landen verblijven, blijkt uit mijn jurisprudentieonderzoek niet of de CRvB dezelfde omslagpunten hanteert.

9. Zie ook concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350 (3.22-3.23).

ling van het ingezetenschap aan te sluiten bij het fiscale woonplaatsbegrip. De SVB trekt deze consistente lijn door en past het beleid over ingezetenschap ook toe op de exportbeperkingen in de AOW, Anw en AOW. Vervolgens zijn er zelfs gemeenten die verwijzen naar het beleid van de SVB. Ook de jurisprudentie bevat veel verwijzingen. Zo verwijst de CRvB veelvuldig naar jurisprudentie van de Hoge Raad en het Hof van Justitie.

Naast de vele verwijzingen valt op dat steeds een breed scala aan feiten en omstandigheden een rol speelt bij de beoordeling van het woonland. Er komt een duidelijk beeld naar voren van een typebegrip waarbij vereist is dat aan het begrip eigen 'typische' eigenschappen in sterkere of minder sterke mate aanwezig zijn. Een dergelijke open invulling brengt wel het risico met zich mee dat individuele beoordelingen in de praktijk uiteenlopen. Dit risico wordt beperkt door bepaalde omstandigheden relatief zwaar te laten wegen. De SVB en het UWV hechten bijvoorbeeld veel belang aan de duur van het verblijf. Daarbij hanteren zij dezelfde omslagpunten, namelijk een verblijfsduur van één of drie jaar.

Op het punt van de dubbele woonplaats *de jure* is echter geen consistentie. De ene keer is de dubbele woonplaats in uitzonderingsgevallen mogelijk (zoals bij de beoordeling van het ingezetenschap); de andere keer is deze categorisch uitgesloten (zoals bij de toepassing van het Unierecht). Dit is in het bijzonder voor semigranten van belang. De exacte impact is echter niet eenvoudig te omschrijven, omdat diverse andere factoren een rol kunnen spelen. Voor de verzekeringspositie van een semigrant is bijvoorbeeld ook van belang of hij werkt en zo ja in welk land. Wel is duidelijk dat een sterke band met een ander land geen belemmering hoeft te zijn om onder het Nederlandse socialezekerheidsstelsel te vallen. Bij de beoordeling van het ingezetenschap moet de band met Nederland voldoende sterk zijn. Bij de beoordeling van het 'gewone centrum van zijn belangen' (in het kader van het Unierecht) of het 'middelpunt van het maatschappelijk leven' (in het kader van de Participatiewet) zijn de banden met beide landen van belang. Deze banden worden tegen elkaar afgewogen. Bij semigranten zullen beide banden relatief sterk zijn omdat zij in beide landen een woning tot hun beschikking hebben en daar regelmatig verblijven. Een kleine verandering in de overige feiten en omstandigheden kan dan al leiden tot een wijziging van het woonland. Aan de ene kant brengt dit het gevaar van een knipperlichtsituatie met zich mee waarbij de beoordeling van het woonland relatief vaak wijzigt. Aan de andere kant kunnen semigranten ook expres een kleine verandering in hun situatie doorvoeren waardoor het woonland wijzigt. In die zin is het beleid van het UWV om pendelaars een keuzerecht te geven zo gek nog niet. In paragraaf 7.6 kom ik terug op dit beleid van het UWV.

Voor de impact van een exportbeperking op semigranten is niet alleen van belang of een dubbele woonplaats *de jure* mogelijk is, maar ook of een exportbeperking

naast het wonen ook de duur van het verblijf in het buitenland beperkt. In de WW, Participatiewet, IOAW en IOAZ is het verblijf in het buitenland beperkt tot vier of dertien weken. Semigranten die in Nederland wonen, worden alsnog door deze exportbeperkingen geraakt als zij te lang in het buitenland verblijven. Voor de impact van de wooneis in een exportbeperking zou daarnaast van belang kunnen zijn hoe de wooneis precies is geformuleerd. Semigranten worden namelijk niet geraakt door een bepaling die het recht op uitkering beperkt tot personen die in Nederland wonen (zie bijvoorbeeld de zinsnede 'niet in Nederland woont' in de Wet BEU), maar wel door een bepaling die het recht op uitkering uitsluit voor personen die buiten Nederland wonen (zie de zinsnede 'buiten Nederland woont' in de Wet woonlandbeginsel). Uit het beleid en de jurisprudentie blijkt echter niet expliciet dat een dergelijk subtiel verschil in formulering voor semigranten een verschil maakt. Wat wel een verschil maakt zijn eventuele uitzonderingen op exportbeperkingen. Denk hierbij aan overgangsrechtelijke uitzonderingen, uitzonderingen genoemd in het Besluit regels export uitkering en de hardheidsclausule in de Wajong. In paragraaf 7.6 kom ik terug op het UWV-beleid bij deze hardheidsclausule.

7.4.3 *Vergelijking van bepalingen over het huishouden en het woonland*

Uit de twee voorgaande paragrafen blijkt dat de bepalingen over het huishouden en het woonland op een verschillende manier worden ingevuld en toegepast. De volgende verschillen springen het meest in het oog:

- **De concretisering van de open norm.** Bij de uitleg van bepalingen over het huishouden en co-ouderschap speelt het verblijf van het kind een belangrijke rol. Het gaat daarbij om een kwantitatieve norm in de vorm van een minimale verblijfsduur. Bij bepalingen over het woonland is daarentegen sprake van een typebegrip waarbij een breed palet aan feiten en omstandigheden een rol kan spelen.
- **De te beoordelen periode.** Het co-ouderschap wordt beoordeeld aan de hand van een relatief korte periode van één of enkele weken tot maximaal één jaar. In de jurisprudentie over het woonland varieert de onderzochte termijn. De ene keer gaat het om een beoordeling van een kwartaal of enkele maanden, de andere keer wordt een periode van meerdere jaren beoordeeld. In het beleid wordt vaak gesproken over perioden van één of meerdere jaren. Zo vormt de verblijfsduur over een periode van één of drie jaar in het beleid van de SVB en het UWV een belangrijke omslagpunt in de beoordeling.
- **De acceptatie van de dubbele woonplaats *de jure*.** In bepalingen over het huishouden of co-ouderschap wordt een dubbelle woonplaats *de jure* zelden uitgesloten. Dit past ook bij een maatschappij waarin co-ouderschap steeds vaker

voorkomt.¹⁰ Belangrijke uitzondering vormt de Wet op het kindgebonden budget waarin het recht op kindgebonden budget is beperkt tot één ouder (name-lijk de ouder wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald). Bij semigranten is vaker sprake van een uitsluiting van de dubbele woonplaats. Dit blijkt niet alleen uit de jurisprudentie over het Europees coördinatierecht, maar ook uit het beleid van het UWV over de Wet BEU en de jurisprudentie over de uitleg van het begrip ‘woonachtig’ in de bijstandswetgeving. Uit jurisprudentie over het ingezetenschap volgt dat een dubbele woonplaats *de jure* in uitzonderlijke gevallen wel mogelijk is.

Uit deze opsomming blijkt dat het hanteren van verschillende begrippen over wonen (huishouden of woonland) ook een verschil in betekenis met zich mee-brengt. Dit duidt op externe consistentie: woonplaatsbepalingen met verschillende begrippen worden verschillend uitgelegd. Dit verschil in uitleg hoeft echter niet te betekenen dat deze woonplaatsbepalingen altijd los van elkaar staan. Dat geldt in het bijzonder voor situaties waarin één of meer gezinsleden in een ander land ver-blijven dan de rest van het gezin. Voor dergelijke situaties is van belang of er een verband bestaat tussen de beoordeling van het huishouden en de beoordeling van het woonland. In het beleid van de SVB wordt deze link inderdaad gelegd.¹¹ Hier-door leidt het aannemen van ingezetenschap in Nederland in bepaalde gevallen tot een breuk met het huishouden in het buitenland. Uit de beschrijving van de tot-standkoming van dit beleid blijkt echter ook dat de relatie tussen beide begrippen gedurende een aantal decennia was losgelaten (zie paragraaf 5.4.4.3). Gewijzigde maatschappelijke omstandigheden hadden in de jaren zeventig namelijk wel geleid tot een wijziging van de uitleg van het ingezetenschap, maar niet tot een ander beleid over het vormen van één huishouden. Dat gebeurde pas in 2001. Kortom, het is mogelijk om begrippen uit verschillende groepen woonplaatsbepalingen aan elkaar te koppelen, maar deze koppeling kan ‘losschieten’ op het moment dat één van beide begrippen anders wordt uitgelegd. Vervolgens is een beleidswijziging nodig om de begrippen weer met elkaar te verbinden.

7.5 ZORGVULDIGHEID

Bij de toepassing van woonplaatsbepalingen is een zorgvuldig onderzoek naar de feiten van groot belang. Het gaat immers om de toepassing van feitelijke begrip-pen. In de deelstudies heb ik onderzocht hoe bestuur en rechter hun voorlichtende rol op het terrein van de feitenvaststelling hebben vorm gegeven.

10. Zie ook Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087, p. 12-14.

11. SB1015 van de SVB beleidsregels.

7.5.1 *Voorlichtende rol van het bestuur over de feitenvaststelling*

Het onderzoek naar de voorlichtende rol van het bestuur is om praktische redenen beperkt tot de SVB. Ik heb daarbij gekeken naar het bewijsbeleid, de procedures, de voorlichting op de website en formulieren van de SVB.

De SVB heeft diverse wetsinterpreterende beleidsregels over het huishouden en het woonland gepubliceerd waarin impliciet ook enkele bewijsrechtelijke beleidsregels zijn opgenomen. Dit bewijsbeleid gaat vooral over de bewijslast en bewijsvermoedens. In het beleid over het huishouden wordt de bewijslast in enkele bijzondere situaties bij de belanghebbende gelegd. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om personen die één huishouden vormen met hun gezin in het buitenland. De bewijsvermoedens zijn vooral gericht op een eenvoudige en efficiënte uitvoering. Door aan te nemen dat het feitelijk onderhoud overeenkomt met de afspraken in de overeenkomst of rechterlijke uitspraak hoeft de SVB bijvoorbeeld de feitelijke uitgaven van beide ouders niet na te gaan. Het beleid over het ingezetenschap bevat impliciet ook enkele bewijsvermoedens. Er zijn omstandigheden die relatief zwaar wegen bij de beoordeling van het woonland. Het gaat hierbij onder meer om het kunnen beschikken over een duurzame woning en de duurzaamheid van het verblijf in Nederland of elders. Dit zijn omstandigheden die ook voorkomen in het leven van semigranten. Uit het beleid van de SVB blijkt ook dat de SVB bij de beoordeling van het ingezetenschap in de praktijk steunt op de BRP. In bepaalde gevallen verricht de SVB wel nader onderzoek waardoor het oordeel over het ingezetenschap toch afwijkt van de registratie in de BRP.

De SVB heeft ook beleidsregels gepubliceerd over het vaststellen van de verzekerde tijdvakken in gevallen waarin een pensioenoverzicht is aangevraagd. Het pensioenoverzicht bevat gegevens over de verzekeringstijdvakken en het daarop gebaseerde recht op AOW-uitkering. De invoering van het pensioenoverzicht heeft het mogelijk gemaakt om procedures te voeren over verzekeringstijdvakken voordat de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt. Dit komt een zorgvuldige vaststelling van de feiten ten goede. Uit de beleidsregels blijkt hoe de SVB omgaat met een correctie van verzekerde tijdvakken nadat een pensioenoverzicht is afgegeven.

Gelet op het beperkte gepubliceerde beleid ben ik ook nagegaan hoe de procedure van de feitenvaststelling in interne stukken is beschreven. Daarbij heb ik gekeken naar de procesatlas en de interne instructies. De Procesatlas beschrijft diverse uitvoerende en ondersteunende processen op hoofdlijnen. Hieruit blijkt echter niet hoe een huishouden of woonland wordt beoordeeld. Daarvoor moeten SVB-medewerkers de interne instructies raadplegen. Deze instructies beschrijven het juridisch kader en het proces. Het juridisch kader gaat vooral over de wet- en regelgeving en de beleidsregels. De procesinstructies vermelden onder meer wan-

neer de BRP wordt geraadpleegd, welke formulieren worden gebruikt, wanneer een onderzoek wordt herhaald en hoe informatie in het systeem wordt vastgelegd. Daarnaast bevatten de procesinstructies soms nadere regels over bijzondere situaties zoals het wijzigen van de aanvrager van de kinderbijslag. Ten behoeve van de beoordeling van het woonland zijn er procesinstructies over personen die met meerdere landen een band hebben. De procesinstructies geven dus al meer zicht op de feitenvaststelling door de SVB. Voor co-ouders en semigranten zijn deze instructies echter niet kenbaar. Zij zijn vooral aangewezen op de website en de formulieren van de SVB.

De SVB besteedt op de website en in de formulieren veel aandacht aan de situatie van co-ouders. Deze voorlichting is vooral gericht op de samenloopregeling in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag en de voorwaarden voor het recht op kindgebonden budget. De aandacht voor het kindgebonden budget houdt verband met de koppeling aan het recht op kinderbijslag. Het recht op kindgebonden budget is immers beperkt tot de ouder, wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald (zie paragraaf 7.4.1). De website en de formulieren voor gescheiden ouders bevatten echter geen voorlichting over het bewijsrecht.

De situatie van semigranten is een onderbelicht punt in de voorlichting. De website svb.nl bevat geen publieksvoorlichting over het wonen in twee landen. Ook zijn er geen aparte formulieren voor semigranten. Er zijn echter wel veel formulieren die mede voor semigranten van belang kunnen zijn. Een aantal formulieren bevat ook vragen die betrekking hebben op het wonen in meerdere landen. Zo wordt bij de beoordeling van de verzekering gevraagd of iemand in meerdere landen tegelijk staat ingeschreven en wat de reden daarvan is. Er zijn ook vragen die aanleiding kunnen zijn om het wonen in twee landen te onderzoeken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de vraag of iemand van plan is om terug te keren naar Nederland. In de formulieren vraagt de SVB vaak om kopieën van bewijsstukken mee te sturen. Het gaat om bewijsstukken over wonen, werken, verblijf in het buitenland, studeren, ontvangen van uitkeringen en onderhoudskosten.

Ik concludeer dat de SVB zijn voorlichtende rol bij de feitenvaststelling vooral invult door formulieren te gebruiken en bewijsbeleid te publiceren. Belangrijk pluspunt voor de feitenvaststelling is de mogelijkheid om een pensioenoverzicht aan te vragen. Minpunt is dat de bewijsrechtelijke informatie uit de beleidsregels en de formulieren niet is opgenomen in de voorlichting op de website. Dit maakt het voor co-ouders en semigranten lastig om hun bewijspositie goed in te schatten en de relevante bewijsstukken te verzamelen. Het is nu bijvoorbeeld niet duidelijk wat in een overeenkomst of rechterlijke uitspraak moet worden geregeld om onder artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag te vallen. Dit hangt overigens ook samen met de onduidelijkheid over de uitleg van het onderhoudsvereiste (zie

paragraaf 7.4.1). Voor semigranten is het goed om te weten dat de SVB bij de beoordeling van het ingezetenschap sterk steunt op de BRP. Uit de BRP blijkt alleen niet wie feitelijk in meerdere landen tegelijk woont.

7.5.2 *Voorlichtende rol van de rechter over de feitenvaststelling*

Het onderzoek naar de voorlichtende rol van de rechter is beperkt tot uitspraken over co-ouders door de CRvB en de Afdeling en uitspraken over semigranten door de CRvB. Ik heb onderzocht hoe de rechter zijn beslissing over de feitenvaststelling heeft gemotiveerd. Daarbij lag de focus op de verdeling van de bewijslast en de waardering van het bewijsmateriaal.

