

Zeven jaar geleden verscheen een eerdere versie van deze PS-special. Maar sindsdien heeft de tijd in de sociale zekerheid bepaald niet stilgestaan. Toen nieuwe wetten als de Wet investeren in jongeren en de Wet werk en inkomen kunstenaars, bestaan inmiddels al niet meer. De Wet werk en bijstand heet nu Participatiewet.

En ook op het gebied van de jurisprudentie zijn er belangrijke ontwikkelingen geweest, zeker op het terrein van de gezamenlijke huishouding. Zo heeft de Centrale Raad van Beroep zijn vaste jurisprudentie moeten bijstellen, nadat de Hoge Raad het begrip 'hoofdverblijf' nader had uitgelegd. En in de Algemene ouderdomswet heeft de wetgever zelf een nadere uitleg van voor het begrip hoofdverblijf gegeven, in gevallen waarin betrokkenen over twee woningen kunnen beschikken. Daarmee wijkt de AOW dus op dit punt nu af van alle andere wetten.

Een andere belangrijke wijziging is de introductie van de kostendelersnorm. Met deze nieuwe norm wilde de wetgever de schaalvoordelen van het woningdelen nader tot uitdrukking brengen in de hoogte van de uitkeringen. Dit is in feite een zelfde soort overweging als die ten grondslag lag aan de gezamenlijke huishouding zelf. Ook daarbij ging het voornamelijk om het verdisconteren van de schaalvoordelen in de hoogte van de uitkeringen. Reden om ook de kostendelersnorm in deze herziene uitgave mee te nemen.

Hans Nacinovic

Oktober 2017

<i>Afkortingen</i>	3
<i>Voorwoord</i>	5
<i>Inhoudsopgave</i>	7
<i>1. Achtergrond en inleiding</i>	9
<i>2. Gezamenlijke huishouding</i>	13
2.1 Algemeen	13
2.2 Twee ongehuwde personen	16
2.3 Hoofdverblijf in dezelfde woning	18
2.4 Zorg dragen voor elkaar	23
2.5 Rechtsvermoedens gezamenlijke huishouding	25
2.6 Voormalige pleeg- en stiefkinderen	31
2.7 Uitzonderingen bij zorgbehoefte	33
<i>3. Duurzaam gescheiden leven</i>	39
<i>4. Kostendelersnorm</i>	45
4.1 Algemeen	45
4.2 Kostendeler	47
4.3 Kostendelersnorm Participatiewet	52
4.4 Kostendelersnorm IOAW, IOAZ, TW en ANW	55
<i>Bijlagen</i>	
1. Participatiewet	59
2. Algemene Ouderdomswet	135
3. Algemene nabestaandenwet	169
4. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (artikelen 3, 5, 60b, 63d en 63e, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	211
5. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (artikelen 3, 5, 60b, 63a en 63b, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	215
6. Toeslagenwet (artikelen 1, 2, 8a, 39, 44c en 44f, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	219
7. Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (artikel 1.1.2 zoals dit luidde op 1 oktober 2017)	225

8.	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (artikelen 1:1 en 6:5, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	227
9.	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (artikelen 1 en 98, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	231
10.	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (artikelen 1 en 87f, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	235
11.	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (artikelen 2 en 116, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	239
12.	Ziektewet (artikelen 1 en 75m, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	241
13.	Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (artikelen 2 en 47, zoals deze luiden op 1 oktober 2017)	245
14.	Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998	247
15.	Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW	251

1. Achtergrond en inleiding

In de sociale zekerheid worden uitkeringen veelal afgestemd op de behoefte die een betrokkene, gelet op zijn gezinssituatie, geacht kan worden te hebben. Het meest nadrukkelijk gebeurt dat in de bijstand. De ABW,¹ zoals die in 1965 in werking trad kende in artikel 5 ABW al de bepaling dat het recht op bijstand aan echtelieden als gezinsbijstand moest worden toegekend. De ABW kende toen echter geen bepaling met betrekking tot ongehuwd samenwonenden. Wellicht dat in de periode voor 1965 dit in de praktijk ook nog veel minder voorkwam, maar het gegeven dat personen die ongehuwd samenleefden als waren zij gehuwd, meer aan bijstand konden ontvangen dan gehuwden werd gaandeweg als onrechtvaardig ervaren. De rechtspraak bood gedeeltelijk een oplossing, omdat het werd toegestaan dat het bestuursorgaan in die situatie artikel 5 ABW analoog toepaste.²

