

Nr. 85: gevolgen nieuwe uitleg ingezetenschap

Centrale Raad van Beroep 4 mei 2012, 10/2725 AKW
(Van der Kade, De Vries en Simon)

Er is geen ruimte voor een andere uitleg van het woonplaatsbegrip bij de uitvoering van de sociale verzekeringswetten dan onder de belastingwetgeving. De Centrale Raad kan de Svb dan ook niet volgen in zijn standpunt dat binnen de sociale zekerheid voor een andere invulling van dit begrip moet worden gekozen, waarbij een dubbele woonplaats is uitgesloten. Ook voor de toepassing van de AKW dient derhalve aan de hand van de door de Hoge Raad gegeven criteria te worden beoordeeld of de betrokkene ten tijde van belang zijn woonplaats in Nederland had.

Artt. 2 en 3 AKW

appellant
tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van
29 april 2010, 09/4209 (aangevallen uitspraak),
in het geding tussen:
appellant
en
de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank
(Svb).

I. Procesverloop
Namens appellant heeft mr. A.L. Kuit, advocaat, hoger beroep ingesteld.
De Svb heeft een verweerschrift ingediend en heeft zijn standpunt desgevraagd nader toegelicht.
Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 23 maart 2012. Appellant is, met bericht, niet verschenen. De Svb heeft zich laten vertegenwoordigen door H. van der Most en mr. G.E. Eind.

II. Overwegingen

1.1. Appellant, geboren in 1938, heeft de Marokkaanse nationaliteit. Hij is volgens eigen zeggen in 1975 naar Nederland gekomen. Appellantes echtgenote is in 2001 in Nederland overleden. Kinderen en kleinkinderen uit dit huwelijk wonen in Nederland. Appellant is in 2002 hertrouwd. Zijn echtgenote woont in Marokko. Uit dit huwelijk is in 2003 een dochter, [naam dochter], geboren, voor wie appellant kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) heeft ontvangen. Hieraan lag ten grondslag dat appellant ten minste drie maanden per jaar bij zijn vrouw en kind in Marokko verbleef, zodat hij geacht werd (ook) met hen een huishouden te vormen.

1.2. Bij besluit van 3 februari 2009 heeft de Svb appellant met ingang van het vierde kwartaal van 2008 kinderbijslag geweigerd, op de grond dat hij niet meer verzekerd was ingevolge die wet. Het namens appellant tegen dit besluit gemaakte bezwaar is bij besluit van 13 maart 2009 ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft appellant geen rechtsmiddel aangewend.

1.3. Op 30 maart 2009 heeft appellant opnieuw kinderbijslag aangevraagd ten behoeve van zijn dochter

[naam dochter]. Bij besluit van 12 november 2009 heeft de Svb appellant met ingang van het tweede kwartaal van 2009 kinderbijslag geweigerd. Daarbij heeft de Svb overwogen dat appellant vanaf het tweede kwartaal van 2009 niet woont of werkt in Nederland. Het verblijf in Nederland vanaf 1 april 2009 is dermate kort geweest dat niet gesteld kan worden dat het middelpunt van het bestaan van appellant in Nederland ligt. Het middelpunt van het bestaan van appellant ligt in Marokko.

1.4. Bij besluit van 9 december 2009 (bestreden besluit) heeft de Svb zijn besluit van 12 november 2009 gehandhaafd en appellant kinderbijslag over het tweede kwartaal van 2009 tot en met het vierde kwartaal van 2009 geweigerd.

2. De rechtbank heeft het beroep van appellant tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Zij heeft daartoe overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of appellant per 1 april 2009 in Nederland woonde, in het bijzonder van belang is in welke mate er op dat moment sprake was van een juridische, economische en sociale binding van appellant met Nederland. Toetsend aan deze criteria heeft de rechtbank geoordeeld dat op de peildatum, 1 april 2009, appellant in Marokko woonde, zodat hij toen niet verzekerd was ingevolge AKW.

3.1. In hoger beroep is - voor zover hier van belang - namens appellant bestreden dat het middelpunt van zijn maatschappelijk leven niet langer in Nederland ligt. De laatste jaren is er in het geheel geen sprake van een veranderde situatie, zodat onmogelijk gesteld kan worden dat zijn band met Marokko steeds sterker is geworden. Daarnaast is appellant van mening dat ook nog andere factoren hadden moeten worden meegewogen.

3.2. De Svb heeft hangende het geding in hoger beroep medegedeeld dat naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 21 januari 2011 (LJN BP1466) en 4 maart 2011 (LJN BP6285) is besloten het beleid ten aanzien van ingezetenschap te wijzigen. Heroverweging van de van belang zijnde feiten heeft in het voorliggende geval niet tot een ander oordeel geleid.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat gezien de datum van het besluit van 9 december 2009 in dit geding aan de orde is of appellant op de peildatum van het tweede kwartaal van 2009 tot en met het vierde kwartaal van 2009 als ingezetene van Nederland kan worden beschouwd.