In de meeste uitspraken over co-ouders en semigranten wordt de bewijslast niet expliciet benoemd. Als dat wel gebeurt, ligt de bewijslast in geval van een aanvraag meestal bij de aanvrager en in geval van een belastend besluit bij het bestuursorgaan. In recente bijstandsjurisprudentie wordt hierop een uitzondering gemaakt. Vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop in 2015 worden co-ouders namelijk geacht om onderling afspraken te maken over de verdeling van het kindgebonden budget (waaronder de alleenstaande ouderkop). Als in uitzonderingssituaties afstemming toch aan de orde is, dan moet de co-ouder dit onderbouwen.

Ook uitspraken waarin de bewijslast niet expliciet is benoemd, zijn vanuit bewijsrechtelijk perspectief interessant. Denk hierbij aan de eventuele aanwezigheid van een derde-belanghebbende. Volgens de literatuur zou dit van invloed kunnen zijn op de bewijslastverdeling, maar dit blijkt niet uit de jurisprudentie over artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Verder blijkt uit jurisprudentie over woonlandbepalingen dat semigranten in geval van een aanvraag de bewijsvoeringslast relatief eenvoudig bij het bestuursorgaan kunnen neerleggen. Zij hebben meestal een sterke band met het land waarin zij stellen te wonen. Ook beschikken ze over een woonruimte in dat land en kunnen ze hun verblijf in een ander land verklaren. Het is vervolgens aan het bestuursorgaan om met tegenbewijs te komen. Dit betekent bijvoorbeeld dat het nader onderzoek moet doen naar bijvoorbeeld de verblijfsduur in Nederland en het buitenland, de woning in het buitenland, contacten met Nederland en activiteiten in het buitenland.

In de jurisprudentie over co-ouders en semigranten worden diverse bewijsmiddelen gebruikt om de relevante feiten aan te tonen. Bij de toepassing van bepalingen over co-ouderschap zijn vooral de verklaringen van co-ouders, overeenkomsten of rechterlijke beschikkingen van belang. Deze bewijsmiddelen worden gebruikt om het verblijf van het kind bij elk van beide ouders vast te stellen. Bij de toepassing van woonlandbepalingen worden veel meer bewijsmiddelen gebruikt. Dit hangt

samen met het brede palet aan feiten en omstandigheden dat bij de beoordeling van het woonland van belang kan zijn. Het gaat hierbij soms om feiten die eenvoudig vast te stellen zijn, zoals de nationaliteit, de verblijfsvergunning, bankrekeningen en verzekeringen. Andere feiten en omstandigheden zijn wat lastiger om te beoordelen, zoals de verblijfsduur, de intentie van betrokkene en de beschikbaarheid van woonruimte in Nederland. Deze feiten en omstandigheden worden meestal aangetoond door een verklaring van betrokkene in combinatie met objectieve omstandigheden die deze verklaring ondersteunen. Bij de bewijswaardering loopt vooral de overtuigingskracht van getuigenverklaringen en verklaringen van betrokkene uiteen.

Ik concludeer dat in de jurisprudentie over co-ouders en semigranten meer aandacht voor de beoordeling van de bewijsmiddelen is dan voor de verdeling van de bewijslast. Deze werkwijze maakt het mogelijk om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van het geval die uit de verschillende bewijsmiddelen blijken. Dit is in het bijzonder van belang voor personen die feitelijk op meer dan één plek wonen en zich in een complexe feitelijke situatie bevinden. Bovendien kan de rechter op deze manier rekening houden met de belangen van een derde-belanghebbende, zoals bij de toepassing van artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag. Deze werkwijze komt de voorlichting over de feitenvaststelling echter niet ten goede. Het is immers gemakkelijker om een eenvoudige verdeling van de bewijslast of een bewijsvermoeden te communiceren dan een genuanceerde weging van de verschillende bewijsmiddelen. Dit geldt des te sterker bij de beoordeling van het woonland waarbij een breed scala aan feiten en dus ook allerlei bewijsstukken relevant kunnen zijn.

7.6 RESPONSIVITEIT

Voor mijn onderzoek naar responsiviteit heb ik aan de hand van een checklist gezocht naar voorbeelden van responsief gedrag in het beleid van bestuursorganen en uitspraken van rechters. Uit de gevonden voorbeelden blijkt dat allereerst van belang is of de wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt voor situationele differentiatie.¹² Die ruimte ontbreekt soms bij bepalingen die (mede) voor co-ouders van belang zijn. Zo lopen co-ouders aan tegen een scherpe verblijfsvoorwaarde in het begrip 'kind' in de Awir en een beperking van de uitbetaling van het kindgebonden budget tot één co-ouder.¹³ Tegelijkertijd zijn er ook diverse bepalingen over huishouden en woonland die wel ruimte bieden voor situationele differentiatie. Dit blijkt niet alleen uit het gebruik van open normen zoals huishouden en ingezetenschap, maar ook uit de hardheidsclausule in de Wajong en de wetsge-

12. Raad voor Openbaar bestuur 2006, p. 34 en 41; Scheltema 2018, p. 120-131.

13. Art. 4 lid 2 Awir, art. 2 lid 10 Wet KB en art. 14 lid 3 AKW.

schiedenis over co-ouders in de bijstand. Daarnaast is ook de vrije bewijsleer van belang, zeker bij het toepassen van feitelijke begrippen zoals de woonplaats.

De vervolgvraag is of de door de wetgever geboden ruimte ook daadwerkelijk door bestuur en rechter wordt benut. De uitleg van open normen in beleid en jurisprudentie is in paragraaf 7.4 over consistentie al uitgebreid aan de orde gekomen. Hieruit blijkt, kort gezegd, dat de open normen in bepalingen over huishouden vooral zijn gericht op de verblijfsduur van de kinderen bij elk van beide ouders. De SVB en sommige gemeenten hanteren hierbij geen scherpe minimumnorm, maar er zijn ook gemeenten die dat wel doen en daardoor de ruimte voor responsief gedrag inperken. Dit geldt in het bijzonder voor gemeenten die vereisen dat een kind minimaal drie etmalen per week bij elk van beide ouders verblijft. Het beleid van deze gemeenten biedt bijna net zo weinig ruimte voor situationele differentiatie als de scherpe verblijfsvoorwaarde in het begrip 'kind' in de Awir.¹⁴

Bij de uitleg van open normen in woonlandbepalingen is de ruimte voor situationele differentiatie wel behouden. Bestuur en rechter kijken naar een breed palet aan feiten en omstandigheden. Hierdoor kan zelfs iemand die zijn woning in Nederland deelt met zijn volwassen zoons en noodgedwongen in de woonkamer slaapt, ingezetene van Nederland zijn.¹⁵ En ook een langdurig verblijf buiten Nederland betekent niet meteen dat iemand geen ingezetene van Nederland is. In uitspraken van de CRvB hoeft een verblijf van zo'n veertig weken buiten Nederland niet te betekenen dat iemand geen ingezetene meer van Nederland is.¹⁶ Ook met de intentie wordt rekening gehouden, al moet deze wel objectief zijn vast te stellen, bijvoorbeeld door te verwijzen naar het arbeidscontract waaruit blijkt dat een semigrant verplicht was om in de buurt van een recreatiepark net over de grens in België te gaan wonen.¹⁷ Kortom, er zijn veel uitspraken waarin de rechter rekening houdt met de bijzondere positie van semigranten.

Het UWV heeft de ruimte in de woonlandbepalingen van de Wet BEU zelfs benut door speciaal beleid voor pendelaars op te stellen. Pendelaars zijn personen die afwisselend in Nederland en het buitenland verblijven. Het UWV biedt bepaalde pendelaars een keuzerecht: zij mogen zelf bepalen welk woonland het UWV registreert. Ook kunnen zij onder bepaalde voorwaarden terugkomen op hun keuze.

14. Gemeentelijk beleid waarin wordt uitgegaan van het *gemiddelde* aantal etmalen per week biedt meer flexibiliteit bij het opstellen van verbijfsschema's voor de kinderen dan het beleid en de jurisprudentie over artikel 4 lid 2 Awir. Dit artikel gaat namelijk niet uit van een gemiddeld verblijf op jaarbasis, maar van het verblijf gedurende een week of een cyclus van enkele weken.

15. CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176.

16. CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323; CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176; CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997; CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963; CRvB 22 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2838.

17. CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421.

Dit beleid maakt het mogelijk om met de wensen van veel semigranten rekening te houden. Het getuigt van veel transnationale sensitiviteit en dus ook van responsiviteit.

De beleidsregels van het UWV over de hardheidsclausule bij het exportverbod in de Wajong bieden minder ruimte voor responsief gedrag. Het UWV past de hardheidsclausule namelijk alleen toe als er zwaarwegende redenen zijn om buiten Nederland te gaan wonen. Door deze eis kan het UWV in de praktijk niet altijd rekening houden met de transnationale behoeften van migranten. Het UWV heeft bijvoorbeeld al geoordeeld dat geen sprake is van zwaarwegende redenen als de partner/verzorger heimwee heeft en wil terugkeren naar het land van herkomst. Deze strikte beleidsregels van het UWV hangen overigens nauw samen met de wetsgeschiedenis waarin aan de hand van enkele voorbeelden wordt aangegeven wanneer het toepassen van de hardheidsclausule volgens de regering al dan niet aan de orde zou kunnen zijn. Uit deze wetsgeschiedenis blijkt ook dat hardheidsclausules in het algemeen zo beperkt mogelijk moeten worden toegepast vanwege het risico van willekeur. De beperkte toepassing van de hardheidsclausule is overigens geen probleem voor Wajonggerechtigden die slechts tijdelijk in het buitenland willen verblijven, bijvoorbeeld om te overwinteren. Zij blijven in beginsel ingezetenen van Nederland en behouden hun recht op uitkering.

De bedoeling van de wetgever kan ook leiden tot meer responsief gedrag. Uit de wetsgeschiedenis bij de bijstandswetgeving blijkt bijvoorbeeld dat maatwerk aan de orde is bij de toepassing van bepalingen over alleenstaande ouders op co-ouders. In aansluiting op deze wetsgeschiedenis blijkt dat diverse gemeenten beleidsregels hebben gepubliceerd waarin dit maatwerk wordt geboden. Dat geldt voor de toepassing van de tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting, de vermogenstoets en (tot 1 januari 2015) de bijstandsnorm voor alleenstaande ouders. Uit vaste jurisprudentie van de CRvB volgde zelfs dat afstemming van de bijstandsnorm in geval van co-ouders verplicht was.¹⁸ Vanaf de invoering van de alleenstaande ouderkop en de afschaffing van de bijstandsnorm voor alleenstaande ouders in 2015 heeft een aantal gemeenten het maatwerk voor co-ouders echter teruggeschroefd. Zij verstrekken in beginsel geen extra bijstand aan co-ouders die geen recht hebben op de alleenstaande ouderkop. Omdat de alleenstaande ouderkop een onderdeel is van het kindgebonden budget wordt dit niet gesplitst aan beide co-ouders uitbetaald (zie ook paragraaf 7.4.1). Als beide co-ouders behoefte hebben aan een (deel van de) alleenstaande ouderkop, dan moeten zij de alleenstaande ouderkop zelf onderling te verdelen. In uitzonderingssituaties bieden diverse gemeenten nog wel compensatie aan co-ouders. Het gemeentelijk beleid over co-ouders biedt dus steeds minder generiek maatwerk aan co-ouders. Uit

18. CRvB 23 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO6572.

jurisprudentie van de CRvB volgt dat afstemming van de bijstand inderdaad niet verplicht is als een co-ouder geen kindgebonden budget ontvangt.¹⁹ De ruimte om af te stemmen bestaat overigens nog steeds. Gemeenten die dat willen, kunnen het gemis aan alleenstaande ouderkop dus wel compenseren.²⁰

Responsief gedrag komt ook voor als de wet hiervoor niet expliciet de ruimte biedt. Dit blijkt in het bijzonder uit de jurisprudentie van de CRvB over co-ouders. Zo oordeelde de CRvB dat een voorwaarde in de AOW ruim moest worden uitgelegd in een door de wetgever niet-voorzien situatie. Hierdoor kon een co-ouder ook in aanmerking komen voor een één-ouderpensioen.²¹ Deze uitspraak is om verschillende redenen responsief. Niet alleen heeft de CRvB oog voor de gevolgen van de toepassing van een wettelijke voorwaarde, maar de CRvB kijkt ook naar de bedoeling van de wetgever en houdt rekening met de belangen van de betrokken partijen. De responsieve opstelling van de CRvB kan echter ook tot onduidelijkheid leiden. In een kinderbijslagzaak waarin geen kostenverdeling van het onderhoud was overeengekomen, sprak de CRvB bijvoorbeeld over een “met co-ouderschap vergelijkbare situatie”. Bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar moest de SVB nagaan of verdeling van de kinderbijslag over beide ouders alsnog in de rede lag. Het was alleen niet duidelijk op welke juridische grondslag een dergelijke verdeling zou moeten worden gebaseerd.²²

Tot slot blijkt uit de gevonden voorbeelden dat responsief gedrag niet per se in het voordeel van de burger uitpakt. De SVB heeft het beleid over het vormen van een huishouden met het gezin in het buitenland bijvoorbeeld gewijzigd naar aanleiding van gewijzigde maatschappelijke omstandigheden (zie paragraaf 7.4.3). Als gevolg van deze wijziging moet een verzekerde vaker het onderhoud van zijn kinderen in het buitenland aantonen. Ook het kijken naar de grondwaarden van een wet levert de burger niet altijd wat op. Dit blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak over de bedoeling van de wetgeving bij de Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid.²³

Uit de hiervoor besproken voorbeelden blijkt dat tegenover elk voorbeeld van responsief beleid of jurisprudentie wel een minder geslaagd voorbeeld kan worden geplaatst. Het valt nog niet mee om bij de toepassing van een woonplaatsbepaling de juiste mate van responsiviteit te vinden. Soms is het te weinig responsief en wordt de beschikbare ruimte nauwelijks benut, zoals bij het beleid over de hardheidsclausule in de Wajong. Soms is het te responsief en ontstaat er onduidelijk-

19. CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494.

20. CRvB 2 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:65.

21. CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0614.

22. CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921.

23. CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2697.

heid, zoals in de uitspraak over de verdeling van de kinderbijslag in geval van een met co-ouderschap vergelijkbare situatie. Soms gaat het precies goed, zoals het UWV met zijn beleid over pendelaars.

7.7 SLOTBESCHOUWING

Bij het toepassen van woonplaatsbepalingen op personen die feitelijk op meer dan één plek tegelijk wonen, is vaak eerst een verduidelijking of versoepeling van de bepaling nodig. Bepalingen met open normen zoals huishouden of ingezetenschap behoeven nadere invulling en concretisering, terwijl bepalingen met scherpe normen zoals een minimale verblijfsduur of de inschrijving in de BRP soms vragen om een uitzondering. Op beide punten, zowel de verduidelijking als de versoepeling, is het recht in beweging.

Ten eerste bestaat de ambitie om maatwerk in de uitvoering te bevorderen, onder meer door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur beter in wetgeving te verankeren en meer ‘veiligheidsventielen’ in de wetgeving in te bouwen. Bij veiligheidsventielen wordt gedacht aan meer hardheidsclausules, het vervangen van strikt gebonden bevoegdheden door bevoegdheden met beoordelingsruimte en de mogelijkheid om wetsbepalingen van dwingend recht buiten toepassing te laten.²⁴

Ten tweede bestaat de ambitie om de wet- en regelgeving te vereenvoudigen, zodat deze begrijpelijker is voor burgers.²⁵ Mogelijk gaat dit gepaard met het vervangen van open normen door scherpe normen. Ook worden mogelijk andere locatiebepalers gebruikt. Zo zouden locatiebepalers die zien op de materiële werkelijkheid kunnen worden vervangen door een fictie of het adres uit een (basis)registratie. De wet- en regelgeving moet immers worden vertaald naar ICT en de ICT is gebaat bij eenduidig geformuleerde begrippen en hergebruik van bestaande begrippen.²⁶ Dat deze ambitie woonplaatsbepalingen raakt, blijkt ook uit het rapport ‘Verkenning leefvormen in de AOW’ waarin opties zijn onderzocht om het huidige stelsel van leefvormen begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken. Een van de uitgangspunten hierbij is dat sprake moet zijn van objectief vast te stellen criteria zoals de registratie van het adres in de BRP of het partnerbegrip dat in de fiscaliteit wordt gebruikt.²⁷

Ik verwacht dat het lastig wordt om de ambities van maatwerk en eenvoud tegelijkertijd te realiseren.²⁸ Minder gedetailleerde wet- en regelgeving kan er immers toe

24. *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nrs. 4, 15, 24 en 35.

