

## CONCEPT

### NOTA VAN TOELICHTING

#### Algemeen

##### 1. Aanleiding

De hoogte van het pensioen op grond van de Algemene Ouderdomswet (AOW) is afhankelijk van de leefvorm. Gehuwden en ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren ontvangen een AOW-pensioen van 50% van het wettelijk netto minimumloon (WML) per persoon.

In de AOW wordt als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad. Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (huisvestingscriterium) en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (verzorgingscriterium).

Of aan het huisvestingscriterium wordt voldaan is voor de Sociale verzekeringsbank (SVB) in sommige gevallen moeilijk vast te stellen. Het gaat dan om de situatie waarbij twee mensen ieder een eigen huis hebben, maar in één van die woningen of in beide samen veel verblijven. Afhankelijk van de situatie oordeelt de SVB dat twee personen in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben en dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding, waardoor de AOW-gerechtigden terugvallen van 70% WML naar 50% WML per persoon.

In artikel I, onderdeel A, van de Wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning (Stb. 2013, **PM**) is een wijziging van artikel 1, zevende lid, van de AOW opgenomen die voorziet in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels (amvb) te kunnen stellen ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben als bedoeld in de artikelen 1, vierde en vijfde lid, aanhef, van de AOW. De onderhavige amvb berust op deze wettelijke grondslag.

Beoogd wordt de vaststelling of er sprake is van "het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning" (huisvestingscriterium) in de AOW te vereenvoudigen. Met deze amvb wordt dit bereikt door te bepalen dat als twee mensen veel bij elkaar verblijven en ieder een eigen zelfstandige (huur)woning heeft waarvoor ieder zelf de financiële lasten draagt, er wordt aangenomen dat er dan geen sprake is van het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning. Er ontstaat dan geen gezamenlijke huishouding, waardoor de AOW-gerechtigde wordt aangemerkt als een alleenstaande en een AOW-uitkering ontvangt of blijft ontvangen van 70% WML. Dit leidt ook tot een eenvoudiger uitvoering voor de SVB aangezien het voor de SVB eenduidiger is vast te stellen of er al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding en is er geen onduidelijke weging van factoren meer nodig. Ook voor de ouderen om wie het gaat ontstaat hiermee meer gemoedsrust, duidelijkheid en zekerheid over de hoogte van hun AOW-pensioen omdat bij het aanhouden van twee woningen er geen gezamenlijke huishouding kan ontstaan.

## 2. Huidige vaststelling gezamenlijke huishouding

De uitvoeringsinstantie stelt op basis van objectieve feitelijke omstandigheden in het individuele geval vast of er wordt voldaan aan het huidige huisvestings- en verzorgingscriterium en daarmee of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. De op dit punt gevormde jurisprudentie biedt daarvoor handvatten. Kern van de jurisprudentie is dat het uiteindelijke oordeel het resultaat is van een afweging van alle factoren, die uitsluitend in het individuele geval kan plaatsvinden. Dit betekent dat de SVB, als uitvoerder van de AOW, een zekere mate van beleidsvrijheid heeft bij de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Volgens de jurisprudentie kan het voeren van een gezamenlijke huishouding blijken uit een bepaalde mate van financiële verstrengeling, die verder moet gaan dan het uitsluitend delen van de woonlasten. Ook andere feiten en omstandigheden kunnen voldoende zijn om aan te nemen dat betrokkenen in elkaars verzorging voorzien. Men denkt aan het verzorgen van de huishouding. Of er sprake is van een gezamenlijke huishouding moet worden beantwoord aan de hand van objectieve criteria. De aard van de relatie, affectief of niet, is niet relevant. Hetzelfde geldt voor de reden waarom men is gaan samenwonen.

Zoals uit het bovenstaande blijkt zijn de wettelijke criteria met betrekking tot het begrip gezamenlijke huishouding nader uitgewerkt in de rechtspraak. Uit deze rechtspraak blijkt dat zorg en verzorging elementen zijn die betrokken dienen te worden bij de beoordeling of voldaan is aan het verzorgingscriterium. Deze wederzijdse verzorging kan blijken uit een financiële bijdrage die beiden leveren aan de dagelijkse kosten van de huishouding, bijvoorbeeld het bestaan van een "huishoudpot", maar ook uit overige gezamenlijke betalingen voor, bijvoorbeeld, duurzame gebruiksgoederen, vakanties of verzekeringen. Ook het bestaan van een zogenoemde "en/of bankrekening" kan leiden tot de conclusie dat sprake is van financiële verstrengeling.

Zelfs als de twee samenwonenden de financiën strikt gescheiden houden, kan zorg die niet tot uitdrukking komt in financiële verstrengeling leiden tot het voldoen aan het criterium van wederzijdse verzorging. Zo kan het gebruik over en weer van elkaars goederen, zoals televisie, auto of caravan als verzorging worden aangemerkt. Maar ook activiteiten binnen de huishouding, zoals schoonmaken, koken, afwassen of het verrichten van klusjes, kunnen als wederzijdse verzorging worden gezien. Het dient dan uiteraard niet te gaan om activiteiten van louter bijkomstige aard, zoals marginale of incidentele activiteiten.