Gezamenlijke huishouding

Gaandeweg nam de behoefte aan meer duidelijkheid toe en dat leidde per 1 januari 1987 tot de invoering van een nieuw artikel 5a ABW, waarin was vastgelegd dat ongehuwden die duurzaam een gezamenlijke huishouding voerden gelijk werden gesteld met gehuwden, tenzij het ging om bloedverwanten in de eerste of tweede graad.³ Een gezamenlijke huishouding werd vervolgens aanwezig geacht indien twee ongehuwde personen gezamenlijk in huisvesting voorzagen en beiden een bijdrage leverden aan de kosten van de huishouding dan wel op andere wijze in elkaars verzorging voorzagen. Dat had overigens nog wel wat voeten in de aarde, want toenmalig Staatssecretaris De Graaf wilde eigenlijk een regeling treffen waarbij alleen personen die samenleefden als ware zij gehuwd, gelijkgesteld zouden worden met gehuwden; vergelijkbaar met artikel 1:160 BW. Maar de Tweede Kamer wilde in plaats daarvan objectieve criteria voor het vaststellen van een gezamenlijke huishouding en koos voor de hiervoor genoemde formulering van het amendement Kraaieveld-Wouters en Linschoten.⁴

Tegelijkertijd met de invoering van artikel 5a ABW werd ook in de AOW het begrip gezamenlijke huishouding, op overeenkomstige wijze ingevoerd.⁵

In 1996 is de ABW vervangen door de Abw.⁶ En passant heeft de wetgever er toen voor gekozen om het begrip gezamenlijke huishouding opnieuw te formuleren en te stroomlijnen in de verschillende wetten. Van een gezamenlijke huishouding is sindsdien sprake, indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk

1. Stb. 1963, 284.

2. Zie voor voorbeelden KB 21-11-1985, nr. 70 JABW 1986, 95; KB 05-09-1980, nr. 12, JABW 1981, 29.

3. Ingevoegd bij wet van 06-11-1986 (Stb. 1986, 564).

4. Kamerstukken II 1985/86, 19259, 13.

5. Wijziging bij wet van 06-11-1986 (Stb. 1986, 563).

6. Stb. 1995, 199.

geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Daarbij kwam het vereiste dat de gezamenlijke huishouding duurzaam moest zijn alvorens de gelijkstelling met gehuwden zou kunnen volgen, te vervallen. Daarnaast werd de uitzondering voor bloedverwanten op de gelijkstelling met gehuwden beperkt tot enkel de bloedverwanten in de eerste graad. Tevens werden er, om de bewijspositie van bestuurorganen te vergemakkelijken vier zogenaamde onweerlegbare rechtsvermoedens opgesteld. Indien aan een van deze rechtsvermoedens is voldaan, is sprake van een gezamenlijke huishouding en kan een betrokkene niet meer het tegendeel bewijzen.

Behoudens enkele later in het leven geroepen uitzonderingen (bij hulpbehoevendheid en bij voormalige pleeg- en stiefkinderen en natuurlijk de wijzigingen welke zijn voortgevloeid uit het feit dat sedert 1996 sommige socialezekerheidswetten zijn verdwenen of vervangen door andere) is de huidige wetgeving nog conform die van 1996.

Duurzaam gescheiden

Het omgekeerde van het aanmerken van ongehuwden als gehuwd, kennen we in de sociale zekerheid ook. Daarvoor wordt het begrip ‘duurzaam gescheiden leven’ gebruikt. Echtgenoten die duurzaam gescheiden leven worden als ongehuwd aangemerkt, ondanks het feit dat hun huwelijk (of geregistreerd partnerschap) formeel niet ontbonden is.

Het begrip duurzaam gescheiden leven is in wezen veel ouder dan het begrip ‘gezamenlijke huishouding’. Duurzaam gescheiden is als begrip afkomstig uit het belastingrecht. Het begrip duurzaam gescheiden leven werd reeds gehanteerd in het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941. Op grond van artikel 2 van dit besluit werden duurzaam gescheiden levende echtgenoten niet als gehuwd aangemerkt, met als gevolg dat de gehuwde duurzaam gescheiden levende vrouw zelfstandig belastingplichtig was. Het artikel luidde:

1. De gehuwde vrouw is niet zelve belastingplichtig. De met het verwerven van inkomen in verband staande aangelegenheden van de gehuwde vrouw, alsmede haar onverrekenbare verliezen (art. 16, lid 1, 1^o) en haar persoonlijke verplichtingen (art. 16, lid 1, 2^o) worden geacht haar man te betreffen.
2. Voor de toepassing van het eerste lid worden echtgenooten, die duurzaam gescheiden leven, niet als gehuwd beschouwd.