25. *ABDTopconsult 2020*, p. 67.

26. *ABDTopconsult 2020*, p. 65.

27. Ministerie van SZW 2021, p. 18.

28. Zie ook Ministerie van Financiën 2019.

leiden dat bepaalde groepen burgers vaker buiten de boot vallen en dat minder goed met hen rekening wordt gehouden.²⁹ Dan is maatwerk eerder een noodzakelijk proces dan een service voor burgers. De wet- en regelgeving kan vervolgens wel worden verbeterd door de maatwerkgevallen te analyseren en veelgemaakte uitzonderingen alsnog tot regel te verheffen.³⁰ Dit leidt echter weer tot meer regels en complexiteit. Het zal niet meevallen om deze vicieuze cirkel te doorbreken.

Als het gaat om woonplaatsbepalingen is het echter wel mogelijk om het totaal aan regels (inclusief beleidsregels) te vereenvoudigen zonder dat daar direct veel extra uitzonderingen uit voort hoeven te vloeien. Om te beginnen zou een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de woonplaats van minderjarigen en die van meerderjarigen. Bij minderjarigen zou vooral (de duur van) het verblijf een bepalende rol kunnen spelen bij de beoordeling van de woonplaats, terwijl bij meerderjarigen meer factoren kunnen worden meegewogen.

Dit nieuwe woonplaatsbegrip van minderjarigen zou vervolgens kunnen leiden tot een harmonisatie van de uitleg van het begrip 'co-ouderschap' in het socialezekerheidsrecht. Ook hierbij zou het verblijf van het kind doorslaggevend kunnen zijn. Hierbij kan worden aangesloten bij de jurisprudentie over het begrip 'overwegend in gelijke mate verzorgen' in artikel 10 lid 1 Besluit uitvoering kinderbijslag (zie paragraaf 5.5.2.2). Dit betekent dat sprake is van co-ouderschap als een kind minimaal 40% tot 42% van de nachten van de nachten per jaar bij elke ouder verblijft. Een andere mogelijkheid is om aan te sluiten bij het criterium dat vanaf 1 januari 2021 geldt voor het recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting. Om in het kader deze regeling tot de huishoudens van beide ouders te behoren, moet een kind minimaal 156 gehele dagen van het kalenderjaar in een doorgaans repeterend ritme in beide huishoudens verblijven.³¹

In het nieuwe woonplaatsbegrip van meerderjarigen zouden ook andere factoren dan het verblijf van belang kunnen zijn. Daarbij is ook een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige uitleg van woonplaatsbepalingen mogelijk. Bij de beoordeling van het woonland kan bijvoorbeeld worden gekozen voor een select aantal eenduidig geformuleerde criteria. Uit de wetsgeschiedenis en de literatuur blijkt dat meer duidelijkheid over de beoordeling van het woonland inderdaad gewenst is.³² Ook de Commissie grenswerkers van de Vereniging voor Belastingwetenschap pleit ervoor om in wetgeving helder vast te leggen welke elementen van doorslaggevend belang zijn bij de bepaling van de woonplaats van een persoon.³³

29. ABDTopconsult 2020, p. 68.

30. ABDTopconsult 2020, p. 41 en 68.

31. Art. 44b Uitvoeringsregeling inkomstenbelasting 2001.

32. *Kamerstukken II 1955/56*, 4080, nr. 4, p. 3; Brouwer 2019, p. 294; Jansen de Lannoy 2020, p. 16-17.

33. Commissie grenswerkers 2017, p. 89.

Dit betekent dat het idee van het woonland als typebegrip moet worden losgelaten. Bij de keuze voor de doorslaggevende criteria zou vervolgens kunnen worden gedacht aan (een combinatie van) enkele objectieve criteria zoals de duur van het verblijf, het werken in loondienst of als zelfstandige, het kunnen beschikken over een duurzame woning en de verblijfsrechtelijke status. Overigens spelen deze criteria in de uitvoeringspraktijk van de SVB nu ook al een belangrijke rol (zie paragraaf 6.4.3.2). Een dergelijke vereenvoudiging kan de kenbaarheid van het recht vergroten waardoor burgers beter kunnen inschatten welke gevolgen zijn verbonden aan het feitelijk wonen in meer dan één land. Dit kan er overigens ook toe leiden dat burgers hun gedrag op deze criteria gaan afstemmen en hun leven daarvoor gaan inrichten. Dit kan handhavingsrisico's met zich meebrengen.³⁴ Handhavingsrisico's zouden echter geen doorslaggevende reden mogen zijn om burgers in onzekerheid te laten. Dit geldt des te meer voor een socialezekerheidsstelsel waarin de woonplaats zo'n centrale rol inneemt.

Om te voorkomen dat de vaststelling van het woonland op basis van een select aantal objectieve factoren tot ongewenste effecten leidt, zou een veiligheidsventiel kunnen worden ingebouwd. Hierbij kan worden gedacht aan een hardheidsclausule, maar het is ook mogelijk om de intentie van de burger alsnog mee te wegen. De intentie zou bijvoorbeeld als een correctiefactor kunnen fungeren nadat het woonland op basis van de objectieve factoren is vastgesteld. Daarbij is wel belangrijk dat de intentie aan de hand van het gedrag van de burger en de andere feiten van omstandigheden in voldoende mate aannemelijk kan worden gemaakt. De bewijslast van de intentie ligt dan bij degene die zich op de intentie beroept.

Voordat we overgaan tot dergelijke wijzigingen van woonplaatsbepalingen moeten we echter eerst een pas op de plaats maken en nadenken over de vraag welke inkomensbescherming een sociaalzekerheidsstelsel moet bieden en wat dit concreet betekent voor personen met een dubbele woonplaats. Met andere woorden: hoe willen we in de sociale zekerheid omgaan met personen die een dubbele woonplaats hebben? Deze personen genieten niet alleen van de lusten van een dubbele woonplaats, maar dragen ook de lasten daarvan. Denk aan hogere reiskosten en dubbele woonlasten. Moet het socialezekerheidsstelsel met deze extra kosten rekening houden? Moet daarbij een onderscheid gemaakt worden tussen personen die vanwege hun werk of opleiding hebben gekozen voor een dubbele

34. Jansen de Lannoy 2020, p. 17. In dit artikel wijst Jansen de Lannoy op een beslissing op bezwaar van 15 juli 2019 naar aanleiding van een Wob-verzoek over de fiscale woon- en vestigingsplaats. De Minister van Financiën heeft in deze zaak geen inzicht gegeven in de wijze waarop aan de criteria voor de toepassing van artikel 4 Awb kan worden voldaan. Het controlebelang van de Belastingdienst werd namelijk geacht zwaarder te wegen dan het belang van openbaarheid van individuele belastingplichtigen. Zie voor de rechtspolitieke risico's van een kwantitatief criterium bij de beoordeling van LAT-relaties de concl. A-G. P.J. Wattel, ECLI:NL:PHR:2014:2094 (10.13).

woonplaats en personen die vooral een bepaalde lifestyle keuze hebben gemaakt?³⁵ En moeten personen met een dubbele woonplaats aan dezelfde uitkeringsvoorwaarden voldoen? Of moeten we bijvoorbeeld de regels over een vermogenstoets of maximale vakantie duur in het buitenland aanpassen? Hoe ver reikt de zorgplicht van de Nederlandse overheid eigenlijk bij burgers die veel buiten Nederland verblijven?

De beantwoording van deze vragen vergt een maatschappelijke en politieke discussie. Het zou hierbij zelfs kunnen gaan om een brede discussie waarin ook het woningmarktbeleid en de woningnood wordt meegenomen. Nadat is bepaald welke inkomensbescherming voor personen met een dubbele woonplaats gewenst is, kunnen we nagaan welke (invulling van) een woonplaatsbepaling hierbij het beste past. Dan zijn we ook weer terug bij de discussie over maatwerk versus eenvoud. Deze technische discussie over locatiebepalers, open normen, hardheidsclausules en dergelijke heeft dan een goede voedingsbodem waarop wetgever, bestuur en rechter kunnen bouwen. Of personen met een dubbele woonplaats dan wel in het systeem passen, is dan niet afhankelijk van deze technische discussie, maar van een principiële discussie waarin bewust is gekozen voor een bepaalde inkomensbescherming.

35. Zie ook de door Hesse en Scheiner onderscheiden redenen voor multilokaal wonen in par. 2.2.2.

LITERATUURLIJST

ABDTopconsult 2020

ABDTopconsult, Werk aan Uitvoering Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse, Den Haag: ABDTopconsult 2020.

Addink 1999

G.H. Addink, *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur* (Monografieën Algemene Wet Bestuursrecht B8), Deventer: Kluwer 1999.

Administratieve Commissie 2013

Administratieve Commissie voor de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, *Praktische gids over de toepasselijke wetgeving in de Europese Unie (EU), de Europese Economische Ruimte (EER) en Zwitserland*, 2013.

Allewijn, NTB 2016

D. Allewijn, 'Het rapport "De praktijk van de nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht". Een stap in de richting van responsieve bestuursrechtspraak?', *NTB* 2016/29, afl. 7, p. 222-227.

Allewijn, PMCO Conferentie 2016

D. Allewijn, 'De transitie van autonoom naar responsief bestuursrecht' (Lezing PCMO Conferentie Amsterdam 26 april 2016 – Verslag Lynn van der Velden).

Allewijn 2018

D. Allewijn, *Tussen recht en vrede. Mediation in de responsieve rechtsstaat* (oratie Amsterdam VU), Den Haag, Sdu 2018.

Antokolskaia 2011

M.V. Antokolskaia, 'Verblijfsco-ouderschap in Nederland: eindelijk duidelijkheid!', *Justitiële verkenningen* 2011, p. 9-19.

Antokolskaia 2013

M.V. Antokolskaia, 'Van politiek gestuurde wetgeving naar evidence based wetgeving: Nog een lange weg te gaan', in W. van Boom, I. Giesen, & A. Verheij (red.), *Capita Civilologie. Handboek empirie en privaatrecht*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013, p. 173-207.

Arendt 1958

H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago Press 1958.

Asser Procesrecht/Korthals Altes & Groen 2015, nr. 144

E. Korthals Altes & H.A. Groen, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. Procesrecht. 7. Cassatie in burgerlijke zaken*, Deventer: Wolters Kluwer 2015 (online, bijgewerkt tot 1 februari 2015).

Aybek, Huinink & Muttarak 2015

C.M. Aybek, J.J. Huinink & R. Muttarak (red.), *Spatial Mobility, Migration, and Living Arrangements*, Cham: Springer 2015.

Bakker 2016

F.C. Bakker, 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak', *njb.nl* 8 september 2016.

Barendrecht 1992

J.M. Barendrecht, *Recht als model van rechtvaardigheid. Beschouwingen over vage en scherpe normen, over binding aan het recht en over rechtsvorming* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 1992.

Barendrecht 1995

J.M. Barendrecht, 'Een pleidooi voor informatiever recht', *Nederlands tijdschrift voor burgerlijk recht*, 1995, afl. 7, p. 165-170.

Barkhuysen e.a. 2006

T. Barkhuysen e.a., *Feitenvaststelling in beroep. Derde evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht 2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Barkhuysen, Damen e.a. 2007

T. Barkhuysen, L.J.A. Damen e.a., *Feitenvaststelling in Beroep. Derde Evaluatie Van De Algemene Wet Bestuursrecht 2006*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.

Barkhuysen 2015

T. Barkhuysen, 'Een revolutie in het bestuursrecht?', *NJB* 2015, afl. 24, p. 1583.

Barnard 2018

F.G. Barnard, 'Oost west, thuis best', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2018, afl. 3, p. 4-7.

Bendix & Löfgren 2007

R. Bendix & O. Löfgren, 'Double Homes, Double Lives?', *Ethnologia Europaea. Journal of European Ethnology* 2007, afl. 2, p. 7-15.

Van den Berg 2011

C.J. van den Berg, 'Het kind en het badwater', *PS Documenta* 2011, afl. 3, p. 149-158.

Van den Berge 2016

L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016.

Van den Berge 2017

L. van den Berge, 'Sterft, gij oude vormen en gedachten! Grondslagen van een responsief bestuursrecht', *AA* 2017/0563, afl. 6, p. 563-569.

De Bie 2011

C. de Bie, annotatie bij Gerechtshof Leeuwarden 27 september 2011, ECLI:NL:GHARN:2011:BT6801, *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht* 2011/126.

De Bont 2018

F. de Bont, 'We wonen met vier mensen in twee huizen', *NRC* 21 december 2018.

Boccagni 2017

P. Boccagni, 'Addressing transnational needs through migration? An inquiry into the reach and consequences of migrants' social protection across borders', *Global Social Policy* 2017, afl. 2, p. 168-187.

Borgers 2016

M.J. Borgers, *Bij nader inzien*, Deventer: Kluwer 2016.

Bos 2012

K. Bos, 'Het wereldburgerschap, een modern ongemak', *Vrij Nederland* augustus 2012.

Bos 2015

K. Bos, 'Is er wifi? Dan kom ik werken', *NRC Next* 22 april 2015, p. 4-5.

Broeders e.a. 2013

Dennis Broeders e.a. (red.), *Speelruimte Voor Transparantere Rechtspraak (WRR-verkenningen, deel 26)*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013.

Bröring 1996

H.E. Bröring, annotatie bij CRvB 9 januari 1996, ECLI:NL:CRVB:1996:ZB5879, *AB* 1996, 476.

Bröring 1998

H.E. Bröring, *Beleidsregels (Monografieën Algemene Wet Bestuursrecht A5)*, Deventer: Kluwer 1998.

Brouwer 2019

E.I. Brouwer, 'Op weg naar een nieuw woonplaatsbegrip?', *Weekblad Fiscaal Recht* 2019/50, afl. 7278, p. 289-295.

Bruggeman 2014

C.W.C.A. Bruggeman, annotatie bij CRvB 4 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3648, *USZ* 2014/404.

Bruggeman & Poppema 2015

C.W.C.A. Bruggeman & T.J. Poppema, annotatie bij HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556, *AB* 2015/168.

Bruzelius 2019

C. Bruzelius, 'Freedom of movement, social rights and residence-based conditionality in the European Union.' *Journal of European Social Policy* 2019, afl. 1, p. 70-83.

Van de Bunt, De Keijser & Elffers 2004

H. van de Bunt, J. de Keijser & H. Elffers, 'Responsieve rechters', *Rechtstreeks* 2004, afl. 2, p. 6-33.

Van de Bunt, Van Erp & Van Wingerde 2007

H. van de Bunt, J. van Erp & K. van Wingerde, 'Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?', *Tijdschrift voor Criminologie* 2007, afl. 4, p. 386-399.

Van der Burg, Cartigny en Overkleeft-Verburg 1985

F.H. van der Burg, G.J.M. Cartigny, and G. Overkleeft-Verburg, *Rechtsbescherming tegen de overheid* (Serie Staats- En Bestuursrecht 1), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1985.

CBS 2014

CBS, Echtscheidingsprocedures 1993-2013, *StatLine* 28 oktober 2014, opendata.cbs.nl/stat-line.

Coldron & Ackers 2009

K. Coldron & L. Ackers, 'European Citizenship, Individual Agency and the Challenge to Social Welfare Systems: A Case Study of Retirement Migration in the European Union', *Policy & Politics* 2009, afl. 4, p. 573-89.

Commissie grenswerkers 2017

Commissie grenswerkers, *Grenswerkers in Europa. Een onderzoek naar fiscale, sociaalverzekerings- en pensioenaspecten van grensoverschrijdend werken* (Geschriften van de Vereniging Voor Belastingwetenschap, nr. 257), Rotterdam: Vereniging voor Belastingwetenschap 2017.