Ook is er een uitgebreide jurisprudentie met betrekking tot het huisvestingscriterium voorhanden. Op grond van deze jurisprudentie is het feitelijk verblijf in een woning een belangrijk criterium bij de beoordeling of er sprake is van het hoofdverblijf. Onder feitelijk verblijf wordt verstaan de tijd dat een persoon feitelijk in een woning verblijft. Een persoon heeft zijn hoofdverblijf daar waar zijn gezin verblijft, zijn persoonlijke bezittingen staan en waar hij gewoonlijk de nacht doorbrengt. Meestal zal dit zijn in de woning waar hij bij de gemeentelijke basisregistratie (gba) staat geregistreerd. Bij de beoordeling waar een persoon zijn hoofdverblijf heeft, is het uitgangspunt dat het verblijf in de woning moet bedoeld zijn om een huishouden te voeren. Afwegingen die daarbij van belang kunnen zijn, zijn bijvoorbeeld het beschikken over huissleutels, de mate van inrichting van een woning, de aan-/afwezigheid van slaapgelegenheid van twee personen, het uitoefenen van een hobby, het ontvangen van post dan wel het bewaren van de administratie op een bepaald adres of het gas-, water- en lichtverbruik. Geen van bovengenoemde feiten en omstandigheden is op zichzelf staand doorslaggevend voor de vraag of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Alleen

de samenvoeging van alle relevante feiten en omstandigheden, in onderling verband gewogen, kan bijdragen aan het beeld of al dan niet sprake is van een gezamenlijke huishouding.

Het komt voor dat een persoon weliswaar op een adres staat ingeschreven, maar op dat adres – eventueel tijdelijk – weinig verblijft, terwijl hij veel tijd in een andere woning doorbrengt. Onder die omstandigheden kan het gba-adres niet doorslaggevend zijn bij de beoordeling van de vraag waar een persoon zijn hoofdverblijf heeft. In dat geval zal redelijkerwijs aannemelijk moeten zijn dat een feitelijke situatie van samenwonen bestaat, doordat slechts één van de feitelijk ter beschikking staande woningen wordt gebruikt dan wel doordat op een andere wijze een zodanig gebruik van woningen wordt gemaakt dat in feite van samenwonen moet worden gesproken. In een dergelijk geval worden in de rechtspraak alle feiten en omstandigheden van het individuele geval in onderling verband gezien, gewogen en beoordeeld.

Als een persoon op meerdere adressen verblijft, zal door de SVB aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval worden beoordeeld waar deze persoon zijn hoofdverblijf heeft.

De uitkomst van deze beoordeling is afhankelijk van de wijze waarop de bedoelde feiten en omstandigheden worden gewogen. Dit is arbeidsintensief en leidt niet in alle gevallen voor gerechtigden op voorhand tot duidelijkheid over de hoogte van het AOW-pensioen.

### 3. Twee woningen

Om meer duidelijkheid voor de burger te creëren in geval er sprake is van verblijf op meerdere adressen, kan het huisvestingcriterium van de gezamenlijke huishouding op de volgende wijze verduidelijkt worden en nader worden ingevuld. Er wordt niet geacht te zijn voldaan aan dit criterium indien ieder van de beide betrokkenen, waarvan er minstens één AOW-gerechtigd is, een zelfstandige op zijn naam staande woning in eigendom heeft of een zelfstandige op zijn naam staande woning huurt, die hen vrij ter beschikking staat en ieder van de beide betrokkenen de kosten van de eigen woning draagt. Daarbij is het niet meer van belang of en zo ja hoeveel dagen of nachten de betrokkenen bij elkaar in één of beide woningen verblijven. Als er twee woningen, als hiervoor bedoeld, zijn, wordt niet meer toegekomen aan de toetsing van het verzorgingscriterium en is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Dit betekent dat beide betrokkenen worden aangemerkt als alleenstaanden en de alleenstaandennorm van 70% WML zullen ontvangen. Er bestaat dan ook geen recht (meer) op partnertoeslag.

Om te voorkomen dat het huren van een kamer of de aanwezigheid van een vakantiehuis eveneens tot een hogere uitkering leidt, worden aan de woning nadere vereisten gesteld waaraan moet worden voldaan.

#### o *Definitie woning*

Onder woning wordt verstaan een woning met een eigen toegangsdeur die van binnen en buiten op slot kan. In de woning moeten in elk geval aanwezig zijn:

- a) een eigen woon(slaap)kamer;
- b) een eigen keuken met aanrecht, aan- en afvoer voor water en een aansluitpunt voor een kooktoestel; en
- c) een eigen toilet met waterspoeling en een eigen douche of wasgelegenheid.

Een (deel van een) etage in een woning waarbij de voordeur, het trappenhuis of de lift met andere bewoners wordt gedeeld wordt beschouwd als zelfstandige woonruimte als aan de voorgaande drie voorwaarden wordt voldaan.

De belanghebbende dient op het adres te zijn ingeschreven in de gba. Er mogen geen andere mensen op dit adres staan ingeschreven (met uitzondering van minderjarige eigen, aangehuwde of pleegkinderen) of op dat adres feitelijk wonen.

Onder woning wordt eveneens verstaan een woonwagen die geheel of in gedeelten kan worden verplaatst. De woonwagen mag geen eigen aandrijving hebben en moet op een erkende standplaats staan.

Een woonboot wordt als woning aangemerkt indien deze geschikt is voor vaste bewoning en ligt op een daartoe bestemde of aangewezen ligplaats.

Recreatiewoningen of vakantiehuizen of kraakpanden kunnen niet gelden als woning. In het algemeen is inschrijving in de gba op deze adressen niet mogelijk en is in de meeste gevallen permanente bewoning niet toegestaan. Om iedere onduidelijkheid uit te sluiten, worden in dit besluit deze woningen expliciet uitgezonderd. Uiteraard kan inschrijving op een post- of brievenbusadres in de gba eveneens niet gelden als woning.

o *Vrij beschikbare woning*

Het moet gaan om een vrij beschikbare woning, dat wil zeggen dat de betrokkene zonder nadere handelingen over de woning kan beschikken als hij deze wil bewonen en dat de woning dus niet is verhuurd of onderverhuurd (geheel of gedeeltelijk) en er feitelijk niemand anders woont, dat op de woning geen vruchtgebruik of zakelijk recht tot bewoning is gevestigd of dat gas, water, licht (opnieuw) moet worden aangesloten.