4.2. In artikel 6 van de AKW is bepaald dat verzekerd krachtens die wet degene is die ingezetene is. Ingevolge artikel 2 van de AKW is ingezetene in de zin van die wet degene die in Nederland woont. Waar iemand woont wordt op grond van artikel 3, eerste lid, van de AKW naar de omstandigheden beoordeeld.

4.3. In de hiervoor genoemde arresten van 21 januari 2011 en 4 maart 2011 heeft de Hoge Raad overwogen dat het er bij de beoordeling naar de omstandigheden van ingezetenschap op aankomt of deze van dien aard zijn, dat een duurzame band van persoonlijke aard bestaat tussen de betrokkene en Nederland. Die

duurzame band hoeft niet sterker te zijn dan de band met enig ander land, zodat voor een woonplaats hier te lande niet noodzakelijk is dat het middelpunt van iemands maatschappelijke leven zich in Nederland bevindt. Uit de parlementaire geschiedenis van het fiscale woonplaatsbegrip volgt volgens de Hoge Raad dat de wetgever geen bijzondere betekenis heeft willen toekennen aan bepaalde (categorieën) omstandigheden, zoals iemands sociale of economische binding met een land. Die parlementaire geschiedenis acht de Hoge Raad ook maatgevend voor de uitleg van het begrip woonplaats in de AKW. In het licht daarvan moet worden aangenomen dat voor de aanwezigheid van een woonplaats in Nederland niet is vereist dat de betrokkene economische banden met Nederland heeft, bijvoorbeeld door het verrichten van betaalde arbeid.

4.4. Naar aanleiding van deze arresten heeft de Svb aangekondigd dat zijn - wetsinterpreterend - beleid ten aanzien van ingezetenschap gewijzigd zal worden. In een brief van 10 augustus 2011 gericht aan de president van de Raad heeft de Svb de thans gehanteerde uitgangspunten bij de beoordeling van ingezetenschap medegegeeld en nader toegelicht. Deze uitgangspunten, die blijken een mededeling ter zitting binnenkort in de Beleidsregels Svb nader kenbaar gemaakt zullen worden, komen er - kort en op hoofdlijnen samengevat - op neer dat de Svb wonen in Nederland aanneemt als sprake is van een persoonlijke band van duurzame aard tussen betrokkene en Nederland. Of sprake is van zo'n band wordt beoordeeld aan de hand van alle in aanmerking komende feiten en omstandigheden van het geval. Bepalend is of uit de uiterlijke feiten en omstandigheden blijkt dat de banden van betrokkene met Nederland voldoende sterk zijn om te kunnen aannemen dat hij hier te lande het middelpunt van zijn persoonlijke levensbelangen heeft. Objectieve en subjectieve factoren als woon- en werkomgeving, gezin, financiën en inschrijving in het bevolkingsregister worden tegen elkaar afgewogen om tot een eindoordeel te komen. Er wordt niet beslist op basis van één factor, het onderlinge verband van factoren is doorslaggevend.

Factoren waar de Svb in dit verband in het bijzonder acht op slaat zijn de duurzaamheid van het verblijf in Nederland of elders en het al dan niet kunnen beschikken over een duurzame woning in Nederland. Voor zover op basis van het geheel van feiten en omstandigheden niet ondubbelzinnig kan worden vastgesteld waar een betrokkene woont, acht de Svb het kunnen beschikken over een duurzame woning een doorslaggevende factor. De intentie van een betrokkene om in Nederland te wonen acht de Svb van belang indien deze blijkt uit objectieve feiten en omstandigheden en deze ook verwezenlijkt kan worden. Bij de beoordeling van de persoonlijke band met Nederland betreft de Svb een groot aantal feiten en omstandigheden zoals, onder meer, de plaats waar het gezin van betrokkene verblijft, de aanwezigheid van familie in Nederland, de wijze waarop in het onderhoud wordt voorzien en het volgen van een cursus Nederlandse taal of andere opleidingen.

Ten slotte gaat de Svb ervan uit dat een betrokkene slechts in één land tegelijk woonachtig kan zijn.