Commissie Verzekeringsaangelegenheden 2010

Commissie Verzekeringsaangelegenheden, 'Toelichting op de Europese toepassingsverordening voor sociale zekerheid Verordening (EG) 987/2009', 2010.

Cornelissen 1984

R.C. Cornelissen, *Europese coördinatie van invaliditeits- en weduwenverzekeringen* (diss. Nijmegen), Antwerpen: Kluwer's Internationale Uitgeversonderneming 1984.

Cornelissen 1996

R.C. Cornelissen, 'The principle of territoriality and the Community regulations on social security', in: *Common Market Law Review* 1996, p. 439-471.

Daalder & Schreuder-Vlasblom 2000

E.J. Daalder & M. Schreuder-Vlasblom, 'Balanceren boven nul', *NTB* 2000, afl. 7, p. 214-221.

Van Dalen-Van Bekkum 1999

M.A.H. van Dalen-Van Bekkum, 'De Wet BEU in internationaal perspectief', in: O.P. Brinkman, M.A.H. van Dalen-van Bekkum & W.H. Bel, *Wet beperking export uitkeringen* (PS Special 1999, 3), Deventer: Kluwer 1999.

Van Dijck & Van Kuppevelt 2019

G. van Dijck & D. van Kuppevelt, 'Netwerkanalyse van werkgeversaansprakelijkheid. Deelonderwerpen en precedenten in het kader van werkgeversaansprakelijkheid ex artikel 7:658/7:611 BW', *NJB* 2019/527, afl. 10, p. 527-661.

Dijkhuizen & Caria 2013

T.C.A. Dijkhuizen & V.Y.E. Caria, 'De invulling van financieelrechtelijke open normen in een meerlagige rechtsorde', in: C.G. Breedveld-de Voogd e. a. (red.), *Rechtsvinding in een Meerlagige Rechtsorde* (BW Krant Jaarboek 2013), Deventer: Kluwer 2013, p. 109-121.

Dittrich-Wesbuer 2015

A. Dittrich-Wesbuer, *Multilokalität und Stadtentwicklung: veränderte Muster räumlicher Mobilität und ihre lokalen Implikationen* (diss. Dortmund TU), 2016.

Dittrich-Wesbuer e.a. 2015

A. Dittrich-Wesbuer e.a., 'Multi-Local Living Arrangements: Approaches to Quantification in German Language Official Statistics and Surveys', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), p. 409-424.

Donner 2016

J.P.H. Donner, Laet je niet gek maken (toespraak op het Divosa Voorjaarscongres van 2 juni 2016 in De Doelen te Rotterdam), 2016, divosa.nl/toespraak-de-heer-mr-jph-donner.

Doornbos 2019

N. Doornbos, 'Naar een meer responsief bestuursrecht? Verder bouwen aan het huis van de rechtsstaat', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb: In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 567-578.

Dorrestijn & Kingma 2006

I. Dorrestijn & V. Kingma, 'De geschiedenis van de AOW en zijn voorgangers' in: Sociale Verzekeringsbank, *De AOW. Veel besproken, nu beschreven*, Den Haag: SDU 2006, p. 16-36.

Driessen 2005

M. J. A. C. Driessen, 'Als gehuwd wordt mede aangemerkt, over de (te) ruime gelijkstelling in de Nederlandse sociale zekerheid', in: C. Forder & A. Verbeke (red.), *Gehuwd of niet, maakt het iets uit?* (Ius Commune Europaeum, nr. 55), Antwerpen: Intersentia 2005, p. 399-432.

Duchêne-Lacroix 2009

C. Duchêne-Lacroix, 'Mit Abwesenheit umgehen. Kontinuität und Verankerung einer transnationalen Lebensführung jenseits territorialer Abgrenzungen', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 87-98.

Duk 1978

W. Duk, 'De zachte kern van het bestuursrecht', in *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1978, p. 564-587.

Duk 1988

W. Duk, 'Beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid', in *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 1988, p. 156-169.

Duk 1999

W. Duk, *Recht en slecht. Beginselen van een algemene rechtsleer*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999.

Van Dunné 1971

J.H. van Dunné, *Normatieve uitleg van rechtshandelingen: een onderzoek naar de grondslagen van het geldende verbintenissenrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 1971.

Durmus 2011

A. Durmus, 'Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid en de Associatie EEG-Turkije', *Asiel- & Migrantenrecht* 2011, afl. 9, p. 407-414.

Engbersen & Snel 2020

G.B.M. Engbersen & E. Snel, The emotion management of transnational living, *Population, Space and Place* 2020, e2414.

E-Quality 2009

E-Quality, Gescheiden ouders in de knel bij gezamenlijke zorg, Den Haag: E-Quality 2009.

Eradus 2010

C. Eradus, 'Naar een ideaal gerecht' (Rechtspraaklezing 2010), *Rechtstreeks* 2010, p. 11-25.

Erhag 2016

T. Erhag, 'Overview of the special issue', *EJSS* 2016, afl. 2, p. 94-100.

Ermers 2013

J.H. Ermers, 'Eenmalige gegevensvraag werk en inkomen bij het UWV', *PS Documenta* 2013, afl. 6, p. 391-401.

Van Ettekoven & Marseille 2017

B.J. van Ettekoven & A.T. Marseille, 'Afscheid van de klassieke procedure in het bestuursrecht?', in: *Afscheid Van De Klassieke Procedure?* (Handelingen NJV, deel 2017-I), Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 139-263.

Van Everdingen 2012

M. van Everdingen, 'De invoering van het woonlandbeginsel: een grensoverschrijdende maatregel!', *PS Documenta* 2012, afl. 8, p. 551-561.

Van Everdingen 2015

M. van Everdingen, 'De rol van het inwonend minderjarig kind in onze sociale zekerheid', *PS Documenta* 2015, afl. 16, p. 1283-1297.

Feenstra & Tollenaar 2018

M. Feenstra & A. Tollenaar, 'Bijzondere omstandigheden bij de toepassing van beleidsregels', *JBplus* 2018, afl. 1, p. 3-12 (online, bijgewerkt tot 6 juni 2018).

Fehling & Geenen 2006

P. Fehling & S. Geenen, 'De AOW en het internationale recht', in: *Sociale Verzekeringsbank, De AOW. Veel besproken, nu beschreven*, Den Haag: SDU 2006, p. 155-167.

Forsberg & Ritala-Koskinen 2017

H. Forsberg & A. Ritala-Koskinen, 'The multi-local residency of children seen through case descriptions of Finnish child welfare social workers', *European Journal of Social Work* 2017, afl. 2, p. 242-252.

Van Dijck & Van Kuppevelt 2019

G. van Dijck & D. van Kuppevelt, 'Netwerkanalyse van werkgeversaansprakelijkheid. Deelonderwerpen en precedenten in het kader van werkgeversaansprakelijkheid ex artikel 7:658/7:611 BW', *NJB* 2019/527, afl. 10, p. 527-661.

Gerritsen 2011

E. Gerritsen, *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Amsterdam University Press 2011.

Giddens 1991

A. Giddens, *Modernity and self-identity*, Cambridge: Polity Press 1991.

Gustafson, Exploring 2001

P. Gustafson, 'Roots and Routes: Exploring the Relationship between Place Attachment and Mobility' *Environment and Behavior* 2001, afl. 5, p. 667-686.

Gustafson, Retirement Migration 2001

P. Gustafson, 'Retirement Migration and Transnational Lifestyles' *Ageing and Society* 2001, afl. 4, p. 371-394.

Gustafson 2009

P. Gustafson, 'Mobility and Territorial Belonging', *Environment and Behavior* 2009, afl. 4, p. 490-508.

Hägerstrand 1970

T. Hägerstrand, 'What About People in Regional Science?', *Papers of the Regional Science Association* 1970, afl. 1, p. 6-21.

Harris 2016

N. Harris, 'Demagnetisation of social security and health care for migrants to the UK', *EJSS* 2016, afl. 2, p. 130-163.

Hart 1994

H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press 1994.

Hesse & Scheiner 2007

M. Hesse & J. Scheiner, 'Räumliche Mobilität im Kontext des sozialen Wandels. Eine Typologie multilokalen Wohnens', *Geographische Zeitschrift* 2007, afl. 3, p. 138-154.

Hesselink 1999

M.W. Hesselink, *De redelijkheid en billijkheid in het Europese privaatrecht* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 1999.

Hilti 2009

N.V. Hilti, 'Multilokales Wohnen: Bewegungen und Verortungen', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 77-86.

Hilti 2013

N.V. Hilti, *Lebenswelten Multilokal Wohnender. Eine Betrachtung Des Spannungsfeldes Von Bewegung Und Verankerung. Stadt, Raum Und Gesellschaft* (diss. Zürich ETH), Wiesbaden: Springer VS, 2013.

Hilti 2016

N.V. Hilti, 'Multi-local lifeworlds: between movement and mooring', *Cultural Studies* 2016, afl. 3 (themanummer *(Im)Mobilities of dwelling: Places and practices*), p. 467-482.

Hirsch Ballin 2015

E.M.H. Hirsch Ballin, 'Dynamiek in de bestuursrechtspraak', in: E.H.M. Hirsch Ballin, R. Ortlep & A. Tollenaar, *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter* (VAR-reeks 154), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.

Van Hoof 1987

G.J.H. van Hoof, *Normvervoaging en rechtsbeginsel* (oratie Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Wilink 1987.

Mc Hugh, Hogan & Happel 1995

K.E. McHugh, T.D. Hogan, & S.K. Happel, 'Multiple Residence and Cyclical Migration: a Life Course Perspective', *Professional Geographer* 1995, afl. 3, p. 251-267.

McHugh & Mings 1996

K.E. McHugh & R.C. Mings, 'The Circle of Migration: Attachment to Place in Aging', *Annals of the Association of American Geographers* 1996, afl. 3, p. 530-550.

Huisman & Jak 2019

P.J. Huisman & N. Jak, 'Beslissingsruimte: handvatten voor de rechterlijke toetsingsintensiteit'. *NTB* 2019, afl. 5, 212-221.

Ippel 2020

M.H. Ippel, Het beginsel van de dienende overheid als grondslag voor responsief bestuursrecht; aanknopingspunten voor de bestuursrechter. In reactie op Leo Damen *NTB* 2020/2, *NTB* 2020/73, afl. 4, p. 189-195.

Jacobs 2019

E. Jacobs, *Handboek voor wereldburgers. Leef je leven in vrijheid – Laat je niet begrenzen door het systeem*, Nijkerk: Uitgeverij van Brug 2019.

Jacobs 2021

E. Jacobs, 'Waar een wil is, is een weg. Inspiratie shot februari 2021', estherjacobs.info/blog.

Jacobs 2013

N. Jacobs, 'Scheiden en een kind met beperkingen. Moeten beide woningen worden aangepast?', schulinc.nl 3 juli 2013.

Jansen & Loonstra 2001

C.J.H. Jansen & C.J. Loonstra, 'De personele werkingssfeer van de socialeverzekeringswetten 1900-1960', in: A.Ph.C.M. Jaspers e.a. (red.), *'De gemeenschap is aansprakelijk...'* Honderd jaar sociale verzekering 1901-2001, Lelystad: Koninklijke Vermande 2001, p. 89-103.

Jansen de Lannoy 2019

W.G.G. Jansen de Lannoy, 'De fiscale woonplaats vanuit Unierechtelijk perspectief', *Tijdschrift voor Formeel Belastingrecht* 2019, afl. 8, p. 14-18.

Kalmijn & De Graaf 2000

M. Kalmijn & P.M. de Graaf, 'Gescheiden vaders en hun kinderen: een empirische analyse van voogdij en bezoekfrequentie', *Bevolking en Gezin*, 2000, p. 59-84.

Kannisto 2014

P.E. Kannisto, *Global Nomads: Challenges of mobility in the sedentary world* (diss. Tilburg), Ridderkerk: Ridderprint 2014.

Kaplow 1992

L. Kaplow, 'Rules versus standards: An economic analysis', *Duke Law Journal*, 1992, afl. 3, p. 557-629.

Karel 2013

E.H. Karel, *Boeren Tussen Markt En Maatschappij. Essays Over De Effecten Van De Modernisering Van Het Boerenbestaan in Nederland (1945-2012)* (Historia Agriculturae, deel 44), Groningen: Nederlands Agronomisch Historisch Instituut 2013.

Karsten 2003

L. Karsten, 'Huizen houden: over pendelende partners, co-kinderen en andere meer-locatie-huishoudens', in: *Stad en land. Over bewoners en woonmilieus*, C. Cortie, J. Droogleevers Fortuijn & M. Wagenaar (red.), Amsterdam: Aksant 2003, p. 86-94.

Kegge 2018

R. Kegge, 'Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter. Over veranderende toetsingsintensiteiten en de nieuwe terminologie van de Afdeling', *JBplus* 2018, afl. 4, p. 3-19.

Keunen 2001

F.W.M. Keunen, *Schets van het Europees socialezekerheidsrecht. Europese coördinatie-regels inzake sociale zekerheid*, Lelystad: Koninklijke Vermande 2001.

Kielema & Oude Luttighuis 2012

J. Kielema & P. Oude Luttighuis, *Adresinformatie en het Stelsel van Basisregistraties. Semantiek als sleutel voor hergebruik* (rapport voor Essence Fase 2 D1.2 van 24 mei 2012), researchgate.net.

De Kinderombudsman 2013

De Kinderombudsman, *Kinderrechtenmonitor 2013*, Den Haag: De Kinderombudsman 2013.

Klap 1994

A.P. Klap, *Vage normen in het bestuursrecht* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Klap 2002

A.P. Klap, 'Rechterlijke toetsing van en aan beleidsregels', *JBplus* 2002, p. 17-28.

Klap 2007

A.P. Klap, 'Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?', *NTB* 2007, afl. 27, p. 183-194.

Klap 2007

A.P. Klap, 'Rechter en bestuur: communicerende vaten of concurrerende machten?', *NTB* 2007, p. 183-194.

Klap 2014

A.P. Klap, 'Rechterlijke toetsing aan vage normen in Nederland en Duitsland', in: *Toetsing aan vage normen door de bestuursrechter in het Nederlandse, Duitse, Engelse en Franse recht* (Preadvies voor de Nederlandse Vereniging Voor Rechtsvergelijking), Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 1-78.

Klap 2019

A.P. Klap, 'Beleidsregels: een terecht verguisde rechtsfiguur?', in: B. Marseille e.a. (red.), *25 jaar Awb. In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 385-392.

Van der Klis 2009

M. van der Klis, *Commuter partnerships: balancing home, family, and distant work* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2009.

Klosse & Vonk 2018

S. Klosse & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht* (Bakelsreeks), Den Haag: Boom juridisch 2018.

KNAW 2005

KNAW (Werkgroep Opdrachtonderzoek), *Wetenschap op bestelling. Over de omgang tussen wetenschappelijk onderzoekers en hun Opdrachtgevers*, Amsterdam: KNAW, 2005.

Korzeniewska 2018

L. Korzeniewska, 'Paying Taxes and Accessing Welfare across Borders. Challenges in the encounter between transnationals and Norwegian government institutions' (PRIO policy brief 11/2018), Oslo: PRIO 2018, prio.org.

Van Kreveld 1983

J.H. van Kreveld, *Beleidsregels in het recht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1983.

Kromhout & Marseille 2018

D.M. Kromhout & A.T. Marseille, 'Responsief bestuursrecht in de veranderende publieke ruimte. Verslag van een op 15 juni 2018 gehouden VAR-studiemiddag', *NTB* 2018/60, afl. 8, p. 374-381.

Van Kuppevelt & Van Dijck 2017

D. van Kuppevelt & G. van Dijck, 'Answering Legal Research Questions About Dutch Case Law with Network Analysis and Visualization', *Legal Knowledge and Information Systems* 2017, p. 95-100.