o *Kosten van de woning*

Betrokkenen moeten de kosten van de woning zelf dragen. Onder kosten van de zelfstandige woning worden verstaan de (netto) hypotheeklasten (na aftrek inkomstenbelasting) zijnde de aflossingen/spaarbedragen en de rentebetalingen of de (netto) huur (na aftrek van de huurtoeslag), gas, water, licht en servicekosten.

o *Inschrijving gemeentelijke basisadministratie*

De betrokkene dient in de gba te zijn ingeschreven op het adres dat is opgegeven. Een inschrijving op een adres in de gba is op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat belanghebbende daar alleen woont. Het gaat om de feitelijke situatie waarbij de belanghebbende aantoont dat hij een vrij beschikbare op zijn naam staande woning heeft waar niemand anders feitelijk woont en waarvan hij de kosten draagt. De inschrijving in de gba wordt voor de beoordeling van de huisvestingssituatie in eerste instantie als uitgangspunt gehanteerd. Dit betekent dat in ieder geval wordt aangenomen dat er één of meer meerderjarige personen het hoofdverblijf in dezelfde woning van de belanghebbende hebben, als zij volgens de gba op hetzelfde adres wonen. Als volgens de gba op hetzelfde adres meerdere personen wonen, dan geldt voor deze belanghebbende de twee-woningen-regel niet. Het kan voorkomen dat betrokkenen feitelijk op hetzelfde adres wonen maar op verschillende adressen in de gba zijn ingeschreven. In die situatie kan de inschrijving in de gba niet doorslaggevend zijn voor de beoordeling van de huisvestingssituatie. Als wordt vermoed dat de formele gegevens niet in overeenstemming zijn met de feitelijke situatie, zal aanvullend onderzoek op zijn plaats zijn. Onder omstandigheden kan dat ook een huisbezoek inhouden. Als aannemelijk is dat er één of meerdere meerderjarige personen feitelijk het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning van de belanghebbende wordt uitgegaan van deze feitelijke situatie. Er kan dan niet succesvol een beroep worden gedaan op de twee-woningen-regel.

#### 4. Doelgroep

Tot de doelgroep behoort de ongehuwde AOW-gerechtigde die beschikt over een zelfstandige woning (zie voor de voorwaarden hiervoor) en die op dat adres staat

ingeschreven in de gba en waar niemand anders feitelijk woont. De potentiële doelgroep omvat daarmee alle alleenstaande ongehuwde AOW-gerechtigden. Het betreft, zoals hierna in paragraaf 4 wordt aangegeven, op termijn circa 6.000 personen die als gevolg van de beleidswijziging in aanmerking gaan komen voor een alleenstaande-uitkering.

#### 5. Reikwijdte

Dit besluit bepaalt wanneer twee personen die feitelijk in een woning samenleven in ieder geval worden geacht *niet* hun hoofdverblijf in die woning te hebben en daarmee geen gezamenlijke huishouding te voeren. Dit besluit is alleen van toepassing in het kader van artikel 1, vierde en vijfde lid, aanhef van de AOW en is niet van toepassing in geval van andere regelingen waarin hetzelfde begrip 'gezamenlijke huishouding' wordt gehanteerd. Zie daartoe onder meer de artikelen 1, vierde lid, AOW, 3, derde lid, Wet werk en bijstand (WWB), 3, derde lid, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), 3, derde lid, Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), 1, vierde lid, Toeslagenwet en 3, derde lid, Algemene nabestaandenwet. De verschillen tussen de AOW en deze regelingen rechtvaardigen dat er in het kader van de met dit besluit beoogde vereenvoudiging een onderscheid wordt gemaakt tussen het huisvestingscriterium in de AOW en datzelfde criterium in de WWB, IOAW, IOAZ, TW en Anw. Hierop is uitvoerig ingegaan in de memorie van toelichting bij de Wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning.

#### 6. Beoogde ingangsdatum en overgangsrecht

Het voorliggende besluit zal naar verwachting in april 2014 worden vastgesteld en in het Staatsblad worden gepubliceerd en per 1 mei 2014 in werking treden.

Zonder nadere regelgeving zouden ongehuwde AOW-gerechtigden die ieder een eigen zelfstandige woning hebben maar waarvan de SVB heeft vastgesteld dat er sprake is van een gezamenlijke huishouding door het voorliggende voorstel het recht op partnertoeslag verliezen. Recht op partnertoeslag bestaat voor de AOW-gerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert met zijn of haar jongere partner. Ook als sprake is van twee woningen kan er afhankelijk van de omstandigheden sprake zijn van een gezamenlijke huishouding, waarbij ook sprake is van zorg voor elkaar, financieel dan wel anderszins. Nu in de onderhavige amvb wordt geregeld dat niet wordt voldaan aan het huisvestingscriterium als er sprake is van twee zelfstandige woningen en er daardoor geen gezamenlijke huishouding kan ontstaan, zou in die situatie het recht op partnertoeslag eindigen. Het gaat om ca. 500 mensen. Dit acht de regering ongewenst. In het besluit is daarom geregeld dat het recht op partnertoeslag in die situatie blijft gehandhaafd, onder handhaving van de uitkering aan de AOW-gerechtigde op de gehuwdennorm.

In sommige gevallen kan het gunstiger zijn toch gebruik te maken van de twee-woningen-regel. Hiervan is sprake als ten behoeve van de jongere partner een kleine partnertoeslag wordt verstrekt, omdat de jongere partner eigen inkomen heeft. In dat geval bepaalt dit besluit dat de AOW-gerechtigde en zijn jongere partner gezamenlijk een aanvraag kunnen doen voor toepassing van de twee-woningen-regel. De SVB heeft toegezegd AOW-gerechtigden proactief te ondersteunen bij de bepaling of handhaving van de partnertoeslag dan wel toepassing van de twee-woningen-regel in het betreffende geval gunstig is.