4.5. Voor het voorliggende geschil is voorts van belang het beleid van de Svb ten aanzien van het einde van de verplichte verzekering na vertrek uit Nederland. De Svb onderscheidt hier een drietal situaties. Bij vertrek om zich definitief in het buitenland te vestigen, zal het ingezetenschap met ingang van de volgende dag eindigen. Bij verblijf in het buitenland voor minder dan een jaar geldt als uitgangspunt dat het ingezetenschap niet eindigt, mits het - voorgenomen - buitenlands verblijf bedoeld is tijdelijk te zijn. Bij vertrek voor meer dan een jaar uit Nederland zal de band met Nederland minder sterk worden naarmate de betrokkene langer buiten Nederland verblijft. Aan de hand van de feitelijke omstandigheden zal worden beoordeeld of de betrokkene (nog) als ingezetene van Nederland kan worden beschouwd. Ingezetenschap eindigt in elk geval - behoudens in zeer uitzonderlijke gevallen - als drie jaar zijn verlopen na het vertrek uit Nederland.

4.6. Voorts is van belang de toelichting op de thans door de Svb gehanteerde uitgangspunten. Daarin is het volgende opgenomen.

“Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad, waaronder het arrest van januari, blijkt dat de [Hoge] Raad van mening is dat de nationale criteria betreffende ingezetenschap tot de conclusie kunnen leiden dat een persoon in twee landen woont (zie over de dubbele woonplaats in de jurisprudentie van de Hoge Raad de conclusie van de AG van 31 maart jongstleden, zaaknr. CPG 10/02689, LJN: BQ2085).

Vanuit een fiscaal perspectief is een dubbele woonplaats geen onoverkomelijk probleem. Immers, in de fiscaliteit is het ingezetenschap niet zozeer van belang voor de vraag of belasting mag worden geheven maar voor de vraag naar welke maatstaf dit zal gebeuren. Het ingezetenschap dient louter om vast te stellen of een persoon als binnenlandse belastingplichtige dan wel als buitenlandse belastingplichtige moet worden gezien. Als twee landen belasting wensen te heffen van één persoon, zijn er andere instrumenten dan het ingezetenschap die worden ingezet om conflicten te vermijden (zo wordt vaak gekeken naar het aantal dagen/nachten die een persoon in een jaar in het ene of andere land doorbrengt).

In het kader van de sociale zekerheid geldt dat het in beginsel onwenselijk is dat een persoon in twee landen verzekerd is; enerzijds om dubbele premiebetaling te voorkomen, anderzijds om problemen te voorkomen die zich kunnen voordoen bij de toekenning van uitkeringen. Daarnaast geldt dat verdragen inzake sociale zekerheid in de regel ter voorkoming van dubbele verzekering juist het ingezetenschap als criterium hanteren. Een beoordeling van het ingezetenschap die ertoe leidt dat een betrokkene in twee landen ingezetene is, staat derhalve haaks op het verdragsrecht. Op basis van deze overwegingen is er in de nieuwe beleidsregels voor gekozen aan te haken bij de systematiek van het OESO Modelverdrag dat er, anders dan de jurisprudentie van de Hoge Raad, toe leidt dat een persoon slechts van een land ingezetene kan zijn.”

4.7. Ter zitting van de Raad is van de zijde van de Svb voorts verklaard dat in gevallen als het onderhavige, waarin een betrokkene een aantal jaren achter elkaar gedurende langere tijd bij zijn gezin in het buitenland verblijft, als vaste gedragslijn wordt gehanteerd dat bij een verblijf van meer dan zes maanden per jaar in drie opvolgende jaren de betrokkene niet meer als ingezetene van Nederland wordt beschouwd.

4.8. Zoals de Raad al eerder heeft overwogen in zijn uitspraak van 27 oktober 2006 (LJN AZ2599) is het de exclusieve taak van de rechter om in procedures als de onderhavige het wettelijk begrip ingezetene uit te leggen. Daarmee is niet gezegd dat de Svb geen wetsinterpreterende beleidsregels mag opstellen, maar deze regels kunnen de rechter niet binden. Zij zijn in het algemeen dus niet van doorslaggevende betekenis voor het antwoord op de vraag of een betrokkene als ingezetene moet worden aangemerkt, met dien verstande dat wel steeds beoordeeld moet worden of de Svb zijn beleidsregels ter zake, voor zover daarin sprake is van een begunstigende uitleg van de wet, ook stelselmatig heeft toegepast