Leemans 2008

T.C. Leemans, *De toetsing in milieugeschillen* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Loth 2017

M.A. Loth, 'Hoe responsief is het klassieke proces (eigenlijk)? Over de preadviezen van de NJV 2017, *NJB* 2017, p. 1510-1519.

Makimoto & Manners 1997

T. Makimoto & D. Manners, *Digital Nomad*, New York: John Wiley & Sons 1997.

Makimoto 2013

T. Makimoto, 'The Age of the Digital Nomad: Impact of Cmos Innovation', *IEEE Solid-State Circuits Magazine* 2013, afl. 1, p. 40-47.

Van Maele 2021

P. van Maele, 'Eerst een vergadering online en dan een duik in zee', *De Standaard* 10 april 2021.

Van Male 2018

R.M. van Male, 'Klassiek bestuursrecht: lenig bestuursrecht voor een lenig bestuur', in: *NTB* 2018/38, afl. 5 (themanummer over responsief bestuursrecht), p. 214-216.

Marseille 2015

A.T. Marseille e.a., *De praktijk van de Nieuwe zaaksbehandeling in het bestuursrecht*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2015.

Meerwarth, *Disentangling Patterns* 2008

T.L. Meerwarth, 'Disentangling Patterns of a Nomadic Life', *Napa Bulletin* 2008, afl. 30 (themanummer *Mobile Work, Mobile Lives: Cultural Accounts of Lived Experiences*), p. 102-117.

Meerwarth, *Introduction* 2008

T.L. Meerwarth, 'Introduction: Tracking the Context of Mobile Lives', *Napa Bulletin* 2008, afl. 30 (themanummer *Mobile Work, Mobile Lives: Cultural Accounts of Lived Experiences*), p. 1-11.

Meester 2018

E. Meester, 'Recht in actie: de omgekeerde toets', in: A. Eleveld. (red.), *De participatiewet: Een grondrechtenperspectief* (Monografieën sociaal recht, nr. 73), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Meeuwse 2014

M. Meeuwse, 'Thuis in 2 landen' *AD Magazine* 1 februari 2014, p. 16-21.

Van der Mei 2001

A.P. van der Mei, *Free movement of persons within the European Community: cross-border access to public benefits* (diss. Maastricht) 2001.

Van der Mei 2011

A.P. van der Mei, 'Export van uitkeringen-omgekeerde discriminatie van EU-burgers ten opzichte van Turkse staatsburgers', *TRA* 2011/85, afl. 10, p. 32-34.

Memelink 2009

P. Memelink, *De verkeersopvatting* (diss. Leiden), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009.

Minderhoud 2012

P.E. Minderhoud, 'Houdt het woonlandbeginsel in de sociale zekerheid bij de rechter stand?', *TRA* 2012/66, afl. 8/9, p.16-19.

Minderhoud, *Rechtspleging en rechtsbescherming* 2015

P.E. Minderhoud, 'De rechter en het woonlandbeginsel', in: R. Baas, T. Havinga & M.T.A.B. Laemers, (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming. Liber amicorum voor prof. dr. Leny E. de Groot-van Leeuwen*, Deventer: Kluwer 2015, p. 209-220.

Minderhoud, Rights of Third-Country Nationals 2015

Minderhoud, *Decision No 3/80* 2015P.E. Minderhoud, 'Decision No 3/80 of the EEC-Turkey Association Council: Significance and Developments, in: D. Thym & M. Zoetewey-Turhan (red.), *Rights of Third-Country Nationals under EU Association Agreements: Degrees of Free Movement and Citizenship*, Leiden: Brill Nijhoff 2015, p. 169-185.

Ministerie van Financiën 2019

Ministerie van Financiën, *IBO Toeslagen Deelonderzoek 1. Eenvoud of maatwerk: Uitrusten binnen het bestaande toeslagenstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2019.

Ministerie van SZW 2021

Ministerie van SZW, *Verkenning leefvormen in de AOW*, Den Haag: Ministerie van SZW 2021.

Mortelmans e.a. 2015

D. Mortelmans e.a., *Analysis of determinants and prevalence of LAT (Families and Societies Working Paper Series nr. 25)*, 2015.

Van der Most 2004

H. van der Most, 'Gedwongen huwelijken in de sociale zekerheid: de slechte inburgering van de LAT-relatie', *PS Documenta* 2004, afl. 17, p. 2060-2072.

Nacinovic 2015

H.W.M. Nacinovic, annotatie bij annotatie bij HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556, *USZ* 2015/113.

Nacinovic 2017

H. Nacinovic, *Gezamenlijke huishouding in de sociale zekerheid (PS Special 2017-1)*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Nadler 2014

R. Nadler, *Plug&Play Places: Lifeworlds of Multilocal Creative Knowledge Workers*, Berlin: De Gruyter 2014.

Neerhof 1995

A.R. Neerhof, *Het geschil voorbij: Een studie naar de bruikbaarheid van bestuursrechtelijke jurisprudentie als kenbron van recht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 1995.

Nicolaï 1990

P. Nicolaï, *Beginselen van behoorlijk bestuur* (diss. Amsterdam UvA), Deventer: Kluwer 1990.

Nikolina 2016

N. Nikolina, 'Verblijfsco-ouderschap: moeizame weg naar juridisering', *Tijdschrift Relatie-recht en Praktijk* 2016/548, afl. 8.

Nonet & Selznick 2001

P. Nonet & P. Selznick, *Law & society in transition. Toward responsive law*, New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers 2001 [1978].

Noordam 2003

F.M. Noordam, 'De personele werkingssfeer van de Nederlandse sociale verzekering (1901-2001)', in: J. Berghman e.a. (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon 2003, p. 19-35.

Van Oenen 2018

G. van Oenen, 'Bestuursrecht in tijden van democratie en populisme. Drie uitdagingen', *NTB* 2018/33, afl. 5 (themanummer over responsief bestuursrecht), p. 198-200.

Van Ommeren 2018

F.J. van Ommeren, 'Incrementeel bestuursrecht: een groeimodel voor de rechtsbetrekking', *NTB* 2018/37, afl. 5 (themanummer over responsief bestuursrecht), p. 210-213.

Van Ooij 2020

E.C. van Ooij, 'Highly mobile workers challenging Regulation 883/2004: Pushing borders or opening pandora's box?', *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2020, afl. 5, p. 573-597.

Ortlep & Zorg 2018

R. Ortlep & W. Zorg, 'Van marginale rechterlijke toetsing naar toetsing op maat: einde van een geconditioneerde respons?', *AA* 2018, p. 20-25.

Ortlep 2017

R. Ortlep, 'Responsieve opstelling binnen de Trias', *Blog van het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing*, 19 januari 2017, blog.montaignecentre.com.

Overkleeft-Verburg 2009

G. Overkleeft-Verburg, 'Basisregistraties en rechtsbescherming. Over de dualisering van de bestuursrechtelijke rechtsbetrekking', *NTB* 2009/10, afl. 4, p. 70-80.

Pellemans 2019

J. Pellemans, 'Alternatief voor wie niet wil pendelen: wonen op twee plekken', *NRC* 13 december 2019.

Pennings 2001

F.J.L. Pennings, 'De (non-)exporteerbaarheid van Wajong-uitkeringen: een drama in veel bedrijven', *SMA* 2001, afl. 7/8, p. 383-390.

Pennings 2003

F.J.L. Pennings, *Heeft het werklandbeginsel zijn langste tijd gehad?* (oratie Utrecht), Deventer: Kluwer 2003.

Pennings 2012

F.J.L. Pennings, 'EU-burgerschap en toegang tot sociale voordelen over de grens. Is er verschil tussen marktburgers en sociale burgers?', *Arbeidsrechtelijke Annotaties* 2012, afl. 3, p. 4-25.

Pennings 2013

F.J.L. Pennings, 'Unietrouw of eigen belang eerst. De casus van de export van uitkeringen buiten de EU', *NJB* 2013/2252, afl. 38, p. 2669-2675.

Pennings 2014

F.J.L. Pennings, *Europees socialezekerheidsrecht* (Mongrafieën Sociaal Recht), Deventer: Kluwer 2014.

Pennings 2015

F.J.L. Pennings, 'EU-burgerschap en de vrees voor sociaal toerisme', *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2015, afl. 2, p. 39-44.

Pennings 2016

F.J.L. Pennings, 'The Response of Residence-Based Schemes in the Netherlands to Cross-Border Movement', *EJSS* 2016, afl. 2, p. 106-129.

Petzold 2010

K. Petzold, 'Wenn sich alles um den Locus dreht. Multilokalität, Multilokation, multilokales Wohnen, Inter- und Translokalität als Begriffe der Mehrfachverortung, in: M. Hühn e.a. (red.), *Transkulturalität, Transnationalität, Transstaatlichkeit, Translokalität. Theoretische und empirische Begriffsbestimmungen*, Berlin: LIT 2010, p. 235-257.

Petzold 2013

K. Petzold, *Multilokalität als Handlungssituation. Lokale Identifikation, Kosmopolitismus und ortsbezogenes Handeln unter Mobilitätsbedingungen* (diss. Leipzig), Wiesbaden: Springer VS 2013.

Pieters & Schoukens 2006

D.C.H.M. Pieters & P.S.J.M. Schoukens, *Triptiek Sociale Zekerheid. De beginselen van socialezekerheidsrecht en hun toepassing in België en Nederland*, Leuven/Voorburg: Acco 2006.

Pieterse 2017

L.J.A. Pieterse, Verslag van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap over het rapport 'Grenswerkers in Europa', gehouden op woensdag 28 juni 2017, te Breda, belastingwetenschap.nl 2017.

Platform31 2013

Platform31, *Transnationaal wonen onder oudere migranten. Een inventariserend onderzoek naar pendelgedrag en nieuwe bijpassende woonvormen*, Den Haag: Platform31 2013.

Polak 2016

J.E.M. Polak, 'Interventie', in: *Rechtsontwikkeling door de bestuursrechter. Verslag van de algemene vergadering gehouden op 22 mei 2015* (VAR-reeks 155), Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 25-27.

Poortman & Van Gaalen 2017

A. Poortman & R. van Gaalen, 'Shared Residence After Separation: A Review and New Findings from the Netherlands', *Family Court Review* 2017, afl. 4, p. 531-544.

Pötgens, Cornelisse & Wu 2016

F.P.G. Pötgens, M.C. Cornelisse & Y. Wu, 'De fiscale woonplaats van natuurlijke personen: nadere invulling door de Hoge Raad', *Weekblad Voor Fiscaal Recht* 2016, afl. 7151, p. 890-897.

Quast, Van den Herik & Aarts 1996

J. Quast, H.J. van den Herik, & L. Aarts, 'A generic model for the interpretation of vague norms', in: R.W. van Kralingen e.a. (red.), *Legal knowledge based systems: Foundations of legal knowledge systems: Proceedings of the ninth international JURIX conference (JURIX '96), held at Tilburg University on December 13, 1996 organized by the JURIX foundation for legal knowledge systems (Legal knowledge based systems; No. 9)*, Tilburg: Tilburg University Press 1996, p. 39-45.

Raad van State 2016

Raad van State, *Raad van State Jaarverslag over 2015*, Den Haag: Raad van State 2016.

Raad van State 2017

Raad van State, *Raad van State Jaarverslag over 2016*, Den Haag: Raad van State 2017.

Raad van State 2018

Raad van State, *Raad van State Jaarverslag over 2017*, Den Haag: Raad van State 2018.

Raad van State 2019

Raad van State, *Raad van State Jaarverslag over 2018*, Den Haag: Raad van State 2019.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2002

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende Kaders, sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag: 2002.

Raad voor Openbaar Bestuur 2006

Verskil moet er zijn, Bestuur tussen discriminatie en differentiatie, Den Haag: Raad voor Openbaar Bestuur 2006.

Van der Reijden e.a. 2003

H. van der Reijden e.a., *Tweede Woningen. Voorraad en ontwikkelingen* Den Haag: Ruimtelijk Planbureau & RIGO Research en Advies BV 2003.

Reuschke 2009

D. Reuschke, 'Raum-zeitliche Muster und Bedingungen beruflich motivierter multilokaler Haushaltsstrukturen', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 31-42.

Reuschke, Erdkunde 2010

D. Reuschke, 'Living Apart Together over Long Distances. Time-space Patterns and Consequences of a Late-modern Living Arrangement', *Erdkunde* 2010, afl. 3. p. 215-226.

Reuschke, Multilokales Wohnen 2010

D. Reuschke, *Multilokales Wohnen. Raum-zeitliche Muster multilokaler Wohnarrangements von Shuttles und Personen in einer Fernbeziehung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2010.

Reuschke 2012

D. Reuschke, 'Dwelling Conditions and Preferences in a Multilocal Way of Life for Job Reasons', *Journal of Housing and the Built Environment* (themanummer *House, Home and Dwelling*) 2012, afl. 1, p. 11-30.

Rijkhoff 2017

B. Rijkhoff, 'De mix is het mooiste', *AD* 20 januari 2017.

Rolshoven 2007

J. Rolshoven, 'The Temptations of the Provisional. Multilocality as the (Whole) Way of Life', *Ethnologia Europaea. Journal of European Ethnology* 2007, afl. 2, p. 17-25.

Rolshoven & Winkler 2009

J. Rolshoven & J. Winkler, 'Multilokalität und Mobilität', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 99-106.

Rood 1981

M.G. Rood, 'Over vage normen in het sociaal recht', in: *Gratia commercii. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr A. van Oven ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Leiden*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981, p. 225-253.

Rutherford 2001

M. Rutherford, 'Reconcilable Differences', *Time* 8 april 2001.

Sakslin 2000

M. Sakslin, 'The Concept of Residence and Social Security: Reflections on Finnish, Swedish and Community Legislation', *European Journal of Migration and Law*, 2000, afl. 2, p. 157-183.

Saraceno 1994

C. Saraceno, 'Commuting Between Households: Multiple Memberships, Shifting Boundaries', *Innovation: The European Journal of Social Sciences* 1994, afl. 1, p. 51-61.

Scheltema 2015

M. Scheltema, 'Bureaucratische rechtsstaat of responsieve rechtsstaat?', *NTB* 2015, afl. 9, p. 287-289.

Scheltema 2018

M. Scheltema, 'Wetgeving in de responsieve rechtsstaat', *RegelMaat* 2018, afl. 3, p. 120-131.

Scheltema 2019

M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/37, afl. 6, p. 246-253.

Schier 2009

M. Schier, 'Räumliche Entgrenzung von Arbeit und Familie Die Herstellung von Familie unter edingungen von Multilokalität', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 55-66.

Schier 2015

M. Schier, 'Post-Separation Families: Spatial Mobilities and the Need to Manage Multi-Local Everyday Life', in: C.M. Aybek, J.J. Huinink, R. Muttarak (red.), *Spatial Mobility, Migration, and Living Arrangements*, Cham: Springer 2015, p. 205-224.

Schier e.a. 2015

M. Schier e.a., 'Residential Multi-Locality Studies – the Added Value for Research on Families and Second Homes' *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), p. 439-452.

Schier, Schlinzig & Montanari 2015

M. Schier, T. Schlinzig & G. Montanari, 'The Logic of Multi-Local Living Arrangements: Methodological Challenges and the Potential of Qualitative Approaches', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), p. 425-438.

Schier 2016

M. Schier, 'Everyday Practices of Living in Multiple Places and Mobilities: Transnational, Transregional, and Intra-Communal Multi-Local Families', in: M. Kilkey & E. Palenga-Möllenberg (red.), *Family Life in an Age of Migration and Mobility: Global Perspectives through the Life Course. Migration, Diasporas and Citizenship*, Londen: Palgrave Macmillan 2016.

Schlössels 1998

R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel. Over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 1998.

Schlössels 2010

R.J.N. Schlössels, Bewijswaardering in het bestuursproces: goochelen met zekerheid?, *AA* 2010 0476, afl. 7, p. 476-490.

Schlössels, NTB 2018/52

R.J.N. Schlössels, 'Discretionaire dogmatiek... anders de Afdeling bestuursrechtspraak?', *NTB* 2018/52, afl. 7, p. 299-302.