#### 7. Financiële effecten

Mensen die nu de uitkeringsnorm van 50% WML per persoon ontvangen, omdat zij een gezamenlijke huishouding voeren, maar twee woningen aanhouden, zullen met dit voorstel een uitkering krijgen van 70% WML per persoon. Een AOW-paar dat samenwoont, maar waarvan beide partners een eigen woning hebben, krijgt bruto € 710 meer AOW per maand (inclusief vakantiegeld) of bruto € 671 meer AOW (exclusief vakantiegeld) dan een AOW-paar met één woning. Indien de kosten voor het aanhouden van een tweede woning lager zijn, bestaat er een prikkel tot gedragseffecten. De jaarlijkse toename van de AOW-uitkeringslasten wordt geraamd op € 25 mln. structureel. Dit bedrag bestaat voor € 5 mln uit directe effecten, namelijk AOW'ers die de SVB nu als samenwonend aanmerkt, terwijl zij beiden een eigen woning hebben. De overige € 20 mln betreft gedragseffecten, veroorzaakt door AOW-paren die (gaan) samenwonen en naar aanleiding van dit voorstel twee huizen aan (blijven) houden. Het betreft op termijn circa 6.000 personen die als gevolg van de beleidswijziging in aanmerking gaan komen voor een alleenstaande-uitkering. De uitgavenreeks die hoort bij de maatregel kent een ingroei-pad vanwege dat het feit dat er jaarlijks een nieuwe groep AOW'ers gaat samenwonen, en onder de nieuwe regels een tweede woning zal aanhouden.

De structurele uitvoeringskosten zullen door de twee-woningenregel naar verwachting lager worden. In het tijdsbestek waarin deze uitvoeringstoets werd afgerond is het niet mogelijk gebleken om de precieze besparingen op de structurele uitvoeringskosten van de SVB als gevolg van de invoering van de twee-woningen-regel vast te stellen. Dit vanwege de samenhang met andere voorgenomen maatregelen met betrekking tot de gezamenlijke huishouding (zorg- en huisvestingscriterium) en de invoering van de kostendelersnorm. De SVB zal medio februari 2014 een voorstel voorleggen voor de totale besparingen op de structurele uitvoeringskosten als gevolg van alle voorgenomen maatregelen met betrekking tot de gezamenlijke huishouding en kostendelersnorm. De eenmalige uitvoeringskosten worden geraamd op ongeveer € 300.000.

In mln.	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Structureel
Uitkeringslasten	6.0	12.5	15.5	17	18.5	20	25
Uitvoeringskosten							
Totaal							

De budgettaire reeks gaat uit van inwerkingtreding per 1 mei 2014. Er is een verzoek gedaan aan de SVB om te anticiperen op dit voorstel, waardoor het mogelijk al eerder in werking treedt. Dit gaat initieel gepaard met hogere budgettaire lasten, waarvoor voldoende financiële dekking bestaat.

#### 8. Regeldrukeffecten

De inhoudelijke nalevingskosten en de administratieve lasten vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het betreft kosten die gemaakt worden door burgers en bedrijven.

Onder de nieuwe regels ten aanzien van het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning moeten burgers aantonen dat zij al dan niet aan de regels voor meerdere woningen voldoen, aan de hand van koop/huurcontracten, rekeningen voor gas/water/licht en dergelijke. Dit veroorzaakt een toename van de administratieve lasten voor burgers.

Aan de andere kant leiden de nieuwe regels in het onderhavige besluit ertoe dat burgers niets meer hoeven aan te tonen ten aanzien van het zorgcriterium, het tweede criterium waaraan moet zijn voldaan om een gezamenlijke huishouding te kunnen aannemen. Als aan de in dit besluit opgenomen voorwaarden wordt voldaan, is er geen sprake van het

hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning en wordt niet meer toegekomen aan de toetsing aan het zorgcriterium. Reeds op basis van de toetsing aan het huisvestingcriterium kan geen gezamenlijke huishouding worden vastgesteld. Het effect van dit voorstel op de regeldruk is nihil.

#### 9. Ontvangen commentaren

De SVB heeft op 17 december 2013 een uitvoeringstoets uitgebracht. De SVB is van mening dat met het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van de AOW wordt vergroot. De SVB is verheugd dat op de inwerkingtreding wordt geanticipeerd vanaf het moment dat het wetsvoorstel openbaar wordt. Hiermee wordt een overbruggingsperiode voorkomen waarin de nieuwe tweewoningen-regel wel bekend is, maar niet inwerking is getreden.

De SVB acht het ontwerpbesluit Regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW uitvoerbaar en acht invoering per 1 mei 2014 mogelijk. Om deze wijziging te realiseren is aanpassing van de ICT-systemen noodzakelijk om de relatie tussen de twee personen die op grond van de nieuwe regeling voor de AOW als ongehuwd worden beschouwd goed te kunnen registreren. Tevens dienen instructies, informatiemateriaal e.d. te worden aangepast. Ook dienen medewerkers goed te worden opgeleid. De SVB heeft enige tijd nodig om deze voorbereidingen te treffen.

Indien de SVB wordt verzocht te anticiperen vanaf het moment dat het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, zullen de aanpassingen aan de systemen nog niet zijn gerealiseerd. Hiervoor zal dan een zogeheten *workaround* moeten worden ontwikkeld. Met de nodige inspanning kan de SVB vanaf de gewenste datum op de tweewoningen-regel anticiperen, onder voorwaarde dat de SVB tijdig het verzoek tot anticiperen ontvangt. Klanten die nu als gehuwd worden aangemerkt en mogelijk onder de nieuwe regeling vallen, worden vanaf het moment van inwerkingtreding (of het anticiperen hierop) aangeschreven. Aanpassing van het recht zal daarna plaatsvinden met terugwerkende kracht tot het moment van inwerkingtreding.

De Inspectie Werk en Inkomen geeft in de brief van 9 december 2013 aan geen opmerkingen te hebben ten aanzien van de toezichtbaarheid.