4.9. Appellant heeft onbetwist jarenlang in Nederland gewoond. Hij heeft aangegeven in 1975 naar Nederland te zijn gekomen. Appellant heeft de Marokkaanse nationaliteit, maar het is hem toegestaan voor onbepaalde tijd in Nederland te verblijven. Appellant ontvangt sedert juli 2003 een uitkering ingevolge de Algemene Ouderdomswet. Hij is ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie te [naam gemeente] op het adres [adres]. Blijkens het door appellant overgelegde huurcontract huurt hij deze woning sinds 1986. Appellant heeft vijf kinderen in Nederland en heeft regelmatig contact met zijn kinderen en de kleinkinderen. [naam dochter] en haar moeder wonen in Marokko. Ze wonen aldaar samen met familie van appellant. Appellant betaalt de huur. Op het formulier "Kinderbijslag: informatie over kinderen in het buitenland", gedagtekend 3 december 2007, heeft appellant verklaard zijn gezin buiten Nederland ongeveer twee keer per jaar te bezoeken en daar ongeveer 40 weken per jaar te verblijven. In december 2008 heeft een zoon van appellant verklaard dat appellant 6 maanden in Marokko verblijft en dan 1 maand in Nederland. Dat gaat al jaren zo. In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat ter zitting is komen vast te staan dat appellant sinds 2003 steeds langere periodes in Marokko verblijft en dat het gegeven dat hij sinds 2007 gemiddeld 40 weken in Marokko verblijft, geen onjuiste weergave van de werkelijkheid ten tijde van de aanvraag was. Dit laatste punt is in hoger beroep niet bestreden. In 2009 is appellant in Nederland geweest van 28 maart tot 19 april en van 4 oktober tot in ieder geval 4 november.

4.10. In zijn onder 3.2 genoemde arresten heeft de Hoge Raad vooropgesteld dat de wetgever met het woonplaatsbegrip in de volksverzekeringswetten heeft beoogd aan te sluiten bij het fiscale woonplaatsbegrip. Om te vermijden dat dit eenvormige begrip door de rechter in zaken betreffende de sociale zekerheid op een andere wijze wordt uitgelegd dan door de rechter

in belastingzaken, is beroep in cassatie opengesteld ter zake van schending of verkeerde toepassing van de regels over de woonplaats in - onder andere - de artikelen 2 en 3 van de AKW en de daarop gebaseerde bepalingen. Daarmee is de Hoge Raad aangewezen als de hoogste rechter met betrekking tot de uitleg van dit woonplaatsbegrip.

4.11. Zoals onder 4.3 al kort is weergegeven, heeft de Hoge Raad overwogen dat voor de beoordeling waar iemand woont, acht moet worden geslagen op alle in aanmerking komende omstandigheden van het geval. Het komt er daarbij op aan of deze omstandigheden van dien aard zijn dat een duurzame band van persoonlijke aard bestaat tussen de betrokkene en Nederland. Die duurzame band behoeft niet sterker te zijn dan de band met enig ander land, zodat voor een woonplaats hier te lande niet noodzakelijk is dat het middelpunt van iemands maatschappelijk leven zich in Nederland bevindt. De Hoge Raad heeft in dit verband verwezen naar zijn arrest van 22 december 1971, BNB 1973, 120. In dat arrest heeft de Hoge Raad overwogen dat artikel 4, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen - waarin evenals in artikel 3, eerste lid, van de AKW is neergelegd dat waar iemand woont, naar de omstandigheden wordt beoordeeld - niet uitsluit dat, beoordeeld naar de omstandigheden, iemand tegelijkertijd zowel met Nederland als met een ander land een zo duurzame betrekking van persoonlijke aard onderhoudt dat hij gezegd moet worden in beide landen te wonen.

4.12. Uit de onder 4.10 en 4.11 weergegeven overwegingen van de Hoge Raad leidt de Raad af dat de Hoge Raad geen ruimte ziet voor een andere uitleg van het woonplaatsbegrip bij de uitvoering van de sociale verzekeringswetten dan onder de belastingwetgeving. De Raad kan de Svb dan ook niet volgen in zijn standpunt dat binnen de sociale zekerheid voor een andere invulling van dit begrip moet worden gekozen, waarbij een dubbele woonplaats is uitgesloten. Ook voor de toepassing van de AKW dient derhalve aan de hand van de door de Hoge Raad gegeven criteria te worden beoordeeld of de betrokkene ten tijde van belang zijn woonplaats in Nederland had.

4.13. Gezien de onder 4.9 geschetste omstandigheden is de Raad van oordeel dat appellant op de in geding zijnde peildata (ook) woonplaats in Nederland had. De Raad neemt daarbij in aanmerking dat appellant enige decennia in Nederland heeft gewoond, hij een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd heeft, appellant hier te lande beschikt over een duurzame woning, zijn kinderen en kleinkinderen in Nederland wonen en appellant nimmer de intentie heeft geuit zich blijvend buiten Nederland te vestigen, welke intentie ook niet uit de omstandigheden valt af te leiden. Dat appellant al gedurende enige jaren gedurende lange periodes bij zijn gezin in Marokko verblijft, kan niet afdoen aan de duurzame band van persoonlijke aard tussen appellant en Nederland die uit voornoemde omstandigheden blijkt.

