

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

01/4843 ANW

UITSpraak

in het geding tussen:

[appellante], wonende te [woonplaats], appellante,

en

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, gedaagde.

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN HET GEDING

Met ingang van 1 januari 2003 zijn de artikelen 3, 4 en 5 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, voorzover het betreft de Sociale verzekeringsbank in werking getreden. Thans oefent gedaagde de taken en bevoegdheden uit die tot genoemde datum werden uitgeoefend door de Sociale Verzekeringsbank. In deze uitspraak wordt onder gedaagde mede verstaan de Sociale Verzekeringsbank.

Appellante heeft op daartoe bij beroepschrift aangevoerde gronden hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 29 juni 2001, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Gedaagde heeft een verweerschrift ingediend.

Op 12 september 2003 heeft appellante 's morgens telefonisch aan de Raad verzocht de behandeling van het geding aan te houden, aangezien zij met betrekking tot haar aanspraken krachtens de Algemene nabestaandenwet (Anw) een klacht heeft ingediend bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (het Hof), welke procedure nog bij het Hof aanhangig is.

Het geding is vervolgens op dezelfde dag behandeld ter zitting van de Raad, waar appellante niet is verschenen, terwijl gedaagde is verschenen bij G.J.N. Keuper, werkzaam bij de Sociale verzekeringsbank.

II. MOTIVERING

De Raad acht geen termen aanwezig voor aanhouding van de behandeling van het geding op de door appellante aangevoerde gronden. De Raad heeft hiertoe overwogen dat appellante zich kennelijk op de voet van artikel 34 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bij het Hof heeft beklagd over schending door de Staat der Nederlanden van één of meer van haar rechten op grond van dit verdrag. Op grond van artikel 35, eerste lid, van het EVRM kan het Hof een zaak pas in behandeling nemen nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput. De Raad acht het meer in overeenstemming met laatstgenoemde bepaling om thans een uitspraak te doen, welke -als de klacht ontvankelijk wordt geacht- door het Hof in zijn oordeelsvorming kan worden betrokken, dan om de behandeling van de zaak aan te houden. De Raad merkt los hiervan nog op dat het vanuit een oogpunt van goede procesorde op de weg van appellante had gelegen om, indien zij aanhouding door de Raad met het oog op haar klacht bij het Hof op prijs stelde, haar verzoek zo spoedig mogelijk na indiening van deze klacht te doen en niet eerst ongeveer een uur voordat de behandeling van het geding ter terechtzitting zou plaatsvinden.

Met betrekking tot de inhoudelijke aspecten van het geding overweegt de Raad als volgt.

Appellante is geboren op 17 augustus 1948. Haar echtgenoot is overleden op 4 september 1996. Appellante ontving op 1 september 1996 een inkomen uit arbeid in loondienst van fl. 3.973,89 en een overhevelingstoeslag van fl. 323,58 per maand.

Bij besluit van 8 november 1996 heeft gedaagde vastgesteld dat appellante recht heeft op een nabestaandenuitkering ingevolge de Anw, maar dat deze in verband met de hoogte van haar inkomen uit arbeid niet tot uitbetaling komt.

Bij besluit van 29 april 1994 heeft gedaagde het bezwaar van appellante tegen dit besluit ongegrond verklaard.

In beroep heeft appellante in hoofdzaak geklaagd over schending van de artikelen 22, 23 en 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (de Universele Verklaring), artikel 14 van het EVRM, de artikelen 11, 12, 13, 16 en 17 van het Europees Sociaal Handvest (ESH), en artikel 7 van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb). Appellante heeft daarbij aangevoerd dat er sprake is van een ontoelaatbare rechtsongelijkheid tussen personen die vóór de inwerkingtreding van de Anw op 1 juli 1996

nabestaande zijn geworden en personen van wie de echtgenoot op of na deze datum is overleden, alsook tussen mannen en vrouwen. Voorts meent appellante dat ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen personen met inkomen uit of in verband met arbeid en personen met aanvullende pensioenen of met inkomen uit vermogen. Appellante heeft verder gewezen op de haars inziens onbillijke referentieperiode die wordt gehanteerd bij de beoordeling van het recht op een aanvullende studiebeurs voor haar dochter.

De rechtbank heeft bij brief van 18 juni 1998 aan appellante te kennen gegeven de behandeling van het geding te zullen aanhouden totdat deze Raad uitspraak zou hebben gedaan in een aantal zaken waarin naar het oordeel van de rechtbank een vergelijkbare problematiek aan de orde was.