### **Artikelsgewijs**

#### *Artikel 1 Begripsbepalingen*

Bij de formulering in artikel 1 van de begripsbepalingen is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij reeds in andere wetgeving gebruikte begrippen en begripsbepalingen en met name bij de Wet op de huurtoeslag en de Huisvestingswet. Zoals in artikel 1, eerste lid, aanhef, is aangegeven zijn de begripsbepalingen in dit besluit alleen voor de toepassing van dit besluit van belang. De bepaling van het begrip woning is daarom alleen van betekenis voor de toepassing van artikel 2 van dit besluit. Er is niet beoogd aan te geven wat onder het wettelijk begrip woning in de AOW moet worden verstaan. Het wettelijke begrip woning kan breder zijn dan het begrip voor de toepassing van artikel 2 van dit besluit. Kraakpanden, vakantiehuizen of recreatiewoningen kunnen in tegenstelling tot het begrip woning als bedoeld in dit besluit in voorkomende gevallen wel tot het wettelijke begrip worden gerekend.

In artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van dit besluit is het begrip woning omschreven als een gebouwde onroerende zaak welke een zelfstandige woonruimte, een onvrije etage of een onzelfstandige woonruimte ten behoeve van begeleid wonen, groepswonen door ouderen of een vergelijkbare woonvorm, is. Een onzelfstandige woonruimte wordt alleen dan als woning beschouwd als die woonruimte deel uitmaakt van een woongebouw dat

of een woning die door de Belastingdienst/Toeslagen is aangewezen. Bij dit zinsdeel is aansluiting gezocht bij artikel 11, tweede lid, van de Wet op de huurtoeslag. Een woonruimte is nader omschreven als besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden. Een zelfstandige woonruimte is gedefinieerd als een woonruimte welke een eigen toegang heeft en welke door een huishouden kan worden bewoond zonder dat dit daarbij afhankelijk is van wezenlijke voorzieningen buiten die woonruimte. Het gaat dan om een woning met een eigen toegangsdeur die van binnen en buiten op slot kan worden gedaan. In de woning moeten in elk geval aanwezig zijn:

- een eigen woon(slaap)kamer
- een eigen keuken met aanrecht, aan- en afvoer voor water en een aansluitpunt voor een kooktoestel en
- een eigen toilet met waterspoeling en een eigen douche of wasgelegenheid.

Van een onvrije etage is sprake als er een (deel van een) etage in een woning wordt gehuurd en de voordeur, het trappenhuis of de lift met andere bewoners wordt gedeeld. Ook een dergelijke woning wordt als zelfstandige woonruimte beschouwd, mits de woning voldoet aan de drie genoemde voorwaarden. De kamers van de etage moeten van buitenaf kunnen worden afgesloten.

Bij het begrip *woning* is uitgegaan van de definitie van woning in artikel 1, onderdeel j, en de nadere afbakening daarvan in artikel 11, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag. Bij de laatstbedoelde definitie is aansluiting gezocht bij het begrip woonruimte, bedoeld in artikel 233 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek.

Duidelijkheidshalve wordt er nog op gewezen dat de omstandigheid dat in dit besluit voor de definitie van woning aansluiting is gezocht bij de definitie van woning uit de Wet op de huurtoeslag niet betekent dat er voor de woning huurtoeslag moet zijn toegekend om voor de toepassing van de twee-woningen-regel in aanmerking te komen.

Bij de begrippen woonruimte en zelfstandige woonruimte is uitgegaan van de definities van woonruimte en zelfstandige woonruimte in respectievelijk de artikelen 1, eerste lid, onderdeel b. en 30, tweede lid, van de Huisvestingswet.

Met de begripsbepaling in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, wordt nader inhoud gegeven aan het begrip woning in artikel 2 en wordt dit begrip enerzijds uitgebreid (tweede lid) en anderzijds beperkt (derde lid). De omschrijving van het begrip woning is uitsluitend van betekenis voor de reikwijdte van artikel 2.

In het tweede lid wordt bepaald dat woonwagens zonder eigen aandrijving, woonschepen en tot bewoning bestemde verblijven van binnenschepen ook als woning moeten worden gezien.

Het begrip woonwagen is in artikel 1, eerste lid, onderdeel e, omschreven: het is een voor bewoning bestemd gebouw dat in zijn geheel of in delen kan worden verplaatst. Een woonwagen moet voldoen aan de daaraan gestelde eisen krachtens de Woningwet en moet zijn geplaatst op een standplaats, als omschreven in artikel 1, eerste lid, onderdeel f. Dat wil zeggen op een daartoe bestemde stuk grond waarop voorzieningen aanwezig zijn die op het leidingnet van de openbare nutsbedrijven, andere instellingen of van gemeenten kunnen worden aangesloten, dan wel op een regionaal woonwagencentrum dat voor 1 oktober 1970 is tot stand gekomen.

Het begrip woonschip is in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, omschreven: het is een schip dat uitsluitend of in hoofdzaak gebezigd wordt of bestemd is voor vaste bewoning en dat is gelegen op een ligplaats, als omschreven in artikel 1, onderdeel h. Het gaat dus om een tot woonverblijf ingericht vaartuig, dat ook wel als woonboot of woonark wordt aangeduid. Met ligplaats wordt bedoeld een plaats in het water die is bestemd of aangewezen om door een woonschip bij verblijf te worden ingenomen. Ook een tot



bewoning bestemd verblijf van een binnenschip wordt mede als woning aangemerkt. Onder binnenschip wordt verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in artikel 1, eerste lid, onder 1°, van de Binnenvaartwet. Daar wordt onder binnenvaarttuig verstaan een vaartuig dat is bestemd voor de vaart op de binnenwateren of op dienovereenkomstige buitenlandse wateren.