Schlössels, NTB 2018/66

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2018/66, afl.9, p. 425-435.

Schlössels 2019

R.J.N. Schlössels, '25 jaar Algemene wet bestuursrecht. Verschillende generaties over eenjarige wet', *NTB* 2019/11, p. 97-131.

Schueler 2009

B.J. Schueler, 'De Metselaar. Bewijs in het bestuursprocesrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek*, Deventer: Kluwer 2009, p. 565-580.

Schueler 2018

B.J. Schueler, 'Wat is daarop uw antwoord? Vragen over responsief bestuur', *NTB* 2018/45, afl. 5 (themanummer over responsief bestuursrecht), p. 233-235.

Schulmer, Stoepker & Bruggeman 2019

F.M.E. Schulmer, G.J. Stoepker & C.W.C.A. Bruggeman, 'De omgekeerde toets getoetst', *Gst.* 2019/154, afl. 7497, p. 780-785.

Schuurmans 2005

Y.E. Schuurmans, *Bewijslastverdeling in het bestuursrecht. Zorgvuldigheid en bewijsvoering bij beschikkingen* (diss. Amsterdam Vu), Deventer: Kluwer 2005.

Schuurmans 2006

Y.E. Schuurmans, 'De behoefte aan bewijsregels in het bestuursrecht', in: Y.E. Schuurmans (red.), *Bewijzen en beslissen: bijdragen aan het symposium, dat ter afscheid van prof. mr. W.D.H. Asser op 7 oktober 2005 aan de Universiteit Leiden werd gehouden* (Meijers-reeks nr. 116), Alphen aan den Rijn: Kluwer 2006, p. 31-43.

Schuurmans 2009

Y.E. Schuurmans, 'De eigen aard van het bestuursrechtelijk bewijsrecht', in: *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: wetgever of rechter? Preadviezen* (VAR-reeks/Vereniging voor Administratief Recht nr. 142) Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, 117-184.

SCP 2004

SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: SCP 2004.

De Serière 2008

V.P.G. de Serière, 'Luiheid, opportunisme, of wijsheid? Principle based regelgeving in het financiële recht', *Ondernemingsrecht* 2008, afl. 3, p. 99.

Silverman & Higgins 2003

R.E. Silverman & M. Higgins, 'When the Kids Get the House in a Divorce', *Wall Street Journal*, 17 september 2003.

Silvis 2002

H.J. Silvis e.a., *'Boeren' op vreemde bodem. Over emigratie en semigratie*, Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut, 2002.

Spruijt & Kormos 2014

E. Spruijt & H. Kormos, *Handboek scheiden en de kinderen: voor de beroepskracht die met scheidingskinderen te maken heeft*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2014.

Stam 2015

R. Stam, 'Kangoeroewoningen en andere vormen van 'zorgwonen'', *De HypotheekAdviseur* 2015, afl. 5.

Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist 2015

M. van der Steen, J. Scherpenisse & M. van Twist, *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur 2015.

Stendahl 2016

S. Stendahl, 'To reside: to live, be present, belong', *EJSS* 2016, afl. 2, p. 232-245.

Stijnen 2011

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011 (online, bijgewerkt tot 3 oktober 2011).

Stimulansz 2016

Stimulansz, *De omgekeerde toets*, Utrecht: Stimulansz 2016, omgekeerdetoets.nl.

Stimulansz 2017

Stimulansz, *Casusboekje Mogelijk maken wat nodig is met de omgekeerde toets. Het antwoord op het casusboekje van de Transitiecommissie Sociaal Domein*, Utrecht: Stimulansz 2017, Stimulansz.nl.

Stock 2009

M. Stock, 'Polytopisches Wohnen – ein phänomenologisch-prozessorientierter Zugang', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 107-116.

SVB 1997

SVB, 'Beperking export uitkeringen. Commentaar inzake de uitvoeringstechnische aspecten van het wetsvoorstel *Beperking export van uitkeringen* (Adviezen/Sociale Verzekeringsbank, 97/01), Sociale Verzekeringsbank: Amstelveen, 1997.

SVB 2006

SVB, *De AOW. Veel besproken, nu beschreven*, Den Haag: SDU 2006.

SVB 2019

SVB, *Onder de motorkap: analyse Garage de bedoeling september 2016 tot heden*, Amstelveen: SVB 2019, svb.nl.

Talleraas 2019

C. Talleraas, 'Reconciling Transnational Mobility and National Social Security: What Say the Welfare State Bureaucrats?', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2019, afl. 1, p. 151-69.

Talleraas 2020

C. Talleraas, *Institutionalising transnationalism: The national welfare system's encounter with people who lead transnational lives* (diss. Oslo), Oslo: Department of Sociology and Human Geography 2020, prio.org/Publications.

Tanja 2018

E.G. Tanja, 'Responsiviteit: betekenis, waarde en gevolgen voor de bestuur(srechtelijke) praktijk', *NTB* 2018/29, afl. 5 (themanummer over responsief bestuursrecht), p. 185-187.

Teuben 2005

K. Teuben, *Rechtersregelingen in het burgerlijk proces(recht)* (Serie Burgerlijk proces & praktijk, Dissertaties nr. 2) (diss. Leiden), Deventer: Kluwer: 2005.

Tollenaar 2006

A. Tollenaar, 'Het is maar wat je bijzonder noemt. Rechterlijke toetsing van beleid en beleidsregels', *JBplus* 2006, afl. 4, p. 175-187.

Tollenaar 2008

A. Tollenaar, *Gemeentelijk beleid en beleidsregels. De toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingsoverlening* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2008.

Tollenaar 2014

A. Tollenaar, 'Het succes van de codificatie van de beleidsregel in de Awb', *Netherlands Administrative Law Library*, januari 2014.

Toulemon & Pennec 2009

L. Toulemon & S. Pennec, *Two-home adults and children: long-lasting or transitory family situation? The case of France* (paper gepresenteerd op 'IUSSP XXVI International Population Conference' in Marrakech, 27 september – 2 oktober 2009) 2009, iussp2009.princeton.edu.

Toulemon & Pennec 2010

L. Toulemon & S. Pennec, 'Multi-residence in France and Australia: Why count them? What is at stake? Double counting and actual family situations', *Demographic Research* 2010, p. 1-40.

UWV 2007

UWV, *Onderzoek verzorgingsforfait 2008* (onderzoek van het UWV van 22 juli 2008), bijlage bij *Kamerstukken I 2007/08*, 30370, J.

Verberk 2001

H.G.E. Verberk, *Probleemoplossend strafrecht en het ideaal van responsieve rechtspraak* (diss. Rotterdam), Den Haag: Sdu Uitgevers 2001.

Verberk 2019

H.G.E. Verberk, 'Responsieve rechtspraak? 'Maatschappelijk effectieve rechtspraak' als innovatieproces', *Rechtstreeks* 2019, afl. 1, p. 26-34.

Verburg 2008

D.A. Verburg, *De bestuursrechtelijke uitspraak en het denkmodel dat daaraan ten grondslag ligt* (Reeks SSR-publicaties), Zeist: Uitgeverij Kerckebosch 2008.

Verburg 2010

D.A. Verburg, 'De bestuursrechter: van des werkmans beste raadsman tot bewijsrechtelijke spelverdeler – 15 jaar bewijsrecht onder de Awb', in: T. Barkhuysen, W. Den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: 2010, p. 261-279.

Vermaat 2020

M.F. Vermaat, 'Garbage in? Garbage out! Maatwerk in het sociaal domein', in: *Maatwerk in het bestuursrecht* (VAR Preadviezen 164), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 63-101.

Vissers 2018

A.B. Vissers, 'Het woonplaatsonderzoek. Home is wherever I'm with you?', *Maandblad Belasting Beschouwingen* 2018, afl. 9, p. 326-334.

Vonk 1988

G.J. Vonk, 'Het woonlandbeginsel revisited', *Tijdschrift voor Sociaal Recht* 1988, afl. 6, p. 187-191.

Vonk 1991

G.J. Vonk, *De coördinatie van bestaansminimumuitkeringen in de Europese Gemeenschap* (Europese monografieën, deel 36) (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 1991.

Vonk 1999

G.J. Vonk, 'Eigen land eerst, fort Europa of mondiale plichten?', *SMA* 1999, afl. 9, p. 393-397.

Vonk 2012

G.J. Vonk, 'Het woonlandbeginsel revisited once more', in: G. Essers, A.P. van der Mei & P. van Overmeiren (red.), *De zegeningen van het Europese burgerschap: 60 arresten vrij verkeer van personen*, Deventer: Kluwer 2012, p. 45-49.

Vonk 2013

G.J. Vonk, 'Socialezekerheidsrecht', TRA 2013/36, afl. 4, p. 20-24.

VROM-raad 2009

VROM-raad, *Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen*, Den Haag: VROM-raad 2009.

De Waard 2010

B. W. N. de Waard, 'De matigende rechter: Evenredigheid en bestuurlijke boeten', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden, & J. E. M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers: 2010, p. 469-487.

Weerepas 2015

M.J.G.A.M. Weerepas, annotatie bij HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556, *FED Fiscaal Weekblad* 2015/87.

Weerepas 2017

M.J.G.A.M. Weerepas, 'Grensoverschrijdende sociale zekerheid: Verordening nr. 883/2004/EG', *Trema* 2017, afl. 6, p. 225-229.

Weichhart 2009

P. Weichhart, 'Multilokalität – Konzepte, Theoriebezüge und Forschungsfragen', *Informationen zur Raumentwicklung* 2009, afl. 1/2 (themanummer *Multilokales Wohnen*), p. 1-14.

Weichhart, *Multilocal Living Arrangements* 2015

P. Weichhart, 'Multilocal Living Arrangements – Terminology Issues', in: *Mobil und doppelt sesshaft. Studien zur residenziellen Multilokalität* (Abhandlungen zur Geographie und Regionalforschung, deel 18), P. Weichhart & P.A. Rumpolt (red.), Wenen: Universität Wien Institut für Geographie und Regionalforschung 2015.

Weichhart, *Residential Multi-Locality* 2015

P. Weichhart, 'Residential Multi-Locality: in Search of Theoretical Frameworks', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), p. 378-391.

Weiske, Petzold & Schad 2015

C. Weiske, K. Petzold & H. Schad, 'Multi-Local Living – the Approaches of Rational Choice Theory, Sociology of Everyday Life and Actor-Network Theory', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), p. 392-408.

Werkgroep reflectie toelagenaffaire rechtbanken 2021

Werkgroep reflectie toelagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit kinderopvangtoeslagzaken*, Den Haag: Landelijk Overleg Vakinhoud Bestuursrecht 2021.

Van Wessel 2011

M.G.J. van Wessel, *Hoezo luistert de overheid (niet)? Burgerperspectieven op overheidsresponsiviteit*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Verkenningen en Onderzoek 2011.

Westerveld 2015

M. Westerveld, 'Woonland en beperking export uitkeringen: Haasje over tussen rechter en parlement', *TRA* 2015/2, afl. 1, p. 3-8.

Westphal 2015

S. Westphal, *Are the kids alright? Essays on postdivorce residence arrangements and children's well-being* (diss. Utrecht), Utrecht 2015.

Wiarda 1999

G.J. Wiarda, *Drie typen van rechtsvinding*, vierde druk bewerkt door T. Koopmans, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

De Winter 2019

P. de Winter, *Tussen de regels: een rechtssociologische studie naar handhaving in de sociale zekerheid* (diss. Groningen), 2019.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Witteveen 2004

W.J. Witteveen, 'Selznick en het ideaal van responsieve regulering', *RegelMaat* 2004/3.4, afl. 3, p. 106-113.

Wood 2015

G. Wood e.a., 'A Residential Perspective on Multi-Locality: Editorial', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2015, afl. 4 (themanummer *Multi-locality studies – A residential perspective*), p. 363-377.

Wouters 2010

J. Wouters, 'Residence of Individuals in EU Law' (Working Paper 148 van het Instituut voor Internationaal Recht, KU Leuven), law.kuleuven.be 2010.

WRR 2017

WRR, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR rapport nr. 97), Den Haag 2017.

Yerden 2018

I. Yerden, 'Transnationaal Wonen Van Etnische Ouderen', *Geron* 2018, afl. 2, p. 20-23.

JURISPRUDENTIEREGISTER

Hof van Justitie EU/EG

HvJ EG 17 februari 1977, C-76/76, ECLI:EU:C:1977:32 (*Di Paolo*)
HvJ EG 22 september 1992 C-153/91, ECLI:EU:C:1992:354 (*Petit*)
HvJ EG 30 april 1996, C-308/93, ECLI:EU:C:1996:169 (*Cabanis*)
HvJ EG 25 februari 1999, C-90/97, ECLI:EU:C:1999:96 (*Swaddling*)
HvJ EG 11 september 2007, C-287/05, ECLI:EU:C:2007:494 (*Hendrix*)
HvJ EU 16 mei 2013, C-589/10, ECLI:EU:C:2013:303 (*Wencel*)
HvJ EU 5 juni 2014, C-255/13, ECLI:EU:C:2014:1291 (*I. vs Health Service*)
HvJ EU 11 september 2014, C-394/13, ECLI:EU:C:2014:2199 (*Ministerstvo práce a sociálních věcí vs B.*)

Hoge Raad

HR 22 december 1971, ECLI:NL:HR:1971:AX4909, *BNB* 1973/120
HR 11 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AW7995, *BNB* 1986/283
HR 28 maart 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC4258, *AB* 1990, 306
HR 17 januari 1996, ECLI:NL:HR:1996:AA1836
HR 25 november 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA2571
HR 2 november 2001, ECLI:NL:HR:2001:AD5044
HR 23 mei 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF4610
HR 21 mei 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL7407
HR 8 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM6095
HR 21 januari 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1466
HR 4 maart 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP6285
HR 10 juni 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7652
HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ6824
HR 12 april 2013, ECLI:NL:HR:2013: BZ6979
HR 13 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:556
HR 14 februari 2017, ECLI:NL:HR:2017:225
HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1049
HR 28 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:1051
HR 13 maart 2020, ECLI:NL:HR:2020:415

Conclusies

Concl. A-G. Overgaauw, ECLI:NL:PHR:2006:AV1227
Concl. A-G. P.J. Wattel, ECLI:NL:PHR:2014:2094
Concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1056
Concl. A-G. R.E.C.M. Niessen, ECLI:NL:PHR:2019:1350
Concl. Staatsraad A-G R.J.G.M. Widdershoven, ECLI:NL:RVS:2017:3557

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 9 mei 1996, ECLI:NL:RVS:1996:ZF2153 (Maxis en Praxis), *JB* 1996/158
 ABRvS 25 februari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO5872, *AB* 2004, 286
 ABRvS 19 oktober 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU4565
 ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1115
 ABRvS 7 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7035
 ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:455
 ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2657
 ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:890
 ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:891
 ABRvS 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2840
 ABRvS 15 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:378
 CRvB 27 juni 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2227
 ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1856
 ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2181
 ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3626
 ABRvS 5 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3941
 ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1046
 ABRvS 20 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3895

Centrale Raad van Beroep

CRvB 11 november 1971, *RSV* 1972/48
 CRvB 26 april 1977, *RSV* 1977/230
 CRvB 6 december 1985, *RSV* 1986/113
 CRvB 15 juni 1988, ECLI:NL:CRVB:1988:AK8454, *RSV* 1989/41
 CRvB 17 juli 1991, ECLI:NL:CRVB:1991:AK9496, *RSV* 1992/135
 CRvB 29 mei 1991, ECLI:NL:CRVB:1991:AK9387, *RSV* 1992/20
 CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4375, *RSV* 1995/190
 CRvB 3 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AN4376, *AB* 1995, 458
 CRvB 25 juli 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5001
 CRvB 26 september 2001, ECLI:NL:CRVB:2001:AD5017
 CRvB 7 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AE3802
 CRvB 22 mei 2002, ECLI:NL:CRVB:2002:AF9478
 CRvB 12 september 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AJ6850
 CRvB 12 september 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AJ6852
 CRvB 19 september 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AN7323
 CRvB 28 november 2003, ECLI:NL:CRVB:2003:AO0614
 CRvB 23 maart 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AO6572
 CRvB 9 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ1184
 CRvB 9 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ1190
 CRvB 9 juli 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ1177
 CRvB 3 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ6598
 CRvB 20 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7438
 CRvB 20 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7499
 CRvB 20 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7501
 CRvB 20 augustus 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AQ7427
 CRvB 20 mei 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AT6270
 CRvB 21 oktober 2005, ECLI:NL:CRVB:2005:AU5116
 CRvB 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0675
 CRvB 28 februari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV7864
 CRvB 26 september 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AY9206
 CRvB 27 december 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AZ6810
 CRvB 5 juni 2007, ECLI:NL:CRVB:2007:BA7357
 CRvB 19 februari 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BC4836