4.14. Het onder 4.2 tot en met 4.13 overwogene leidt de Raad tot het oordeel dat appellant op de peildata

van het tweede kwartaal van 2009 tot en met het vierde kwartaal van 2009 ten onrechte niet als ingezetene is aangemerkt. De rechtbank heeft het bestreden besluit derhalve ten onrechte in stand gelaten. De Raad zal de aangevallen uitspraak daarom vernietigen. Doende wat de rechtbank had behoren te doen zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het bestreden besluit vernietigen. Voor het doen van een tussenuitspraak ziet de Raad geen ruimte. Een opdracht aan de Svb op grond van artikel 21, zesde lid, van de Beroepswet verdraagt zich niet met het rechtsmiddel van beroep in cassatie dat openstaat tegen de toepassing door de Raad van bepalingen inzake het begrip woonplaats. Derhalve zal de Raad bepalen dat de Svb een nieuwe beslissing op bezwaar neemt.

5. De Raad ziet aanleiding om de Svb te veroordelen in de kosten van appelland. Deze kosten worden begroot op € 322,- in bezwaar, € 322,- in beroep en € 322,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand, tezamen € 966,-.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep gegrond en vernietigt het besluit van 9 december 2009;

Bepaalt dat de Svb een nieuw besluit op het bezwaar neemt;

Veroordeelt de Svb in de kosten van appelland tot een bedrag van € 966,-, te betalen aan de griffier van de Raad;

Bepaalt dat de Svb aan appelland het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal € 140,- vergoedt.

Noot

1. Wanneer is iemand nu ingezetene in de zin van de volksverzekeringen? Het antwoord op deze vraag is na de vernieuwende arresten van de Hoge Raad van 21 januari 2011 en 4 maart 2011 (zie RV 2011, nr. 86) nog niet volledig uitgekristalliseerd. In deze arresten heeft de Hoge Raad overwogen dat het er bij de beoordeling naar de omstandigheden van ingezetenschap op aankomt of deze van dien aard zijn, dat een duurzame band van persoonlijke aard bestaat tussen de betrokkene en Nederland. Die duurzame band hoeft niet sterker te zijn dan de band met enig ander land, zodat voor een woonplaats hier te lande niet noodzakelijk is dat het middelpunt van iemands maatschappelijke leven zich in Nederland bevindt. Uit de parlementaire geschiedenis van het fiscale woonplaatsbegrip volgt volgens de Hoge Raad dat de wetgever geen bijzondere betekenis heeft willen toekennen aan bepaalde (categorieën) omstandigheden, zoals iemands sociale of economische binding met een land. Die parlementaire geschiedenis acht de Hoge Raad ook maatgevend voor de uitleg van het begrip woonplaats in de Algemene Kinderbijslag wet (AKW). In het licht daarvan moet worden aangenomen dat voor de aanwezigheid van een woonplaats in Nederland niet is vereist dat de

betrokkene economische banden met Nederland heeft, bijvoorbeeld door het verrichten van betaalde arbeid. Naar aanleiding van deze arresten heeft de Svb zich beraden over zijn - wetsinterpreterend - beleid ten aanzien van ingezetenschap. Hij heeft uitgangspunten geformuleerd die thans bij de beoordeling van ingezetenschap als leidraad zullen dienen.

De Centrale Raad van Beroep heeft op 4 mei 2012 in een aantal uitspraken, waaronder de hierboven opgenomen uitspraak, geoordeeld dat het de exclusieve taak van de rechter is om in procedures als de onderhavige het wettelijk begrip ingezetene uit te leggen. Daarmee is niet gezegd dat de Svb geen wetsinterpreterende beleidsregels mag opstellen, maar deze regels kunnen de rechter niet binden. Zij zijn dus niet van doorslaggevende betekenis voor het antwoord op de vraag of een betrokkene als ingezetene moet worden aangemerkt, met dien verstande dat wel steeds beoordeeld moet worden of de Svb zijn beleidsregels ter zake, voor zover daarin sprake is van een begunstigende uitleg van de wet, ook stelselmatig heeft toegepast. De Centrale Raad corrigeert de beleidsregels van de Svb dan ook, met name op het punt waar de Svb ervan uitgaat dat betrokkene slechts in één land tegelijk kan wonen, terwijl de CRvB de aanwezigheid van een dubbele woonplaats wel aanwezig acht

Als een richtinggevende uitspraak voor de interpretatie van het 'nieuwe' begrip ingezetenschap kan de hierboven opgenomen uitspraak worden aangemerkt. In die uitspraak stond de vraag centraal of een Marokkaan die gedurende lange periodes (40 weken per jaar) bij zijn gezin in Marokko verblijft, toch ingezetene in Nederland kan blijven en daarmee verzekerd voor de AKW. Het standpunt van de Svb was dat dat niet kon en de Svb baseert zich daarbij op de in overwegingen 4.4. en 4.5 opgenomen uitgangspunten.