Sinds 1996 is de bepaling dat gehuwden die duurzaam gescheiden leven niet als gehuwd worden aangemerkt in alle in dit boek aan de orde zijnde socialezekerheidswetten opgenomen (dan wel, in het geval van wetten die eerst later tot stand zijn gekomen, vanaf de datum van inwerkingtreding van die wetten).

Mede onder invloed van de Hoge Raad werd het begrip ‘duurzaam gescheiden leven’ in de fiscale rechtspraak en in de rechtspraak van de CRvB met betrekking tot de sociale zekerheid gelijk uitgelegd. Het begrip is evenwel per 1 januari 2011 als zodanig uit de

fiscale wetgeving verdwenen.⁷ De wetgever wilde namelijk om redenen van efficiëntie dat de belastingdienst geen materiële toets naar duurzaam gescheiden leven meer zou hoeven te doen en heeft puur objectieve (en vooral) formele maatstaven aangelegd.⁸ Gehuwden worden sindsdien fiscaal (pas) niet meer als partners gezien als zij niet meer op hetzelfde adres staan ingeschreven en een verzoek tot echtscheiding of scheiding van tafel en bed hebben ingediend.⁹ In de sociale zekerheid is deze materiële toets daarentegen gewoon gebleven.

Kostendelersnorm

Het kabinet-Rutte II vond dat bij uitkeringen op minimum niveau de hoogte van de uitkering nog verder moest worden afgestemd op de schaalvoordelen van woningdelers. Dit geldt zowel voor personen die een gezamenlijke huishouding voeren maar vanwege een uitzonderingsbepaling niet als gehuwd worden beschouwd als voor personen die enkel de woning delen zonder dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Daartoe heeft dat kabinet de zogenaamde kostendelersnorm geïntroduceerd. Deze kostendelersnorm was aanvankelijk voorzien voor de PW, IOAW, IOAZ, TW, ANW en de AOW.¹⁰ De kostendelersnorm is vervolgens daadwerkelijk ingevoerd in de PW per 1 januari 2015, in de IOAW, IOAZ en ANW per 1 juli 2015 en in de TW per 1 juli 2016. In de AOW is de regeling uiteindelijk niet ingevoerd.¹¹

De gevolgen van de introductie van de kostendelersnorm voor de hoogte van de uitkering zijn niet in alle wetten gelijk. In de IOAW, IOAZ, TW en ANW wordt de uitkering voor de alleenstaande die met een of meer mensen de woning deelt begrensd op 50% van de relevante gehuwdennorm. In de PW wordt daarentegen ook nog nader onderscheid gemaakt naar het aantal mensen met wie men de woning deelt en wordt ook bij gehuwden de uitkering verlaagd als er sprake is van, naast de gehuwden zelf, van één of meer medebewoners.

7. Stb. 2009, 611.

8. Kamerstukken II 2009/10, 32130, 3, p. 35.

9. Artikel 5a lid 2 Algemene wet inzake rijksbelastingen.

10. Stb. 2014, 269.

11. Er is een wijzigingsvoorstel aanhangig om de kostendelersnorm voor de AOW definitief te schrappen (Kamerstukken II 2017/18, 34766, 6).

2. Gezamenlijke huishouding

2.1. Algemeen

In tal van sociaizekerheidswetten wordt thans mede als gehuwd aangemerkt – naast uiteraard de persoon die een geregistreerd partnerschap heeft – de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad. Het betreft de artikelen 3, tweede tot en met vijfde lid, van de PW; 1, derde tot en met zevende lid, van de AOW; 3, tweede tot en met zesde lid, van de IOAW; 3, tweede tot en met zesde lid, van de IOAZ; 1, derde tot en met zevende lid, van de TW; 1:1, derde tot en met zevende lid, van de Wajong; 1, derde tot en met zevende lid, van de WAO; 1, derde tot en met zevende lid, van de WAZ; 2, tweede tot en met zesde lid, van de Wet WIA; 1.1.2, derde tot en met zevende lid, van de Wmo 2015; 1, tweede tot en met zesde lid, van de ZW en 2, tweede tot en met zesde lid, van de IOW. In de PW, IOAW, IOAZ en ANW bestaan daarnaast nog uitzonderingsbepalingen in het geval er sprake is van een zorgbehoefte bij een van de beide partners. In de AOW bestond en dergelijke uitzondering.