Bij de omschrijving van de begrippen woonwagen, standplaats, woonschip en ligplaats is aansluiting gezocht bij de artikelen 1, onderdeel k, en 11, derde lid, van de Wet op de huurtoeslag en artikel 1, onderdelen c, d, e en f, van de Huisvestingswet. Bij de omschrijving "tot bewoning bestemd verblijf van een binnenschip" is aansluiting gezocht bij artikel 6a, onderdeel d, van de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte.

In het derde lid zijn tijdelijke woonruimten, zoals een kraakpand of een vakantie- of recreatiewoning uitgezonderd. Tijdelijke woonruimten als een woonkeet of een loods zijn niet expliciet uitgezonderd. Omdat zij veelal niet voldoen aan de hiervoor omschreven aan een zelfstandige woonruimte gestelde eisen kunnen zij echter niet als woning worden beschouwd en kunnen zij voor de toepassing van dit besluit buiten beschouwing blijven. Hetzelfde geldt veelal voor kamerbewoning. Ook post- en brievenbusadressen dienen buiten beschouwing te blijven omdat ten aanzien van de woningen waarvan het post- en brievenbusadres wordt gebruikt niet wordt voldaan aan de in artikel 2 gestelde eisen.

#### *Artikel 2 Geen hoofdverblijf in dezelfde woning voor het voeren van een gezamenlijke huishouding*

##### *Eerste lid*

In artikel 1, derde lid, onderdeel a, van de AOW wordt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijk huishouding voert gelijkgesteld aan een gehuwde of een geregistreerd partner. Volgens artikel 1, vierde lid, van de AOW is van een gezamenlijke huishouding sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (het huisvestingscriterium) en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (het verzorgingscriterium). Volgens artikel 1, vijfde lid, van de AOW wordt een gezamenlijke huisvesting in ieder geval aanwezig geacht indien betrokkenen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben (het huisvestingscriterium) en wordt voldaan aan een van de voorwaarden omschreven onder a tot en met d. In artikel 2, eerste lid, van dit besluit wordt bepaald wanneer twee personen die feitelijk in een woning samenleven in ieder geval worden geacht *niet* hun hoofdverblijf in die woning te hebben. Als personen, in afwijking van de feitelijke situatie, niet worden geacht in een zelfde woning het hoofdverblijf te hebben, wordt niet voldaan aan het huisvestingscriterium in artikel 1, vierde en vijfde lid, van de AOW, zodat er geen sprake is van een gezamenlijke huishouding. Dit betekent dat de bedoelde twee personen/betrokkenen worden beschouwd als ongehuwde pensioengerechtigden, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van de AOW en recht hebben op het netto-ouderdomspensioen, bedoeld in artikel 9, vijfde lid, onderdeel a, van 70% WML per maand.

Evenals de formulering in artikel 1, vijfde lid, AOW waarbij een gezamenlijke huishouding in ieder geval aanwezig *wordt geacht* als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, is bij de formulering van artikel 2 sprake van een juridische fictie. Deze houdt in dat niet wordt uitgegaan van de werkelijke situatie maar van een fictieve situatie als aan de gestelde voorwaarden daarvoor wordt voldaan. De pensioengerechtigde die met een andere pensioengerechtigde of met een andere meerderjarige persoon, anders dan

een bloedverwant in de eerste graad, zijn hoofdverblijf in een woning heeft *wordt, in afwijking van de feitelijke situatie, niet geacht* zijn hoofdverblijf in dezelfde woning te hebben met die andere pensioengerechtigde of die andere persoon, als aan de in dit besluit gestelde voorwaarden wordt voldaan (zie hieronder). De fictie levert een onweerlegbaar rechtsvermoeden op. Dit betekent dat personen feitelijk wel hun hoofdverblijf in dezelfde woning kunnen hebben, maar dat voor de toepassing van artikel 1, derde lid, onderdeel a, en vierde lid, er van uit wordt gegaan dat zij niettemin niet hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben. Het begrip pensioengerechtigde is ontleend aan de AOW (zie onder meer de artikelen 7a, 8a, 8b en 8c en 9). Met de pensioengerechtigde wordt bedoeld de persoon die recht heeft op ouderdomspensioen op grond van de AOW.

Twee personen worden in ieder geval *niet geacht* hun hoofdverblijf in dezelfde woning te hebben als:

- a. Ieder van de twee personen eigenaar of huurder is van een op zijn naam staande woning, als bedoeld in artikel 1. In artikel 1, eerste lid, onderdeel a, is woning gedefinieerd als een *zelfstandige* woonruimte, een onvrije etage of een onzelfstandige woonruimte ten behoeve van begeleid wonen, groepswonen door ouderen of een daarmee vergelijkbare woonvorm. In het laatste geval geldt als eis dat de onzelfstandige woonruimte deel moet uitmaken van een gebouw of woning die door de Belastingdienst/Toeslagen is aangewezen voor de huurtoeslag (artikel 1, tweede lid).
- b. De onder a bedoelde woning aan ieder van de twee personen vrij ter beschikking staat. In artikel 2, tweede lid, is omschreven wat onder vrij ter beschikking staan moet worden verstaan.
- c. De kosten en lasten van de woning door ieder van de personen volledig worden gedragen. In artikel 2, derde lid, is bepaald wat onder de kosten en lasten van de woning moet worden verstaan.
- d. Ieder van de personen staat ingeschreven in de gba of in vergelijkbare buitenlandse administratie op het adres van de op zijn naam staande woning.
- e. Op het adres van de woning in de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, met uitzondering van de minderjarige kinderen, geen andere personen staan ingeschreven of feitelijk verblijf houden.

Indien aan deze gestelde voorwaarden wordt voldaan, worden betrokkenen geacht het hoofdverblijf te hebben in de eigen, zelfstandige woning.