De Centrale Raad leidt echter uit de arresten van de Hoge Raad af dat er geen ruimte is voor een andere uitleg van het woonplaatsbegrip bij de uitvoering van de sociale verzekeringswetten dan onder de belastingwetgeving. De Centrale Raad kan de Svb dan ook niet volgen in zijn standpunt dat binnen de sociale zekerheid voor een andere invulling van dit begrip moet worden gekozen, waarbij een dubbele woonplaats (die in de fiscale wetgeving wel mogelijk is) is uitgesloten. Ook voor de toepassing van de AKW dient derhalve aan de hand van de door de Hoge Raad gegeven criteria te worden beoordeeld of de betrokkene ten tijde van belang zijn woonplaats in Nederland had. Gezien de geschetste omstandigheden is de Centrale Raad van oordeel dat appelland op de in geding zijnde peildata (ook woonplaats in Nederland had). De Raad neemt daarbij in aanmerking dat appelland enige decennia in Nederland heeft gewoond, hij een vergunning tot verblijf voor onbepaalde tijd heeft, appelland hier te lande beschikt over een duurzame woning, zijn kinderen en kleinkinderen in Nederland wonen en appelland nimmer de intentie heeft geuit zich blijvend buiten Nederland te vestigen, welke intentie ook niet uit de omstandigheden valt af te leiden. Dat appelland al gedurende enige jaren gedurende lange periodes

bij zijn gezin in Marokko verblijft, kan niet afdoen aan de duurzame band van persoonlijke aard tussen appellant en Nederland die uit voornoemde omstandigheden blijkt.

Vergelijkbaar is een op dezelfde dag gedane uitspraak, waar het eveneens een Marokkaanse man betrof die zijn gezin in Marokko één à twee keer per jaar bezocht en daar ongeveer 44 weken per jaar verbleef (CRvB 4 mei 2012, 10/4552 AKW, LJN BW5795).

Ook van dezelfde datum is CRvB 4 mei 2012, 10/544 AKW, LJN BW5743. In dit geval betrof het een man die in 1986 in Nederland was geboren en de Nederlandse en de Joegoslavische nationaliteit had en bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA) ingeschreven stond. De man en zijn partner zouden volgens de Svb geen vaste woon- of verblijfplaats hebben en regelmatig in Parijs verblijven bij de familie van de partner, waardoor ze geen ingezetene waren voor de AKW. De Centrale Raad was het hier echter niet mee eens en oordeelde dat geconcludeerd moet worden dat, gelet op alle beschikbare informatie, sprake was van een duurzame band van persoonlijke aard tussen appellant en Nederland. Naast de feiten dat appellant als inwoner van Ede ingeschreven is in de GBA en de Nederlandse nationaliteit bezit is hierbij van belang dat beide kinderen van appellant en zijn partner ook in Ede zijn geboren en op het adres van appellant te Ede staan ingeschreven in de GBA, aldus de Centrale Raad.

Anders daarentegen is de eveneens op 4 mei gedane uitspraak (11/2941 AKW + 11/3091 AKW, LJN BW5741). Hier betrof het de weigering van toekenning van kinderbijslag over het tweede kwartaal van 2010 omdat betrokkene op de peildatum van dat kwartaal (1 april 2010) geen ingezetene was van Nederland. Betrokkene heeft na haar vertrek uit Nederland in 1994, afgezien van een verblijf van enige maanden hier te lande in 2001 en 2002, langdurig buiten Nederland gewoond. De banden van persoonlijke aard tussen betrokkene en Nederland zijn in ieder geval in 1994 verbroken door de toen beoogde definitieve vestiging van betrokkene en haar gezin in Pakistan, althans buiten Nederland. Na de terugkeer van betrokkene in Nederland in januari 2010 dient op basis van alle relevante omstandigheden beoordeeld te worden of en wanneer - opnieuw - een duurzame band van persoonlijke aard met Nederland is ontstaan. De omstandigheden dat betrokkene heeft gemeld de intentie te hebben zich definitief weer in Nederland te vestigen en dat zij en haar kinderen de Nederlandse nationaliteit bezitten, zijn volgens de Centrale Raad onvoldoende om op grond daarvan reeds op 1 april 2010 een duurzame band als hiervoor bedoeld aanwezig te achten. De overige van belang zijnde omstandigheden wijzen op dat moment ook niet op het bestaan van een als duurzaam te kwalificeren band van persoonlijke aard met Nederland. In dit verband is volgens de Centrale Raad van belang dat betrokkene geen familie hier te lande heeft en toen ook geen andere objectief controleerbare bindingen had met personen of organisaties in Nederland. Verder verbleven betrokkene en haar kinderen vanaf januari 2010 in een crisisopvang. Ten slotte blijkt dat betrokkene

op 1 april 2010 nog niet was aangemeld voor een inburgeringscursus.