De uitzondering voor bloedverwanten in de eerste graad is gemaakt omdat het hierbij gaat om de relatie tussen ouders en kinderen, waarbij de samenwoning in de regel voortvloeit uit de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders.¹ De wetgever vond het niet nodig om een verdergaande uitzondering te maken. Voor bloedverwanten in de tweede graad (of verder) geldt dus geen afwijkende behandeling ten opzichte van niet-bloedverwanten. Ook een kleinkind en grootouder kunnen als gehuwd worden aangemerkt als zij een gezamenlijke huishouding voeren.²

Sinds 1 januari 2010 worden overigens voormalige pleegkinderen en stiefkinderen bij het vaststellen van een gezamenlijke huishouding gelijkgesteld met bloedverwanten in de eerste graad. Wel is er mogelijk nog overgangsrecht van toepassing.

De gelijkstelling van ongehuwden met gehuwden heeft, afhankelijk van de wet die het betreft, de nodige consequenties. In de PW, IOAW, IOAZ, AOW en TW kan een gehuwde een hogere uitkering krijgen dan een alleenstaande of alleenstaande ouder, maar die is dan wel voor beiden. Tezamen krijgen de beide gehuwden derhalve minder dan dat wat zij zouden kunnen krijgen als ze allebei als alleenstaande (ouder) recht op een uitkering zouden hebben. Daarbij komt nog dat, in het geval van gehuwden of daarmee gelijkgestelden in de PW, IOAW en IOAZ het recht op uitkering alleen aan beide gehuwden tezamen kan toekomen.

In de ANW bestaat in het geheel geen recht op een nabestaandenuitkering voor een gehuwde, maar een gelijkstelling met een gehuwde op het moment van overlijden

1. Kamerstukken II 1993/94, 22545, 18, p. 36.

2. Zie CRvB 10-01-2006, nr. 04/3823 AOW, ECLI:NL:CRVB:2006:AU9488, gepubliceerd in USZ 2006, 84.

van de partner is wel een voorwaarde voor een ongehuwde om recht te kunnen hebben op een nabestaandenuitkering.

Bij de hoogte van de uitkering in de WAO, WAZ, Wet WIA, Wajong, ZW en de IOW speelt daarentegen de vraag of een belanghebbende gehuwd is of daarmee gelijkgesteld moet worden geen rol. Ook wordt het inkomen van de echtgenoot van de uitkeringsgerechtigde niet in aanmerking genomen. Wel is de gelijkstelling met gehuwden van belang voor de vraag of een ongehuwde ook een overlijdensuitkering kan krijgen bij het overlijden van zijn (veronderstelde) partner. Ook kan een gelijkstelling met gehuwden in deze wetten, net als bij de andere hier genoemde wetten, doorwerken in andere wetten (zie Besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998).

In de Wmo 2015 speelt de gelijkstelling met gehuwden met name een rol bij het bepalen van in hoeverre de draagkracht van aanvrager voldoende is om zelf een voorziening te kunnen bekostigen.

Definitie gezamenlijke huishouding

De algemene definitie van een gezamenlijke huishouding luidt: “Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.”³

De in de socialezekerheidswetgeving gehanteerde algemene wettelijke definitie van gezamenlijke huishouding bevat aldus drie⁴ eisen waaraan moet zijn voldaan:

1. het moet gaan om twee ongehuwde personen;
2. men moet het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning;
3. men moet blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.

Het maakt bij een gezamenlijke huishouding niet uit of zij van lange duur of korte duur is. Duurzaamheid is immers geen criterium bij het vaststellen van een gezamenlijke huishouding.⁵ Maar er zal natuurlijk wel altijd enige bestendigheid in de woon- en leefsituatie moeten zijn, aangezien er sprake moet zijn van een hoofdverblijf. Zo kan het incidenteel bij elkaar logeren niet leiden tot een gezamenlijke huishouding gedurende de duur van het logeren.⁶ Andersom kan overigens, in het geval er al sprake is van een gezamenlijke huishouding, het voor korte duur elders verblijven van één van beiden ook

3. Artikelen 3 lid 3 PW, 3 lid 3 IOAW, 3 lid 3 IOAZ, 3 lid 3 ANW, 1 lid 4 AOW, 1 lid 4 TW, 1 lid 4 Wet Wajong, 1 lid 4 WAO, 1 lid 4 WAZ, 2 lid 3 Wet WIA, 1 lid 4 ZW en 2 lid 3 IOW.

4. Je komt in de literatuur en rechtspraak ook tegen dat er sprake is van twee eisen, waarbij men dan de eis dat het moet gaan om twee ongehuwde personen weglaat of impliciet al vervuld acht. Om hier geen misverstand over te laten bestaan is ook deze eis hier expliciet benoemd.