CRvB 17 april 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD0551
CRvB 10 juni 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BD4159
CRvB 16 oktober 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG1914
CRvB 9 december 2008, ECLI:NL:CRVB:2008:BG6935
CRvB 6 januari 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BH1932
CRvB 27 augustus 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ7428
CRvB 18 augustus 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BN4424
CRvB 22 september 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BO0285
CRvB 18 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP2235
CRvB 21 januari 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BP1921
CRvB 16 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ4820
CRvB 22 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX5845
CRvB 11 oktober 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BT8937
CRvB 11 november 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BU3180
CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5795
CRvB 4 mei 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BW5323
CRvB 14 augustus 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BX4550
CRvB 4 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY8429
CRvB 14 december 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BY6199
CRvB 11 januari 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BY8447
CRvB 26 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5633
CRvB 29 maart 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ5919
CRvB 23 april 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:BZ8480
CRvB 26 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1176
CRvB 31 juli 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1274
CRvB 1 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:1916
CRvB 1 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2997
CRvB 6 november 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2316
CRvB 17 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2852
CRvB 19 december 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2963
CRvB 15 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:40
CRvB 17 januari 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:117
CRvB 21 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:845
CRvB 26 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:993
CRvB 18 april 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:1335
CRvB 4 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2447
CRvB 8 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2346
CRvB 18 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2437
CRvB 23 september 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3119
CRvB 2 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3987
CRvB 9 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4107
CRvB 24 december 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4431
CRvB 3 februari 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:260
CRvB 6 maart 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:757
CRvB 13 mei 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:1590
CRvB 30 juni 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2119
CRvB 4 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3038
CRvB 11 september 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3089
CRvB 27 oktober 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:3723
CRvB 27 november 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4421
CRvB 4 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4431
CRvB 22 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4708
CRvB 30 december 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:4929
CRvB 19 februari 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:481
CRvB 15 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1059

CRvB 8 april 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1342
CRvB 28 juni 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3024
CRvB 13 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2690
CRvB 15 juli 2016; ECLI:NL:CRVB:2016:2817
CRvB 22 juli 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:2838
CRvB 7 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3817
CRvB 11 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3765
CRvB 11 oktober 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:3834
CRvB 4 november 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:4327
CRvB 27 december 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:5116
CRvB 3 februari 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:402
CRvB 3 maart 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:876
CRvB 7 april 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1352
CRvB 12 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1765
CRvB 12 mei 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:1768
CRvB 11 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2494
CRvB 12 juli 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2560
CRvB 4 augustus 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:2697
CRvB 11 oktober 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3477
CRvB 10 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3937
CRvB 14 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4514
CRvB 2 januari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:65
CRvB 20 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:461
CRvB 22 februari 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:521
CRvB 20 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:842
CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:931
CRvB 29 maart 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:933
CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1020
CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1017
CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1053
CRvB 5 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1188
CRvB 26 april 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1319
CRvB 6 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1600
CRvB 21 juni 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:1909
CRvB 23 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2622
CRvB 28 augustus 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2702
CRvB 6 september 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:2756
CRvB 4 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3089
CRvB 9 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3081
CRvB 12 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3128
CRvB 24 oktober 2018, ECLI:NL:CRVB:2018:3319
CRvB 3 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:7
CRvB 22 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:372
CRvB 30 januari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:291
CRvB 28 februari 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:653
CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1056
CRvB 28 maart 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1065
CRvB 9 april 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1237
CRvB 21 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:1668
CRvB 21 mei 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2132
CRvB 20 juni 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2987
CRvB 16 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2301
CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2016
CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2017
CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2018

CRvB 1 juli 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:2019
CRvB 28 november 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3880
CRvB 14 februari 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:314
CRvB 7 april 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:884
CRvB 16 juli 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1514
CRvB 21 augustus 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:1963
CRvB 8 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2427
CRvB 20 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2585
CRvB 29 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2678
CRvB 10 november 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2800

Gerechtshoven

Hof 's-Gravenhage 16 februari 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BP7147
Hof 's-Gravenhage 10 maart 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:531

Rechtbanken

Rb. Alkmaar 22 december 2011, ECLI:NL:RBALK:2011:BV9274
Rb. Noord-Holland 25 november 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:11535
Rb. Gelderland 14 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3164
Rb. Gelderland 16 juni 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:3589
Rb. Noord-Holland 21 december 2018, ECLI:NL:RBNHO:2018:11853
Rb. Den Haag 18 januari 2019, SGR 18/5969, n.g.

Nationale ombudsman

Nationale ombudsman 5 februari 2015, 2015/021
Nationale ombudsman 12 december 2018, 2018/087

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

Tabel 2.1	Typologie van multilokaal wonende personen	Par. 2.2.2
Tabel 2.2	Verschillende vormen van meerhuizigheid en fluïde wonen	Par. 2.2.2
Figuur 2.1	Vormen van multilokaliteit	Par. 2.2.3.2
Figuur 2.2	Tijd-ruimtepad van residentiële multilokaliteit: het voorbeeld van een vakantiewoning	Par. 2.2.3.5
Figuur 2.3	Tijd-ruimtepad van migratie	Par. 2.2.3.5
Figuur 2.4	Tijd-ruimtepad van circulatie: circadiane bewegingen vanuit huis	Par. 2.2.3.5
Figuur 2.5	De toepassing van de dubbele container logica op individuen	Par. 2.2.3.6
Figuur 3.1	Soorten beslissingsruimte	Par. 3.4.1.1
Tabel 4.1	Verschillen tussen autonome en responsieve rechtsstaat	Par. 4.4.2
Figuur 5.1	Netwerk van uitspraken bij paragraaf 5.5	Par. 5.5.1
Figuur 6.1	Overlap tussen residentiële multilokaliteit, migratie en transnationalisme	Par. 6.2
Figuur 6.2	Netwerk van uitspraken bij paragraaf 6.5	Par. 6.5.1
Figuur 6.3	Enkelvoudige weegschaal en tweearmige balans	Par. 6.5.2.4
Tabel 7.1	Schema over de dubbele woonplaats	Par. 7.3.3

SUMMARY

This research deals with dual residence in social security law. The place of residence plays a role in hundreds of provisions of Dutch social security law. This includes both rules on a certain place of residence (such as a country, municipality or house) and rules on the composition of a household (like living arrangements). It can be difficult to apply these residence related rules on persons who actually live in more than one place. These multi-local persons may fall outside the scope of a scheme or their benefits are cut because their situation isn't taken into account. In addition, it can be unclear how a residence related rule should be interpreted and whether it is legally possible for someone to have more than one residence.

This study focuses on the following question: *Are residence related rules in social security law applied in a consistent, diligent and responsive manner on persons with dual residence by administrative authorities and courts?*

The study has a general part and a special part. In the general part, the concepts from the research question are explained (chapters 2, 3 and 4). In the second chapter I explain the term 'dual residence'. In the third chapter, I look at the concept of vague norms from various perspectives. The fourth chapter contains an assessment framework. The special part consists of two sub-studies (chapters 5 and 6). The application of household rules in the case of shared parenting is the focus of the fifth chapter. The sixth chapter deals with the application of residency rules to semigrants.

DUAL RESIDENCE

In examining the concept of 'dual residence', I distinguish between 'dual residence *de facto*' and 'dual residence *de jure*' (Chapter 2). Publications in the fields of sociology, social geography and spatial planning show which factors are important when analyzing dual residence *de facto*. These factors are often related to time and space, such as frequency of commuting, travel time and distance between places of residence. Other relevant factors are the hierarchy between places of residence, emotional and social ties to places of residence and the various reasons for and causes of living in more than one place at the same time. In order to define the con-

cept of dual residence *de facto*, I have decided to use geographer Weichhart's definition of residential multi-locality. According to him, residential multi-locality refers to those multi-local practices when people "concurrently maintain two or several residences in different places, use them alternately and are physically present for a specific period of time".

My research on dual residence *de jure* focuses on residence related rules in Dutch social security law. I distinguish between seven functions of residence related rules: definition or fiction, personal scope, entitlement to benefit, content of the benefit, enforcement, implementation and transitional law. Furthermore, I describe several examples of residence related rules in which dual residence *de jure* is recognized or excluded. This shows a varied picture of dual residence *de jure*. Recognition and exclusion occur in all kinds of different residence related rules. It concerns rules on a certain place of residence, but also rules on the composition of the household. It is about social insurance, but also about social services. The functions of the rules also vary. Thus, these characteristics cannot explain when dual residence *de jure* is accepted or excluded. Furthermore, the examples show that the wording of residence related rules is insufficiently clear. In order to apply these rules to persons who actually live in more than one place, it is often necessary to clarify a rule and sometimes to relax a rule. Most examples show that legal provisions have been clarified in lower legislation, legislative history, policy or case law.

VAGUE NORMS

If a provision needs to be clarified before it can be applied, it may be a vague norm. I have therefore applied the literature on vague norms to residence related rules (chapter 3). My research shows that the degree of vagueness in residence related rules varies. Residence related rules usually contain a sharp or descriptive norm. Rules with a reference to the address in the population register or a quantitative condition (such as a specific distance or duration) are examples of sharp norms. The concepts of 'household', 'main residence in the same house' and 'residency' are vague with regard to the facts. It is about which facts and circumstances should be taken into account and how they should be legally qualified. The outcome is always a yes-or-no decision: the facts may or may not be placed under the relevant legal term. It is possible that these vague norms can also be seen as a '*Typusbegriff*'. This is a vague norm which requires that 'typical' properties of the term are present to a greater or lesser extent. However, it is not required that all typical characteristics are present. The concept of 'residency' is an example of a '*Typusbegriff*' (see also the study on residency rules and semigrants in chapter 6). In chapter 3, I also describe the advantages and disadvantages of vague norms and the legal literature on the discretionary room of administrative authorities and the intensity of judicial review.

THE ASSESSMENT FRAMEWORK

In the sub-studies on shared parenting and semigrants, I use three assessment criteria: consistency, diligence and responsiveness (chapter 4). These criteria highlight the advantages and disadvantages of vague norms. For the consistency assessment I compare various (groups of) residence related rules. I research whether administrative authorities and the courts interpret residence related rules with a similar wording in a similar manner (internal consistency). I also research whether residence related rules with a different wording are interpreted and applied in a different manner (external consistency). For the diligence assessment, I research what information on fact finding is provided by administrative authorities and courts. The research is focused on the burden of proof and the means of evidence. For the responsiveness assessment, I use a checklist to find examples of responsive behavior by the administrative authorities and the courts when they apply or interpret a residence related rule that includes a vague norm. This checklist is mainly based on publications on responsiveness in the field of Dutch administrative law. In responsive administrative law, an administrative body doesn't blindly follow a rule. Instead it asks the citizen what he wants and tries to find a solution that fits the citizen's wishes without breaking the rules. In doing so, the administrative body aims to serve and take the citizen seriously.

STUDY ON HOUSEHOLD RULES AND SHARED PARENTING

The sub-study on household rules and shared parenting deals with rules that require a minor to belong to a household or not (chapter 5). It also deals with some rules that are especially important in the case of shared parenting. The sub-study deals with the type of shared parenting arrangement where each parent has its own house and the children reside in both homes. This means that the children have more than one place of residence.

Consistency

The analysis of policy and case law shows that the administrative authorities and the courts have both contributed to a consistent application of rules on household and shared parenting. The Social Insurance Bank (SVB) has formulated an extensive set of policy rules on the term 'household'. In addition, the SVB, the Inland Revenue for Supplementary Benefits (*Belastingdienst/Toeslagen*) and various municipalities have formulated a policy on shared parenting. When applying rules on household and shared parenting, the child's stay with each parent is always an important factor. This follows from both policy and case law. It is also positive that the Central Appeals Tribunal (CRvB) interprets the concept of 'household' in the

Supplementary Benefits Act (*TW*) in the same way as in the General Child Benefits Act (*AKW*).

However, there is also a downside when it comes to consistency. An important drawback is that the minimum duration of stay is interpreted differently with regard to rules on shared parenting. The number of nights on a yearly basis is decisive for the right to child benefits, whereas for child care benefits the number of days in a regular school week is decisive. Because of this inconsistency it's more difficult to arrange accommodation schedules for children in the case of shared parenting. Another drawback is that, based on article 10, paragraph 1 of the Child Benefit Implementation Decree (*Besluit uitvoering kinderbijslag*), maintenance is also important. The policy of the *SVB* and the case law of the *CRvB* do not clarify how this maintenance requirement should be interpreted. It is also noteworthy that the Institute for Employee Insurance Schemes (*UWV*) has not formulated a policy on the term 'household' or shared parenting.

Diligence

An analysis of the *SVB*'s policy, information, procedures and forms shows that the *SVB* mainly uses forms and a few policy rules on evidence to provide information on fact finding. However, these policy rules and forms are not used to inform the general public on the *SVB*'s website. This means it's difficult to assess the burden of proof and gather the relevant means of evidence. For example, it is not clear what needs to be arranged in an agreement or a court ruling in order to fall under article 10 paragraph 1 of Child Benefit Implementation Decree. This is also caused by the previously observed lack of clarity about the interpretation of the maintenance requirement.

The case law on shared parenting is more focused on the assessment of the means of evidence than the burden of proof. The *CRvB* rarely even mentions the burden of proof. This is also the case when the parent that hasn't appealed against the administrative decision on the child benefit is included in the court case as a third party. Furthermore, the case law on social assistance clearly shows that divorced parents have to prove they can't split the supplements for children (*kindgebonden budget*) between themselves. In addition, case law from the Administrative Jurisdiction Division of the Council of State (*Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State*) shows that the burden of proof lies with the parent that applies for childcare benefit or whose right to childcare benefit is assessed. Furthermore, the case law of the *CRvB* and the *Afdeling* shows that it's important how long a child stays with each parent. The most frequently used means of evidence are statements by the parents and the agreement or court order on the residence of the children.

Responsiveness

The room for responsive behavior of administrative authorities varies. This can be explained by differences in legislation and regulations, but also by differences in policy. The legislation for the *Belastingdienst/Toeslagen* leaves very little room for responsive behavior. But the *Belastingdienst/Toeslagen* also interprets the phrase “generally at least three whole days a week” in the Act on means-tested supplements (*Awir*) rather strictly. The social assistance legislation offers municipalities a lot of room to take the situation of shared parenting into account, but the municipalities haven’t fully utilized this room since the introduction of the single parent credit (*alleenstaande ouderkop*) in 2015. It is also noteworthy that the *SVB* has changed its policy several times in response to external influences. For example, the restrictive policy on changing the applicant for child benefit has been relaxed in response to reports by the National Ombudsman. The policy on forming a household abroad has also been adjusted in response to new developments in Dutch society. As a result, an insured person will have to show that he actually provides for his children abroad more often. This shows that responsive behavior is not always advantageous for beneficiaries.

The case law by the *CRvB* on shared parenting is often responsive. For example, the *CRvB* decided on a relaxed interpretation of a condition in the National Old Age Pensions Act (AOW) because the legislator had not foreseen a problem for pensioners in the case of shared parenting. Sometimes this responsive attitude leads to ambiguity about the law. For example, in a case where the parents had not explicitly agreed to share costs of maintenance the *CRvB* ruled that this situation was comparable to shared parenting. The case law of the *Afdeling* is less responsive. The legislation on supplementary benefits leaves very little room for that. For example, it is clear from legislative history that the supplements for children shouldn’t be split between the parents. When interpreting the phrase “generally at least three whole days a week”, the *Afdeling* is a little bit more responsive. This condition does not apply to every week of the year. Non-substantial deviations during holidays and special events are allowed.