Ook een Duitser, die naar Nederland was gekomen om een opleiding tot rabbijn te volgen en een toelage voor levensonderhoud ontving, wordt pas als ingezetene aangemerkt op het moment dat hij zelfstandige woonruimte had, zelf het gas en licht betaalde en had vermeld zich definitief in Nederland te willen vestigen (Centrale Raad van Beroep 4 mei, 10/6036 AKW, LJN BW5802).

2. Inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) is overigens niet altijd voldoende om meteen als ingezetene te worden aangemerkt. Zie Centrale Raad van Beroep 17 augustus 2012, 10/1218 AOW, LJN BX 4881. Het betrof hier een Braziliaan die pas vanaf het moment dat hij in loondienst werkzaam was door de Svb als verzekerde voor de AOW werd aangemerkt. Hij woonde bij anderen in, werd daarvoor financieel door anderen onderhouden en had geen familie in Nederland. Het enkele feit dat hij al twee jaar in de GBA stond ingeschreven was niet voldoende. De door betrokkene gestelde intentie om zich al eerder definitief in Nederland te vestigen, was volgens de Centrale Raad niet althans onvoldoende gebleken.

3. Zoals hierboven al bleek, is voor bepaling van ingezetenschap ook de intentie van betrokkene om zich definitief in Nederland te vestigen een belangrijke indicator. Een afwijzing van het ingezetenschap op deze grond is te vinden in Centrale Raad van Beroep 17 augustus 2012, 10/3001 AKW, LJN BX4884. Het betrof hier een appellante die de Nederlandse nationaliteit had en tevens burger van de Dominicaanse Republiek was. In de jaren tachtig en negentig had zij enige tijd, steeds korte perioden, in Nederland verbleven om vervolgens terug te keren naar de Dominicaanse Republiek, omdat zij zich hier niet kon aanpassen. In maart 2007 is zij opnieuw naar Nederland gekomen vanwege de studie van haar dochters met de intentie zich hier tijdelijk te vestigen totdat haar dochters zijn afgestudeerd. Haar dochters zijn in augustus 2007 naar Nederland gekomen en gaan sindsdien naar school. Appellante beschikt niet over inkomsten uit arbeid, heeft geen uitkering noch andere inkomsten en wordt onderhouden door anderen. Zij is geen lid van een kerkgenootschap of vereniging, spreekt noch begrijpt de Nederlandse taal en volgt geen cursus Nederlands noch een andere opleiding. Appellante huurt met ingang van 14 augustus 2008 een sloopwoning. Volgens de Centrale Raad brengt tegen de achtergrond van het voorgaande de (enkele) omstandigheid dat appellante in Nederland twee zusters heeft wonen en hier (inmiddels) een aantal vriendinnen heeft, nog niet met zich mee dat er in de periode in geding een duurzame band van persoonlijke aard tussen appellante en Nederland bestond. De omstandigheid dat haar kinderen sinds augustus 2007 in Nederland naar school gaan, maakt dit niet anders.

Ook een in Suriname geboren Nederlander, die in 1966 alleen naar Nederland was gekomen voor het volgen van studie, wordt niet meteen als ingezetene aangemerkt en bouwt pas na drie jaar AOW rechten

op (Centrale Raad van Beroep 14 december 2012, 11/2317 AOW, LJN BY6380). Betrokkene was op kamers gaan wonen en had zich meteen ingeschreven in de Nederlandse gemeentelijke basisadministratie. In 1971 is hij teruggekeerd naar Suriname, alwaar hij tot 1987 heeft gewoond en gewerkt. Daarna is hij weer naar Nederland gekomen. Voor de opbouw van de AOW heeft de Svb een duurzame band van persoonlijke aard tussen betrokkene en Nederland aangenomen, drie jaar na binnenkomst in Nederland. De Raad ziet geen aanleiding om reeds eerder tot ingezetenschap te concluderen. Hierdoor was hij verzekerd van 1969 tot 1971 en weer vanaf 1987. Van belang hierbij is dat betrokkene te kennen heeft gegeven slechts tijdelijk voor studie in Nederland te willen verblijven en dat niet is gebleken dat hij op enig moment heeft blijk gegeven van de (geobjectiveerde) intentie een duurzame band van persoonlijke aard te creëren met Nederland. Na verloop van tijd kan, ondanks het ontbreken van een intentie om definitief in Nederland te verblijven, een situatie ontstaan waarin sprake is van een voldoende duurzame band van persoonlijke aard met Nederland. Het verblijf van drie jaar in Nederland acht de Raad, gezien de specifieke omstandigheden van het geval, voldoende om een dergelijke band aan te nemen.