5. Zie CRvB 01-06-2010, nrs. 08/6134 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2010:BM7383, gepubliceerd in JWwB 2010, 159.

6. Zie CRvB 22-02-2006, nr. 04/6644 WWB, ECLI:NL:CRVB:2006:AV3921, gepubliceerd in JWwB 2006, 104.

niet maken dat de gezamenlijke huishouding daarom voor die duur onderbroken zou zijn.⁷

Als aan de genoemde eisen is voldaan, is er sprake van een gezamenlijke huishouding. Een bestuursorgaan heeft ter zake niet de vrijheid om nog een nadere afweging te maken. De aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding is een objectief gegeven. De tussen de betrokkenen bestaande relatie, hun subjectieve gevoelens daaromtrent en het motief voor het voeren van de gezamenlijke huishouding dienen daarbij buiten beschouwing te blijven.⁸

Rechtsbescherming

Het al dan niet vaststellen van een gezamenlijke huishouding en het dientengevolge betrokkenen al dan niet aanmerken als gehuwden heeft gevolgen voor het bestaan van het recht op uitkering of de hoogte ervan. Ook kan, indien het een periode in het verleden betreft, het alsnog vaststellen van een gezamenlijke huishouding een grond zijn om het recht op uitkering te herzien of in te trekken en de teveel betaalde uitkering van betrokkene terug te vorderen. Betrokkenen kunnen het oordeel dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding aan de orde stellen in bezwaar bij het betreffende bestuursorgaan, in beroep bij de rechtbank en in hoger beroep bij de CRvB.

De rechter zal het oordeel dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding altijd 'vol' moeten toetsen.⁹ Dit in tegenstelling tot situaties waarin een bestuursorgaan wel beoordelingsvrijheid heeft. Dan is er sprake van een terughoudende toetsing door de rechter, waarbij een rechter enkel bekijkt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn oordeel had kunnen komen. (De rechter kan immers niet treden in de beoordelingsvrijheid van het betreffende bestuursorgaan.)

Die volle toetsing door de rechter betekent overigens niet dat een gezamenlijke huishouding onomstotelijk bewezen moet worden. Voor de bestuursrechter is, in beginsel, voldoende dat het bestuursorgaan aannemelijk maakt, dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding.¹⁰

Bij die rechterlijke toetsing is ook van belang, dat het altijd gaat om de daadwerkelijke feiten en omstandigheden en niet om de kwalificaties die betrokkenen eraan geven. Zo had de verklaring van betrokkene, dat zij haar vermeende partner verzorgde geen betekenis, omdat uit die verklaring niet bleek waar die zorg dan in concreto had bestaan.¹¹ Ook aan het woord 'wonen' kan in het dagelijks taalgebruik in een andere betekenis zijn gebruikt dan in de zin van ergens je hoofdverblijf hebben.¹² Een

7. Zie CRvB 13-04-2004, nrs. 01/6110 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2004:AO7659, gepubliceerd in JWwB 2004, 174.

8. CRvB 27-09-2016, nrs. 15/382 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2016:3585.

9. Zie CRvB 11-12-2007, nrs. 06/6100 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2007:BC0019, gepubliceerd in JWwB 2008, 44.

10. Zie CRvB 03-05-2005, nrs. 03/1307 NABW e.a., ECLI:NL:CRVB:2005:AT5843.

11. Zie CRvB 30-09-2008, nr. 07/2231 WWB, ECLI:NL:CRVB:2008:BF5128.

12. Zie CRvB 12-05-2015, nr., 14/5085 WWB, ECLI:NL:CRVB:2015:1499, gepubliceerd in USZ 2015/261 m.nt. Van Everdingen en JWwB 2015/115.

bestuursorgaan dat onderzoek doet naar een gezamenlijke huishouding zal dus in voorkomende gevallen aan betrokkenen nauwkeurig moeten vragen wat zij precies bedoelen. En in het geval er getuigen worden gehoord is het ook van belang dat uit de verklaring van de getuigen tevens blijkt waarop zijn wetenschap berust.