Nadat de Raad op 24 januari 2001 in bedoelde gedingen uitspraak had gedaan, heeft de rechtbank het geding op 18 mei 2001 ter zitting behandeld. Vervolgens heeft zij het beroep van appellante bij uitspraak van 29 juni 2001 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daartoe geoordeeld dat de Universele Verklaring een beginselverklaring is waarop burgers geen beroep kunnen doen voor de rechter, dat de door appellante genoemde bepalingen van het ESH niet eenieder kunnen verbinden in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, dat de inkomenstoets in de Anw niet in strijd komt met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, dat er geen sprake is van verboden discriminatie tussen personen die wel en personen die niet onder het overgangsrecht vallen, dat de rechter formele wetgeving niet mag toetsen aan algemene rechtsbeginselen, dat er geen sprake is van niet door de wetgever verdisconteerde omstandigheden welke aanleiding zouden kunnen vormen om een strikte wetstoepassing achterwege te laten en dat het aan de Commissie gelijke behandeling is om zich uit te laten over een vermeende schending van artikel 7 van de Awgb.

In hoger beroep heeft appellante haar argumenten in hoofdzaak gehandhaafd en daarbij tevens gesteld dat de rechtbank de behandeling van het geding ten onrechte heeft aangehouden, nu de destijds bij de Raad aanhangige gedingen alle de toepassing van het overgangsrecht Anw betroffen, waarbij in ieder geval nog een gedeelte van de uitkering tot uitbetaling kwam.

Tussen partijen is niet in geschil, en ook de Raad is van oordeel, dat gedaagde de aanspraak van betrokkene op nabestaandenuitkering ingaande 1 september 1996 overeenkomstig het bepaalde bij en krachtens de Anw heeft vastgesteld. Het geschil spitst zich derhalve toe op de vraag of dit besluit wegens strijd met bepalingen van internationaal recht of met algemene rechtsbeginselen niet in stand kan blijven. Dienaangaande overweegt de Raad als volgt.

Appellante heeft -zakelijk weergegeven- ten eerste aangevoerd dat onverkorte toepassing van de Anw ertoe leidt dat haar de aanspraken worden onthouden welke haar worden

gegarandeerd in de artikelen 22, 23 en 25 van de Universele Verklaring en de artikelen 11, 12, 13, 16 en 17 van het ESH. Toetsing aan deze bepalingen is echter slechts mogelijk indien het gaat om in de artikelen 93 en 94 van de Grondwet bedoelde bepalingen, die naar hun inhoud eenieder kunnen verbinden. Zoals de Raad reeds heeft overwogen in zijn uitspraak van 1 maart 2000, RSV 2000/173, kan de Universele Verklaring niet worden aangemerkt als een verdrag in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, zodat zij het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet niet vermag te doorbreken. Met betrekking tot de door appellante aangehaalde artikelen van het ESH merkt de Raad op dat deze bepalingen naar hun inhoud niet eenieder kunnen verbinden. Gelet op de bewoordingen en strekking van bedoelde bepalingen is daarin veeleer sprake van algemeen geformuleerde sociale doelstellingen, tot het nastreven en verwezenlijken waarvan in hun regelgeving de verdragsstaten zich hebben verbonden, dan van een door die verdragsstaten erkend recht, waarop de burgers zich in hun nationale rechtsorde zonder meer kunnen beroepen. Derhalve valt niet in te zien waarom met betrekking tot genoemde bepalingen een uitzondering zou moeten worden aangenomen op de in het algemeen gestelde regel, als verwoord in de Memorie van Toelichting bij de wet tot goedkeuring van het ESH (Bijl. Hand. II 1965-1966, 8606, nr. 3), te weten dat het ESH geen “interne werking” heeft in de deelnemende staten en dat onderdanen van partijen derhalve geen beroep kunnen doen op het ESH voor een nationaalrechtelijke instantie. De Raad verwijst in dit kader nog naar zijn uitspraak van 21 januari 1994, RSV 1994/192, inzake artikel 13, aanhef en onder l, van het ESH.