STUDY ON RESIDENCY RULES AND SEMIGRANTS

The sub-study on residency rules and semigrants deals with rules in which the Netherlands is the prescribed country of residence (chapter 6). Semigrants are persons who have taken up residence in another country without definitely turning their back on their country of origin. It is a form of migration in which the migrant divides his time between the country of origin and the new country of residence.

Consistency

The legal framework on the term 'country of residence' is consistent. A certain level of consistency can also be seen in policy and case law. For example, the same facts and circumstances are often taken into account when assessing residency. However, there is an inconsistency with regard to the dual residence *de jure*. A dual residency is possible when residency rules (*ingezetenschap*) in national social security laws are applicable, but it is excluded in the application of various other statutory provisions. For example, the *UWV* does not allow for the possibility of a dual residency when it applies the act that limits the export of benefits (*Wet BEU*). The case law on social assistance shows that the center of one's life in society is decisive for the assessment of residency. This also seems to exclude a dual residency. In the application of European coordination law, there is absolutely no room for dual residency. This follows from case law of the Court of Justice of the EU.

These differences imply a different weighing of facts and circumstances. If a dual residence *de jure* is excluded, the ties with the country that weigh the heaviest determine in which country someone resides. This can be compared to weighing with a double-pan balance. When a dual residence *de jure* is possible, it is sufficient when one's ties with the Netherlands are sufficiently strong. This is comparable to weighing with a scale with only one pan like a kitchen scale. The different methods of weighing will lead to different results for people who have strong ties with several countries and for people who only have weak ties.

Diligence

An analysis of the *SVB*'s policy, information, procedures and forms shows that the *SVB* mainly uses forms and a few policy rules on evidence to provide information on fact finding. For example, the *SVB* forms include questions about living in more than one country at the same time. The answers to these questions can be a reason for further investigation into the semigrant's situation. The *SVB* policy rules show that certain circumstances weigh rather heavy when assessing the country of residence. These circumstances include the availability of a permanent home and the duration of stay in the Netherlands or another country. These circumstances are particularly relevant for semigrants. The policy rules also show that, in practice, the *SVB* relies on the population register (*Basisregistratie Personen*) when assessing residency. Unfortunately, these policy rules and forms are not used to inform the general public on the *SVB*'s website. Furthermore, the general public is not informed about the special situation of semigrants. On the other hand, the possibility to request a pension overview or to check the insurance for the Longterm Care Act (*Wlz*) increases the accuracy of fact finding.

Case law on semigrants usually doesn't mention the burden of proof explicitly. In cases where it is mentioned, the burden of proof lies with the administrative authority that takes the initiative to make a decision that is disadvantageous for the beneficiary. When a person requests a decision, the burden of proof lies with him. However, the case law shows that semigrants can relatively easily transfer the burden of proof to the administrative authority.

A lot of facts and circumstances can be relevant when assessing the country of residence. Therefore, many different means of evidence play a role in case law. Furthermore, it's important that a statement about the duration of stay, the availability of a place to stay or an intention is supported by actual facts and circumstances. It varies whether a court is convinced by a witness statement or a statement of the beneficiary.

Responsiveness

In residency related rules vague norms are often used to differentiate between situations. These vague norms are interpreted by policy and case law, but this has hardly diminished the room for responsive behavior. The residency policy of the SVB and the UWV takes into account someone's intentions and it doesn't enumerate the relevant facts and circumstances exhaustively. The SVB and the UWV also have a specific policy for semigrants. For example, the UWV offers semigrants the possibility to choose the country of residence and the SVB doesn't rule out the possibility of a dual residency in exceptional cases. However, the policy rules on the Disabled Young Persons Act (*Wajong*) offer little room to apply the hardship clause on the export of the benefit. The UWV only applies the hardship clause in the case of compelling reasons to live outside the Netherlands.

In assessing the residency of semigrants, the court also looks at a broad range of facts and circumstances. Not a single fact or circumstance is decisive, not even the availability of place to stay or the length of stay abroad. The court will also take into account someone's intentions, but will be cautious with statements that show signs of strategic behavior. The court may also take into account the interests of semigrants by accepting the possibility of a dual residence. This happens in exceptional cases when assessing residency (*ingezetenschap*).

Comparison of household rules and residency rules

The two sub-studies show that the household and residency rules are interpreted and applied differently (paragraph 7.4.3). This indicates external consistency: residence related rules with different terms are interpreted differently. The following differences stand out:

- The interpretation of the vague norm. A child's stay plays an important role when interpreting rules on household and shared parenting. This is a quantitative norm in the form of a minimum duration of stay. Residency rules, on the other hand, are of a type where a wide range of facts and circumstances can play a role.
- The period to be assessed. For shared parenting a relatively short period of one or several weeks up to a maximum of one year is taken into account. In the case law on residency the assessed period varies. Sometimes it's a few months, sometimes several years. The policy is usually focused on periods of one or more years.
- The acceptance of dual residence *de jure*. In rules on household or shared parenting, dual residence *de jure* is rarely excluded as a possibility. An important exception is the Child Supplement Act (*Wet op het kindgebonden budget*) in which only one parent is entitled to supplements for children. Dual residency in the case of semigrants is only possible in exceptional cases.

Concluding remarks

In the conclusion (paragraph 7.7), I suggest simplifying the determination of the place of residence by distinguishing between minors and adults. In the case of minors, the (duration of) their stay should play a decisive role in the assessment of their place of residence. In addition, the interpretation of the concept of 'shared parenting' in social security law could be standardized. Here, too, the child's stay should be decisive.

For adults, facts other than the duration of stay can also be included. When determining the country of residence, a select number of unequivocally formulated criteria should be focused on, such as duration of stay, employment or self-employment, availability of a permanent home and residence status. To prevent undesired effects, a safety valve could be added. This could include a hardship clause, but it would also be possible to take someone's intention into account.

However, before embarking on such simplifications, we must first consider the level of income protection desirable for people with dual residence. Only then can we decide how a residence related provision should be interpreted and which criteria should be included in this interpretation. A good balance between a simple approach and a tailor-made approach must be sought.

IMPACT-PARAGRAAF

HET BELANG VAN DIT ONDERZOEK

“De bruinverbrande pensionado’s die overwinteren in Benidorm, de levenslustige dertigers en veertigers die een krot in de Provence ombouwen tot Bed and Breakfast en het laagseizoen met familie in Nederland doorbrengen. De hippies die blootsvoets de aardbol bewandelen en de kunstenaars al globe trotterend opzoek naar inspiratie en ook de Marokkaan op leeftijd met een pendelwoning in Casablanca. Sinds de jaren negentig zijn er steeds meer van dit soort tussenvormen van migratie ontstaan en stijgt het aantal mensen voor wie cultuur, gemeenschap en thuis niet aan één land gebonden zijn explosief.”¹

Dit citaat van semigrant Kim Bos laat zien dat steeds meer mensen in meer dan één land wonen. En ook binnen de landsgrenzen komt een dubbele woonplaats veel voor, zoals bij kinderen van co-ouders of mensen met een pendelrelatie. Deze mensen zijn bij overheidsinstanties niet altijd goed in beeld. De ene burger probeert te ontsnappen aan de aandacht van de instanties en speelt met hen een kat-en-muis spel. De andere burger probeert om alles goed uit te zoeken en raakt verdwaald in de grijze gebieden van de bureaucratie. Dit speelt ook in het Nederlandse sociale-zekerheidsstelsel. Het Nederlands socialezekerheidsrecht kent namelijk honderden bepalingen waarin van belang is waar iemand woont. Het algemene deel van onderzoek geeft een overzicht van deze woonplaatsbepalingen. De deelstudies in het bijzondere deel van het onderzoek bieden een uitgebreid kijkje in de keuken van bestuursorganen en rechters die deze bepalingen toepassen op co-ouders en semigranten.

DE DOELGROEP VAN DIT ONDERZOEK

Dit onderzoek is van belang voor ervaringsdeskundigen die op meer dan één plek tegelijk wonen. Denk aan semigranten zoals Kim Bos en Esther Jacobs (zie paragraaf 1.1 voor het verhaal van Esther). Of denk aan co-ouders die verblijfsschema’s

1. Kim Bos, ‘Het wereldburgerschap, een modern ongemak’, *Vrij Nederland* augustus 2012.

van hun kinderen moeten afspreken en daarbij rekening proberen te houden met verschillende voorwaarden in het socialezekerheidsrecht. Omdat zij de gevolgen van een dubbele woonplaats niet altijd overzien, kunnen zij de hulp van adviseurs inroepen. Dit onderzoek kan ook voor deze adviseurs interessant zijn.

Naast ervaringsdeskundigen en hun adviseurs is dit onderzoek van belang voor professionals die werken bij het ministerie van SZW, de uitvoering, de rechtspraak en de wetenschap. Medewerkers van het Ministerie van SZW zullen vooral geïnteresseerd zijn in het overzicht van woonplaatsbepalingen en het onderzoek naar consistentie. Bij het ontwerpen van wet- en regelgeving moeten zij immers streven naar een logisch stelsel van woonplaatsbepalingen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit aanwijzing 3.7 van de Aanwijzingen voor de regelgeving waaruit volgt dat hetzelfde begrip niet met verschillende termen wordt aangeduid en dat dezelfde term niet voor verschillende begrippen wordt gebruikt. Daarnaast is van belang dat zij voldoende ruimte inbouwen voor bestuur en rechter om woonplaatsbepalingen responsief te kunnen toepassen, bijvoorbeeld op personen met meer dan één woonplaats.

Een andere belangrijke doelgroep bestaat uit professionals die de woonplaatsbepalingen in de praktijk toepassen: medewerkers van bestuursorganen en de bestuursrechter. Medewerkers van bestuursorganen op het terrein van de sociale zekerheid kunnen lezen hoe andere bestuursorganen woonplaatsbepalingen toepassen en hoe de rechter dit toetst. Rechters krijgen meer zicht op de uitvoeringspraktijk. Voorbeelden van interessante aspecten van het onderzoek zijn: de concretisering van open normen in woonplaatsbepalingen, het bewijsrecht en de mogelijkheden van responsief gedrag richting co-ouders en semigranten. Het onderzoek is ook van belang voor medewerkers burgerzaken van gemeenten die willen weten welke rol de woonplaats in het Nederlands socialezekerheidsrecht speelt. Daarnaast kunnen zij meer zicht krijgen op de bijzondere positie van mensen die feitelijk op meer dan één plek wonen.

Binnen de wetenschap bestaat de doelgroep onder meer uit juridische wetenschappers en de leden van het Netwerk Multilokaliteit. Het onderzoek over woonplaatsbepalingen is vooral interessant voor juristen socialezekerheidsrecht, terwijl bestuursrechtjuristen vooral geïnteresseerd zullen zijn in de toetsing aan consistentie, zorgvuldigheid en responsiviteit. Verder heeft het onderzoek ook raakvlakken met het belastingrecht en het familierecht. De focus op personen met een dubbele woonplaats is interessant voor leden van het multidisciplinaire Netwerk Multilokaliteit. Het gaat hierbij vooral om de consequenties van residentiële multilokaliteit op het terrein van het Nederlandse socialezekerheidsrecht.

HET DELEN VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN

Het delen van kennis loopt als een rode draad in mijn werk voor de SVB en mijn nevenactiviteiten. Ook tijdens het verrichten van mijn promotieonderzoek heb ik regelmatig mijn kennis gedeeld met ervaringsdeskundigen en professionals.

Tijdens de eerste helft van mijn promotieonderzoek heb ik diverse vakpublicaties over woonplaatsbepalingen geschreven voor USZ en PS Documenta. Daarnaast heb ik presentaties over de opzet en het algemene deel van het onderzoek gehouden tijdens een inspiratiesessie bij het UWV in 2015, de *Young researchers' forum* van het *European Institute of Social Security* in 2015 in Wenen, de *Young Researchers School on Research Methodology in Comparative Social Security* in 2016 in Ljubljana (Slovenië), de *PhD Graduate Studies Conference* aan de rechtenfaculteit van de Universiteit Maastricht in 2017 en een bijeenkomst voor juristen van de SVB in 2018 in Utrecht. In deze periode heb ik ook contact gelegd met bekende ervaringsdeskundigen zoals Esther Jacobs en Yvette van Boven. Daarnaast nam ik in 2017 deel aan een kleinschalig evenement naar aanleiding van de publicatie van het boek *Thuis ben je – Berichten van een Hotelmens* van Arnon Grunberg.

Tijdens de tweede helft van mijn promotieonderzoek heb ik ook resultaten uit de deelstudies gedeeld met medewerkers in de uitvoering en de wetenschap. Op 7 november 2019 heb ik het onderzoek over woonlandbepalingen en semigranten gepresenteerd op een studiemiddag over arbeidsmigratie van het Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid. Vanwege COVID-19 heb ik in 2020 en 2021 geen presentaties gegeven. Wel heb ik regelmatig tijdens mijn werk bij de SVB verwezen naar mijn onderzoeksresultaten met de zin: "Wacht even, ik pak mijn proefschrift er even bij." Ook komt mijn kennis over responsiviteit goed van pas bij de modernisering van de SVB beleidsregels. Daarbij werken mijn collega's en ik samen met Ymre Schuurmans en Ingrid Leijten van de Universiteit Leiden. Ook in de toekomst hoop ik een brug te blijven tussen uitvoering en wetenschap.

Een belangrijke manier om de resultaten van het onderzoek te delen is door de publicatie van mijn proefschrift. Ik wil een e-book van mijn proefschrift graag kosteloos delen op websites zoals cris.maastrichtuniversity.nl, kennisplatformwerkeninkomen.nl en recht.nl. Daarnaast wil ik graag een samenvatting van het onderzoek publiceren in de vorm van een magazine zodat het onderzoek ook toegankelijk is voor ervaringsdeskundigen, familie en vrienden.

CURRICULUM VITAE

Marjolein van Everdingen is op 7 mei 1977 geboren in Culemborg. Na het gymnasium aan het Koningin Wilhelmina College in Culemborg heeft zij van 1995 tot en met 2001 aan de Universiteit Utrecht gestudeerd. In 2001 is zij cum laude afgestudeerd in de masteropleidingen Nederlands recht (richting sociaal recht) en Recht en economie in bedrijf en maatschappij (ondernemingsrechtelijk traject). In 2003 heeft zij de masteropleiding *European Master in Social Security* aan de Katholieke Universiteit Leuven magna cum laude afgesloten. Vanaf 1 november 2001 tot op heden werkt zij als juridisch beleidsadviseur bij de afdeling Recht en Beleid van de SVB. Zij schrijft beleidsnotities en juridische adviezen, is lid van de eindredactie van de SVB beleidsregels en vertegenwoordigt de SVB in principiële procedures bij de CRvB. Sinds eind 2020 werkt zij samen met de Universiteit Leiden aan het burgervriendelijker maken van de SVB beleidsregels. Kennisdeling speelt een belangrijke rol in haar werk voor de SVB. Zij is voorzitter van het maandelijks interne jurisprudentieoverleg en heeft voor de SVB diverse onderzoeken over de sociale zekerheid verricht, bijvoorbeeld over eigendomsbescherming, onderscheid naar leeftijd, plichten van burgers, inzage- en correctierecht en uitkeringen in andere landen. Ook in haar nevenactiviteiten staat kennisdeling op het terrein van de sociale zekerheid centraal. Als bestuurslid van het Nederlands Genootschap Sociale Zekerheid (van 2011 tot 2016) en het Nederlands Instituut voor Sociale Zekerheid (van 2004 tot 2013) heeft zij diverse multidisciplinaire bijeenkomsten over actuele onderwerpen in de sociale zekerheid georganiseerd. Daarnaast publiceert zij regelmatig over de volksverzekeringen en over de invloed van het internationaal recht op de sociale zekerheid.