Beroep in Cassatie

De wetgever hecht ook zeer aan een eenduidige uitleg van het begrip gezamenlijke huishouding. Daarom is in de betreffende wetten, bij wijze van uitzondering, beroep in cassatie bij de Hoge Raad opengesteld tegen uitspraken van de CRvB. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in de Wmo 2015, deze cassatiemogelijkheid formeel niet is geregeld.¹³

2.2. Twee ongehuwde personen

Ongehuwd

Het vaststellen van een gezamenlijke huishouding is alleen aan de orde bij ongehuwden. Iemand die gehuwd is, kan niet door het voeren van een gezamenlijke huishouding worden aangemerkt als gehuwd met een ander dan zijn echtgenoot.¹⁴ Het wordt echter weer anders als iemand duurzaam gescheiden leeft van zijn echtgenoot. Hij is dan immers voor de socialezekerheidswetten (weer) ongehuwd. In dat geval kan hij wel vanwege de aanwezigheid van een gezamenlijke huishouding als gehuwd worden aangemerkt met een ander.

Maar het moet dan wel gaan om een ander dan zijn echtgenoot. Een gehuwde kan namelijk ook geen gezamenlijke huishouding voeren met zijn eigen echtgenoot. Weliswaar wordt een gehuwde die duurzaam gescheiden leeft van zijn echtgenoot in de socialezekerheidswetten gelijkgesteld met een ongehuwde, maar dat maakt niet dat, als zij weer gaan samenleven, er getoetst moet worden op een gezamenlijke huishouding. In dergelijke gevallen moet namelijk worden getoetst of de echtgenoten nog steeds duurzaam gescheiden leven.¹⁵

Daarnaast is van belang dat het begrip gehuwd in de sociale zekerheid ruimer wordt uitgelegd dan in het BW. Een rechtsgeldig in het buitenland afgesloten huwelijk geldt in

13. In de rechtsvoorganger Wvg was dit voor 2007 wel geregeld doordat daarin werd verwezen naar de betreffende artikelen van de WWB en in die wet de cassatiebepaling, evenals thans in de PW, wel was opgenomen. Bij de invoering van de Wmo zijn de bepalingen omtrent de gezamenlijke huishouding in de Wmo zelf opgenomen, maar is de wetgever het overhevelen van de cassatiebepaling kennelijk vergeten. Bij de totstandkoming van de Wmo 2015 is deze omissie eveneens opgemerkt gebleven.

14. Zie CRvB 05-12-2005, nrs. 04/1547 AOW e.a., ECLI:NL:CRVB:2005:AU7756, gepubliceerd in USZ 2006, 57, m.nt. Driessen; CRvB 30-09-2008, nr. 07/1132 WWB, ECLI:NL:CRVB:2008:BF4588, gepubliceerd in JWwB 2008, 282 en CRvB 17-12-2013, nrs. 12/911 WWB, ECLI:NL:CRVB:2013:2848, gepubliceerd in JWwB 2014/26 en USZ 2014/27.

15. Zie CRvB 18-09-2007, nr. 06/608 WWB, ECLI:NL:CRVB:2007:BB4430 en CRvB 22-12-2009, nrs. 08/6727 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2009:BK8150.

dit verband ook als huwelijk zonder dat het in Nederland (al) erkend is.¹⁶ En hetzelfde gold voor een in Marokko afgesloten islamitisch huwelijk. Ook dat maakte dat betrokken vanaf het sluiten van dat huwelijk als gehuwd moesten worden aangemerkt en niet eerst vanaf het moment dat het huwelijk in Nederland was gewettigd en ingeschreven.¹⁷ Het kan evenwel anders zijn als het gaat om een in een buitenland gesloten huwelijk waarvan de erkenning in Nederland zou afstuiten op de openbare orde, zoals bijvoorbeeld bij polygame huwelijken.¹⁸ Daarbij zij overigens opgemerkt, dat als het gaat om een polygaam huwelijk, betrokkene wel wordt gezien als gehuwd met zijn eerste echtgenoot (tenzij zij duurzaam gescheiden leven, natuurlijk!).

Twee personen

Naast ongehuwd moeten de personen ook met zijn tweeën zijn. Het is uitdrukkelijk niet mogelijk dat meer dan twee personen met elkaar een gezamenlijke huishouding voeren en daardoor als gehuwd moeten worden beschouwd.