De Raad is voorts van oordeel dat er geen sprake is van een ontneming van eigendom of een beperking van het eigendomsrecht in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Van een ontneming van eigendom of van een beperking van een eigendomsrecht van appellante zou naar het oordeel van de Raad slechts sprake kunnen zijn indien een vóór het overlijden van de echtgenoot van appellante, althans vóór de vaststelling van haar aanspraken uit hoofde van dit overlijden, bestaand voorwerp van eigendom (“possession”) in het kader van de nabestaandenverzekering zou kunnen worden aangewezen dat haar bij het besluit van 8 november 1996 is ontnomen of waarvan het genot door dit besluit is beperkt. Onder de term “possessions” in artikel 1 van het Eerste Protocol moeten volgens jurisprudentie van het Hof niet alleen worden verstaan bestaande bezittingen, maar ook vermogensbestanddelen, met inbegrip van aanspraken, met betrekking waartoe de betrokkene kan onderbouwen dat hij tenminste een gerechtvaardigde verwachting heeft dat die zullen worden gerealiseerd. Een voorwaardelijke aanspraak die is vervallen omdat niet aan de voorwaarden is voldaan, kan echter niet worden beschouwd als een “possession” (zie EHRM 4 maart 2003, Jantner tegen Slowakije, nr. 39050/97).

De Raad is van oordeel dat er van een “possession” zoals hier bedoeld tot het moment van overlijden van de echtgenoot van appellante geen sprake is geweest. Aan het risicoverzekeringskarakter van de Anw is inherent dat -afgezien van internationale

gevallen waarin de overledene mede aan één of meer opbouwstelsels onderworpen is geweest- een vervuld tijdvak van verzekering krachtens de Anw is “uitgewerkt”, en derhalve geen economische waarde meer vertegenwoordigt, als het verzekerd risico tijdens dit tijdvak niet is ingetreden. Gunstiger verzekeringsvoorwaarden die golden tijdens een inmiddels uitgewerkt tijdvak van verzekering vormen dan ook geen “possession”.

Ook indien zou worden aangenomen dat er toen de AWW nog van kracht was reeds sprake was van een “possession”, te weten: een aanspraak op uitkering conform het bepaalde in de AWW indien de echtgenoot van appellante zou komen te overlijden, kan de hierop gerichte verwachting van appellante slechts gerechtvaardigd worden geacht voorzover deze betrekking had op de omvang van de dekking bij overlijden van haar echtgenoot terwijl de AWW nog van kracht was. Appellantes echtgenoot is evenwel overleden nadat de AWW was vervangen door de Anw. Eventuele aan het stelsel van de AWW ontleende verwachtingen waren met betrekking tot dit overlijden niet gerechtvaardigd en vormden dan ook geen “possession” waarop door het bestreden besluit een inbreuk is gemaakt. Naar het oordeel van de Raad omvat het recht op een ongestoord genot van eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet de aanspraak op het door de wetgever in het leven roepen van een begunstigende overgangsregeling in situaties waarin de voorwaarden van een wettelijke risicoverzekering ten nadele van de belanghebbende worden gewijzigd terwijl het verzekerd risico nog niet is ingetreden.

Gelet op het bovenstaande kon het besluit van 8 november 1996, waarbij de omvang en de modaliteiten van de nabestaandenuitkering van appellante conform de wettelijke bepalingen ten tijde van het overlijden van haar echtgenoot zijn vastgesteld, niet strekken tot ontneming of beperking van een bestaand eigendomsrecht van appellante.

Met betrekking tot de stelling van appellante dat in de Anw een verboden onderscheid wordt gemaakt tussen personen wier echtgenoot vóór 1 juli 1996 is overleden en personen wier echtgenoot op of na deze datum is overleden, verwijst de Raad naar zijn uitspraak van 5 september 2001, USZ 2001/271. De Raad overwoog in die uitspraak dat artikel 26 van het IVBPR en artikel 14 van het EVRM er niet toe strekken personen te beschermen tegen de nadelige gevolgen van wijziging van wetgeving, waarbij noodzakelijkerwijs het toepasselijke wettelijke regime een relatie heeft met het tijdstip van de verzekerde gebeurtenis, in aanmerking genomen dat de gewijzigde wet op zichzelf geen discriminerend karakter heeft. Een essentieel verschil tussen appellante en personen wier echtgenoot vóór 1 juli 1996 zijn overleden, is dat appellante ten tijde van inwerking-treding van de Anw geen te eerbiedigen recht had op een nabestaandenuitkering.

De Raad overwoog in genoemde uitspraak voorts dat de inkomenstoets in de Anw geen indirecte discriminatie oplevert van vrouwen ten opzichte van mannen. Ervan uitgaande

dat meer mannelijke nabestaanden een inkomen of een hoger inkomen uit of in verband met arbeid ontvangen dan vrouwelijke nabestaanden, zullen meer mannelijke dan vrouwelijke nabestaanden niet in aanmerking komen voor een nabestaandenuitkering. De klacht van appellante over discriminatie van vrouwen moet derhalve worden verworpen.