#### *Tweede lid*

In het eerste lid is bepaald dat beide personen een woning vrij ter beschikking moeten hebben. In het tweede lid is nader omschreven wat onder vrij ter beschikking hebben in dit verband moet worden verstaan. Het gaat er om dat beide betrokkenen zonder nadere handelingen te hoeven verrichten over de volledige beschikbare woonruimte in de woning kunnen beschikken en dat de woning dus niet wordt bewoond noch dat daarin feitelijk verblijf wordt gehouden, met uitzondering van de minderjarige eigen, aangehuwde of pleegkinderen van betrokkenen, door een andere persoon. Evenmin mogen op het adres van de woning in de gba, met uitzondering van de minderjarige eigen, aangehuwde of pleegkinderen van betrokkenen, andere personen staan ingeschreven. Ook mag de woning niet geheel of gedeeltelijk zijn verhuurd of onderverhuurd. Verder mag de woning niet zijn belast met vruchtgebruik of een zakelijk recht tot bewoning. Ook mogen de nutsvoorzieningen niet geheel of gedeeltelijk zijn afgesloten. Onder nutsvoorzieningen worden verstaan voorzieningen (zoals gas, water en elektriciteit) die door nutsbedrijven geleverd worden.

#### *Derde lid*

Met de "kale huurprijs" bedoeld in de onderdelen b en e, wordt bedoeld op de huurprijs die wordt betaald uitsluitend voor het gebruik van de woonruimte. Servicekosten zijn alle kosten die de verhuurder bovenop de huurprijs mag rekenen. Bijvoorbeeld voor energie, water en gebruik van meubels.

### *Artikel 3 Overgangsbepalingen*

#### *Eerste en tweede lid*

Artikel 2, eerste lid, van het onderhavige besluit heeft als gevolg dat een pensioengerechtigde die recht heeft op partnertoeslag omdat de SVB, hoewel beiden een eigen huis hebben, heeft vastgesteld dat hij samen met zijn partner zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft en met zijn partner een gezamenlijke huishouding voert, dat recht verliest. Recht op partnertoeslag bestaat immers alleen voor de gehuwde persoon, de geregistreerde partner of de ongehuwde persoon die met een andere ongehuwde persoon een gezamenlijke huishouding voert. Als wordt aangenomen dat personen in ieder geval niet worden geacht hun hoofdverblijf in dezelfde woning te hebben en niet worden geacht een gezamenlijk huishouding te hebben, als zij ieder een eigen woning hebben als bedoeld in artikel 2, eerste lid, dan eindigt dus het recht op partnertoeslag. Met deze beëindiging wordt inbreuk gemaakt op bestaande uitkeringsrechten. Tegenover het verlies van de partnertoeslag (i.e. als de partner geen inkomen heeft gelijk aan het AOW-pensioen voor een gehuwde pensioengerechtigde ofwel maximaal 50% WML) staat echter dat de pensioengerechtigde, bij volledige opbouw, recht krijgt op een 20% hoger AOW-pensioen (nl. het AOW-pensioen voor een ongehuwde pensioengerechtigde i.e. 70% WML). Bovendien kunnen de bedoelde personen er voor kiezen zich alsnog op hetzelfde adres in de gba te laten inschrijven, waardoor zij niet meer voldoen aan de in artikel 2 gestelde eisen. In dat geval krijgt de pensioengerechtigde weliswaar geen recht op het AOW-pensioen voor ongehuwden (70% WML), maar behoudt hij, naast zijn recht op AOW-pensioen (50% WML) wel zijn recht op de partnertoeslag (maximaal 50%WML als de partner geen inkomen heeft).

Voor personen die als gevolg van de toepassing van artikel 2, eerste lid, het recht op partnertoeslag zouden verliezen, is niettemin, gelet op artikel 1, eerste protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), in artikel 3 een overgangsbepaling opgenomen, die inhoudt dat bestaande rechten op partnertoeslag worden geëerbiedigd. De pensioengerechtigde die voor de inwerkingtreding van dit besluit (de planning voorziet in inwerkingtreding met ingang van 1 mei 2014) recht heeft op partnertoeslag en die dit recht als gevolg van de toepassing van artikel 2 van dit besluit zou verliezen, behoudt dat recht. Daarop is echter een uitzondering gemaakt voor de pensioengerechtigde waarvoor het verkrijgen van een hoger AOW-pensioen opweegt tegen het beëindigen van de partnertoeslag. Dit kan het geval zijn als de pensioengerechtigde geen recht heeft op de volledige partnertoeslag van maximaal 50% WML, omdat daarop overeenkomstig artikel 11 van de AOW inkomen uit arbeid of overig inkomen van de jongere partner in mindering is gebracht. Als de partnertoeslag als gevolg van deze inkomensverrekening minder bedraagt dan 20% WML, dan is de pensioengerechtigde beter uit met de toepassing van artikel 2 van dit besluit, die immers als gevolg heeft dat recht ontstaat op een 20% hoger AOW-pensioen. Daarom is er voor gekozen bestaande rechten op partnertoeslag te respecteren, tenzij de toepassing van artikel 2 van dit besluit voor de pensioengerechtigde en zijn partner financieel voordeliger is. De pensioengerechtigde en zijn partner kunnen dan bij de SVB gezamenlijk verzoeken artikel 2 van dit besluit toe te passen, welk verzoek door de SVB wordt ingewilligd.

#### *Derde lid*

In het derde lid is een regeling getroffen voor de situatie dat de ongehuwde pensioengerechtigde en zijn partner ten aanzien waarvan op grond van een aan de SVB gedaan verzoek artikel 2, eerste lid, (de twee-woningen-regel) wordt toegepast, door wijziging van omstandigheden, zoals het geheel of ten dele wegvallen van het inkomen van de partner, toch onder de overgangsbepaling van het eerste lid, zouden willen vallen. In dat geval kan wederom een gezamenlijk verzoek aan de SVB worden gedaan om toch artikel 3, eerste lid, toe te passen. Dit verzoek dient door de SVB te worden ingewilligd.