Echter, indien er meer dan twee personen in een woning wonen dan is het in beginsel wel mogelijk dat van deze groep twee personen met elkaar een gezamenlijke huishouding voeren. Voorwaarde is dan wel dat die twee personen ten opzichte van elkaar blijk geven van een mate van zorg, die niet aanwezig is ten opzichte van de andere persoon of personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Een bestuursorgaan heeft nadrukkelijk niet de bevoegdheid om, wanneer meer dan twee personen op min of meer gelijke voet hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben aan de hand van andere dan de wettelijke criteria (bijvoorbeeld leeftijd), te bepalen wie een gezamenlijke huishouding voert en wie alleenstaande is.¹⁹ Er kunnen daarentegen wel omstandigheden worden meegewogen die maken dat de relatie tussen sommige personen hoe dan ook anders is dan met de andere personen. Zo werd een moeder die samenwoonde met haar nieuwe vriend en haar inmiddels volwassen dochter, vanwege de gezamenlijke huishouding aangemerkt als gehuwd met haar vriend, ondanks het feit de wederzijdse zorg ook tussen haar en haar dochter aanwezig was. De CRvB achtte daartoe beslissend dat bloedverwanten in de eerste graad hoe dan ook niet gelijkgesteld kunnen worden met gehuwden.²⁰

Als er binnen een meerpersoonshuishouden geen tweetal (of eventueel meerdere tweetallen) valt aan te wijzen waarbij sprake is van een gezamenlijke huishouding, moeten alle bewoners als alleenstaande (of in voorkomende gevallen als alleenstaande

16. Zie CRvB 09-04-2004, nr. 02/3256 Anw, ECLI:NL:CRVB:2004:AO8071.

17. Zie CRvB 14-04-2015, nrs. 13/5176 WWB e.a., ECLI:NL:CRVB:2015:1214, gepubliceerd in RVS 2015/110 en USZ 2015/165 m.nt. Nacinovic.

18. Vergelijk CRvB 16-09-2005, nr. 02/6494 AKW ECLI:NL:CRVB:2005:AU3726, gepubliceerd in RSV 2006, 50 en USZ 2005/410, m.nt. Van Geenen.

19. Zie CRvB 07-05-2002, nrs. 99/4819 ABW e.a. ECLI:NL:CRVB:2002:AE3698, gepubliceerd in JB 2002/209, USZ 2002/181 en JABW 2002, 107.

20. Zie CRvB 19-10-2010, nrs. 08/3747 WWB e.a. ECLI:NL:CRVB:2010:BO1231, gepubliceerd in USZ 2010/352, RSV 2010/300 en JWVB 2010/240.

ouder) worden gezien. Dit is een consequentie die de wetgever nadrukkelijk heeft aanvaard.²¹

2.3. *Hoofdverblijf in dezelfde woning*

Woning

Allereerst is het bij dit criterium van belang om te weten wat onder het begrip ‘woning’ wordt verstaan. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de verschillende wettelijke bepalingen volgt dat voor de invulling van het begrip woning kan worden aangesloten bij het begrip ‘woning’ in de Wet individuele huursubsidie, later de Huursubsidiewet en tegenwoordig de Wet op de huurtoeslag. Onder woning wordt in dat verband verstaan een zelfstandige woning. Dat wil zeggen een woning voorzien van een eigen toegang, waarbij geen wezenlijke woonfuncties, zoals woon- en slaapruiimte, was- en kookgelegenheid en toilet met andere woningen worden gedeeld. Eigen toegang houdt in dat men de woonruimte kan bereiken zonder daarbij vertrekken of gangen en dergelijke te hoeven passeren waarover anderen zeggenschap hebben, omdat zij huurder of eigenaar zijn. Huurders van een woning in zogenoemde centraalwonenprojecten hebben meestal de beschikking over een geheel zelfstandige wooneenheid. Daarnaast heeft men met andere bewoners de mogelijkheid om van gemeenschappelijke voorzieningen gebruik te maken. Ondanks de aanwezigheid van die gemeenschappelijke voorzieningen is in geval van een geheel zelfstandige wooneenheid toch sprake van een afzonderlijke woning.²² Er is daarentegen geen sprake van een zelfstandige woning, indien een wezenlijke woonfunctie als de douche of de keuken wordt gedeeld.²³

Ook een stacaravan die niet kan worden bewoond zonder gebruik te maken van een aantal elementaire voorzieningen vanuit een nabijgelegen woning zoals elektriciteit en water en een aantal elementaire voorzieningen in die nabijgelegen woning zoals een douche, is geen zelfstandige woning.²⁴ Evenmin als een toercaravan die enerzijds niet kan worden bewoond zonder gebruik te maken van elementaire voorzieningen zoals water en elektriciteit van de naast de toercaravan geplaatste woonwagen en van het toilet en de douche in de schuur bij die woonwagen, en waarvan anderzijds de staplaats niet als standplaats voor een woonwagen is ingericht.²⁵

Voorts moet het begrip woning worden ingevuld naar Nederlandse maatstaven, nu het Nederlandse socialezekerheidsuitkeringen betreft. Zo kon het feit dat het kennelijk in Zweden gebruikelijk is dat twee families een zogenaamde tweefamiliewoning bewonen,

21. Zie Kamerstukken II 1995/96, 24258, 5, p. 5-6.

22. Zie (o.a.) Kamerstukken II 2002/03, 28870, 3, p. 32-33.

23. Zie CRvB 27-11-2001, nr. 99/2617 NABW, ECLI:NL:CRvB:2001:AD9524, gepubliceerd in JABW 2002, 12 en CRvB 08-12-2009, nr. 08/2802 WWB, ECLI:NL:CRvB:2009:BK9411, gepubliceerd in JWwB 2010, 41.