De Raad kan appellante voorts niet volgen in haar stelling dat bij de toepassing van de Anw sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid tussen personen met inkomen uit of in verband met arbeid enerzijds en personen met een aanvullend pensioen of inkomen uit vermogen anderzijds. Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Anw (TK 1994-1995, 24 169, nr. 3, pag. 12 en nr. 45c, pag. 3) is met deze wet beoogd uitkering te verstrekken aan personen die niet in staat worden geacht zich door middel van arbeid voldoende inkomsten te verwerven. Daarbij fungeert de nabestaandenuitkering als bodem voor het aanvullende nabestaandenpensioen. Naar het oordeel van de Raad is deze doelstelling legitiem. Het ter verwezenlijking van deze doelstelling gekozen middel -toepassing van een korting op de uitkering als inkomen wordt genoten uit of in verband met arbeid, maar niet als er sprake is van inkomen uit vermogen of van een aanvullend nabestaandenpensioen- is naar het oordeel van de Raad zowel geschikt om deze doelstelling te bereiken als proportioneel tegen de achtergrond van het gewicht van deze doelstelling. De Raad tekent hierbij nog aan dat de criteria voor de toekenning van studiefinanciering waaraan de dochter van appellante kennelijk niet voldoet of heeft kunnen voldoen, in een te ver verwijderd verband tot het thans aanhangige geding staan om daarmee rekening te kunnen houden.

Voorzover appellante een beroep heeft willen doen op algemene rechtsbeginselen overweegt de Raad, onder verwijzing naar het Harmonisatiewetarrest (HR 14 april 1989, AB 1989, 207) dat het de rechter niet is toegestaan wetten in formele zin, zoals in casu de Anw, te toetsen aan algemene rechtsbeginselen en dat de rechter voorts niet mag treden in een belangenafweging welke reeds door de wetgever is verricht of geacht moet worden te zijn verricht. Dat er sprake zou zijn van door de wetgever niet gewenste en onbedoelde effecten van de regeling welke mogelijksterwijs aan onverkorte wetstoepassing in de weg zouden staan, is de Raad niet gebleken.

Appellante heeft zich voorts beroepen op schending van artikel 7 van de Awb. De Raad kan appellante in haar visie op dit punt niet volgen, reeds omdat genoemd artikel slechts van toepassing is op het aanbieden van goederen of diensten, het sluiten, uitvoeren of beëindigen van overeenkomsten ter zake, alsmede bij het geven van advies of voorlichting over school- en beroepskeuze. Het artikel heeft derhalve geen betrekking op de toepassing van de sociale verzekeringswetgeving.

In hoger beroep heeft appellante ten slotte gesteld dat de rechtbank de behandeling van het geding ten onrechte heeft aangehouden in afwachting van een uitspraak van deze Raad in enkele andere zaken. De Raad interpreteert deze stelling aldus, dat de rechtbank

door deze aanhouding de redelijke termijn die voor de behandeling van het geding in artikel 6 van het EVRM is voorgeschreven, heeft geschonden. De Raad kan appellante op dit punt niet volgen. Naar het oordeel van de Raad heeft de rechtbank, onder afweging van het individuele belang van appellante bij een spoedige afdoening tegen het algemeen belang dat vergt dat zaken reeds in eerste aanleg zoveel mogelijk volgens ter zake door het hoogste bevoegde rechtscollege uitgezette of uit te zetten lijnen worden afgedaan, zonder schending van de redelijke termijn tot aanhouding kunnen komen. De Raad merkt hierbij op dat zijn uitspraak van 24 januari 2001 weliswaar overgangsgevallen betrof, maar dat het oordeel van de Raad over met name de werking van de ILO-conventies 121 en 128 ook voor de zaak van appellante van belang was. Voorts heeft appellante zich niet verzet tegen de mededeling van de rechtbank inzake de aanhouding. Tenslotte heeft de rechtbank ongeveer zes weken nadat de Raad bedoelde uitspraak had gedaan, de zaak geëgendeerd voor behandeling ter terechtzitting.

Gelet op al het vorenstaande is de Raad van oordeel dat aangevallen uitspraak op goede gronden berust.

De Raad acht geen termen aanwezig voor toepassing van artikel 8:75 van de Awb.

Beslist wordt als volgt.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep,

Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus gegeven door mr. M.M. van der Kade als voorzitter en mr. H.J. Simon en mr. G.J.H. Doornewaard als leden, in tegenwoordigheid van mr. M.F. van Moorst als griffier en uitgesproken in het openbaar op 5 december 2003.

(get.) M.M. van der Kade.

(get.) M.F. van Moorst.

SSw