#### *Vierde lid*

In het vierde lid is een overgangsbepaling opgenomen voor de ongehuwde pensioengerechtigde die na de inwerkingtreding van dit besluit recht op partnertoeslag zou krijgen, maar voor wie dat recht als gevolg van de toepassing van artikel 2, eerste lid, van dit besluit niet ontstaat.

Op grond van artikel 8, eerste lid, AOW heeft de pensioengerechtigde die voor 1 januari 2015 is gehuwd of ongehuwd een gezamenlijke huishouding voert en voor die datum recht heeft op ouderdomspensioen en van wie de partner jonger is dan de AOW-leeftijd, overeenkomstig de bepalingen van deze wet recht op een toeslag. Dit impliceert dat ook de ongehuwde pensioengerechtigde die voor 1 januari 2015 de AOW-leeftijd bereikt recht heeft op toeslag voor zijn jongere partner met wie hij voor die datum een gezamenlijke huishouding voert waarbij ieder een eigen zelfstandige woning heeft en daarvoor de kosten draagt. Naast zijn AOW-pensioen van 50% WML, heeft hij dan, als zijn partner geen inkomen heeft, recht op een toeslag van eveneens maximaal 50% WML. Als deze ongehuwde pensioengerechtigde echter op grond van artikel 2, eerste lid, van dit besluit geacht wordt niet met een andere ongehuwde meerderjarige zijn hoofdverblijf in dezelfde woning te hebben, wordt hij op grond van artikel 1, derde lid, onderdeel a, van de AOW als alleenstaande aangemerkt. Dat heeft als gevolg dat hij als ongehuwde pensioengerechtigde weliswaar recht heeft op een AOW-uitkering van 70% WML, maar geen recht meer op toeslag.

De onderhavige overgangsbepaling is eveneens van toepassing op de ongehuwde pensioengerechtigde die een gezamenlijke huishouding voert met een partner jonger dan de AOW-leeftijd en die voor 1 januari 2015 recht zou krijgen op toeslag omdat het inkomen van zijn jongere partner is gedaald of weggevallen, maar die op grond van artikel 2, eerste lid, van dit besluit toch als alleenstaande wordt aangemerkt, waardoor hij geen recht meer heeft op toeslag. Voor de duidelijkheid wordt hierbij vermeld dat er na 1 januari 2015 als gevolg van wijziging van het inkomen van de jongere partner geen recht op toeslag meer kan ontstaan (zie artikel 8, tweede lid, AOW).

Omdat het recht op toeslag voor nieuwe gevallen vervalt met ingang van 1 januari 2015, respectievelijk met ingang van 1 april 2015 (art. 64b AOW) wordt het voor deze korte tijd wenselijk geacht voor deze specifieke groep een overgangsregeling te treffen die inhoudt dat de pensioengerechtigde tezamen met zijn jongere partner bij de SVB kan verzoeken om artikel 2, eerste lid, van dit besluit niet toe te passen en aldus te bereiken dat er toch recht op toeslag ontstaat.

#### *Vijfde lid*

In het vijfde lid is een regeling getroffen voor de situatie dat de ongehuwde pensioengerechtigde en zijn partner ten aanzien waarvan op grond van een aan de SVB gedaan verzoek artikel 2, eerste lid, (de twee-woningen-regel) niet wordt toegepast, door wijziging van omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een stijging van het inkomen van de jongere partner, toch onder de toepassing van de twee-woningen-regel zouden willen vallen. In dat geval kan wederom een gezamenlijk verzoek aan de SVB worden gedaan

om toch artikel 2, eerste lid, toe te passen. Dit verzoek dient door de SVB te worden ingewilligd.

#### *Artikel 4 Inwerkingtreding*

De wettelijke grondslag voor dit besluit is opgenomen in artikel I, onderdeel A, van de Wet tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet in verband met beëindiging van de voorschotregeling en vaststelling van een grondslag voor het stellen van regels ten aanzien van hetgeen wordt verstaan onder het hebben van het hoofdverblijf in dezelfde woning (Stb. 2013, **PM**). De inwerkingtreding van dit besluit zal daarom afgestemd worden op de inwerkingtreding van dat artikelonderdeel. Het is de bedoeling het betreffende artikelonderdeel in werking te laten treden met ingang van 1 mei 2014 en terug te laten werken tot en met 1 februari 2014. Deze terugwerkende kracht is noodzakelijk omdat de SVB is gevraagd de twee-woningen-regel al te gaan toepassen, en dus op de inwerkingtreding te gaan anticiperen, vanaf 1 februari 2014. Deze beoogde inwerkingtredeings- en invoeringsdata liggen tussen de twee vaste inwerkingtredeingsdata in die gelden op grond van het beleid voor Vaste VeranderMomenten (VVM) namelijk 1 januari en 1 juli. Tevens zal, uitgaande van de huidige planning, de in het kader van dit beleid geldende minimale invoeringstermijn van twee maanden tussen publicatie en inwerkingtreding van de regeling niet in acht kunnen worden genomen. Het VVM-beleid biedt de mogelijkheid om daar van af te wijken als er sprake is van een of meer omschreven uitzonderingsgronden. In dit geval kan een beroep worden gedaan op met name een van de vier toegestane uitzonderingsgronden. Het onderhavige besluit kan worden beschouwd als spoedwetgeving. Strekking van het besluit is immers om thans zo spoedig mogelijk duidelijkheid te scheppen onder welke omstandigheden een pensioengerechtigde met een ander een gezamenlijke huishouding voert. Met het besluit wordt aldus de in de samenleving bij veel pensioengerechtigden bestaande onduidelijkheid over de interpretatie van de begrippen gezamenlijke huishouding en het hoofdverblijf in de zelfde woning weggenomen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken  
en Werkgelegenheid,

J. Klijnsma