24. Zie CRvB 29-03-2005, nrs. 03/160 NABW e.a., ECLI:NL:CRvB:2005:AT3080.

25. Zie CRvB 01-08-2006, nrs. 06/3346 WWB e.a., ECLI:NL:CRvB:2006:AY6082.

niet maken dat daarom een dergelijke woning als twee afzonderlijke woningen zou moeten worden beschouwd.²⁶

Overigens zij opgemerkt dat het feit dat voor de uitleg van het begrip woning aansluiting wordt gezocht bij de Wet op de huurtoeslag niet betekent dat de woning ook daadwerkelijk subsidiabel moet zijn in de zin van die wet.

Het is ook niet vereist dat er formeel sprake is van een zelfstandige woning met een eigen huisnummer of zelfs niet dat de bewoning geheel in overeenstemming is met de ter zake geldende regels. Van belang is dat de woning feitelijk zelfstandig bewoond wordt en kan worden. Zo kan bijvoorbeeld ook een permanent bewoonde vakantie-woning als woning tellen, ongeacht de vraag of die permanente bewoning wel is toegestaan. Hetzelfde geldt voor een tot zelfstandige woonruimte verbouwd bijgebouw bij een woning. De socialezekerheidswetten kunnen in dit opzicht dus niet worden ingezet om de regels van de ruimtelijke ordening te helpen handhaven.

Hoofdverblijf

De vraag waar iemand zijn woonadres heeft dient te worden beantwoord aan de hand van concrete feiten en omstandigheden. De enkele inschrijving in de BRP (voorheen GBA) is onvoldoende om deze vraag te beantwoorden.²⁷ Het gaat erom dat men feitelijk zijn hoofdverblijf heeft in dezelfde woning. Beslissend voor de vraag waar iemand zijn hoofdverblijf heeft, is het antwoord op de vraag in welke woning zich het zwaartepunt van het persoonlijke leven van de betrokkene bevindt.²⁸

Belangrijke aspecten bij het vaststellen waar het zwaartepunt van iemand persoonlijk leven zich bevindt zijn bijvoorbeeld het bezit van een huissleutel, het aantal nachten dat wordt doorgebracht in de woning, het verbruik van water, gas en elektriciteit, de aanwezigheid van persoonlijke zaken in de woning, het ontvangen van familie en vrienden in de woning en het gebruik van het adres bij instanties. Deze zaken moeten echter steeds in onderling verband worden gezien, in samenhang met het overige gebruik van de woning. Afzonderlijk zijn deze elementen zelden afdoende om het hoofdverblijf vast te kunnen stellen. (Of te betwisten, net vanaf welke kant je het bekijkt, natuurlijk.) Zo is bijvoorbeeld de enkele aanwezigheid van persoonlijke bezittingen in een woning onvoldoende om reeds om die reden het hoofdverblijf in die woning aan te nemen.²⁹ En kon de enkele omstandigheid dat het merendeel van de nachten elders werd doorgebracht niet maken dat de woning niet als hoofdverblijf had te gelden.³⁰

Twee woningen

In de praktijk komt het wel voor dat betrokkenen in elk geval op papier twee afzonderlijke adressen hebben. Maar met uitzondering voor de AOW, waarin in dit

26. Zie CRvB 15-12-2009, nr., 08/4820 AOW, ECLI:NL:CRvB:2009:BK6979.

27. Zie CRvB 13-07-2010, nr. 08/5402 WWB, ECLI:NL:CRvB:2010:BN3137.

28. Zie HR 13-03-2015, nr. 14/02766, ECLI:NL:HR:2015:556, gepubliceerd in USZ 2015/113, m.nt. Nacinovic en JWwB 2015/94.

29. Zie CRvB 20-04-2010, nrs. 08/4834 WWB e.a., ECLI:NL:CRvB:2010:BM3116, gepubliceerd in JWwB 2010, 133.

30. Zie CRvB 04-07-2017, nr. 15/5227 WWB, ECLI:NL:CRvB:2017:2293.