In een andere uitspraak van 14 december 2012 (11/7030 AOW, LJN BY6199) is de Centrale Raad van oordeel dat de duurzame band van persoonlijke aard tussen appelland en Nederland na één jaar verblijf in China verloren is gegaan. Met name wordt van belang geacht dat appelland voor zijn vertrek zijn huurwoning heeft opgezegd en dat hij in China een echtgenote en minderjarig kind heeft. Dat appelland zich om economische redenen genoodzaakt zag te vertrekken naar China, is voor de beoordeling waar iemand woont niet van belang. In de gegeven omstandigheden ziet de Raad niet in dat het vertrek van appelland naar China slechts tijdelijk van aard is. Appelland heeft weliswaar de intentie geuit om terug te keren naar Nederland, maar indien deze niet verwezenlijkt kan worden, betekent dit, gezien de specifieke omstandigheden van het geval, niet dat hij zijn woonplaats in Nederland heeft behouden. Appelland heeft niet gesteld, laat staan aannemelijk gemaakt, dat hij binnen afzienbare tijd na 1 november 2010 wel daadwerkelijk zou terugkeren naar Nederland.

Ook in de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep 8 maart 2013 (11/3564 AKW, LJN BZ4090) speelt de intentie van definitieve vestiging een cruciale rol. Het betrof hier een Turkse man die vanaf 1979 stond ingeschreven in de bevolkingsadministratie, maar in 2005 is teruggekeerd naar zijn gezin in Turkije. In februari 2010 is hij weer naar Nederland gekomen en staat hij ingeschreven in de GBA. De Raad stelt vast dat na de terugkeer van betrokkene naar Nederland in februari 2010 hij weliswaar heeft gemeld dat de intentie bestond om zich definitief weer in Nederland te vestigen, maar deze intentie wordt niet door andere objectieve factoren ondersteund. In dit verband is van belang dat het gezin van betrokkene nog in Turkije verbleef en dat zijn echtgenote daar nog steeds verblijft. Verder

heeft betrokkene zelf verklaard dat hij tot 1 mei 2010 niet beschikte over zelfstandige woonruimte. Eerst vanaf die datum is er sprake van voldoende factoren die de intentie van een vestiging hier te lande objectief ondersteunen, waarbij met name van belang is het bezit van zelfstandige woonruimte.

Uit al deze uitspraken blijkt dat de beoordeling van het ingezetenschap in de volksverzekeringen ook na de arresten van de Hoge Raad nog steeds sterk door de individuele omstandigheden van het geval bepaald wordt.

4. Het probleem van dubbele woonplaats speelt ook een rol bij de beoordeling van het begrip hoofdverblijf in de Remigratiewet. De Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State moest in 2012 hierover oordelen inzake een aanvraag om een Remigratieuitkering. (ABRvS 5 september 2012 LJN BX6497) Het betrof een Surinaamse man die na twaalf jaar verblijf in Suriname in november 2009 naar Nederland was teruggekeerd, hier een kamer huurde en sinds januari 2010 een uitkering krachtens de Wet werk en bijstand ontving. Zijn partner en kinderen, die hij onderhoudt, verblijven in zijn woning in Suriname. Suriname zou volgens die partner zijn thuis zijn. In Suriname heeft hij af en toe werk en hij is niet naar Nederland gekomen om zich hier te vestigen, maar om met een remigratie-uitkering weer terug te keren. De Svb, die ook de Remigratiewet uitvoert, had de aanvraag om deze uitkering afgewezen omdat betrokken zijn hoofdverblijf niet in Nederland had.

De Remigratiewet noch het Uitvoeringsbesluit omschrijft het begrip hoofdverblijf. Uit art. 1, lid 1, onder f, van de Remigratiewet volgt evenwel dat deze wet ziet op situaties waarin betrokkene zich buiten Nederland vestigt en aldus zijn hoofdverblijf in Nederland opgeeft of waarin betrokkene al buiten Nederland is gevestigd en aldus geen hoofdverblijf in Nederland meer heeft. De Remigratiewet strekt, volgens de Afdeling, niet zover dat een situatie van dubbel hoofdverblijf, dat wil zeggen een hoofdverblijf in en buiten Nederland, voor mogelijk moet worden gehouden. De Afdeling vindt ook dat het begrip hoofdverblijf niet op één lijn kan worden gesteld met het begrip ingezetenschap als bedoeld in de hierboven al vermelde arresten van de Hoge Raad van 2011. De Afdeling merkt expliciet op dat in deze zaak van belang is dat uit de verklaring van appelland ter zitting bij de Rechtbank, te weten dat hij naar Nederland is gekomen met de intentie om een aanvraag in de zin van de Remigratiewet in te dienen, blijkt dat hij bij zijn terugkeer uit Suriname en ten tijde van de aanvraag niet de intentie had om duurzaam in Nederland te verblijven.

Paul Minderhoud