

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

99/1770 Anw + 99/2072 Anw

UITSPRAAK

in het geding tussen:

A., wonende te B., hierna te noemen: betrokkene,

en

de Sociale Verzekeringsbank, hierna te noemen: de SVB.

I. ONTSTAAN EN LOOP VAN HET GEDING

Bij besluit van 27 januari 1998 heeft de SVB het bezwaar van betrokkene tegen het besluit van 17 oktober 1997, waarbij de nabestaandenuitkering van betrokkene ingevolge de Algemene nabestaandenwet (Anw) ingaande 1 januari 1998 is vastgesteld op f 897,39 bruto per maand, ongegrond verklaard (hierna: besluit 1).

Bij besluit van 30 juni 1998 heeft de SVB de nabestaandenuitkering van betrokkene op grond van het bepaalde in de wet van 18 juni 1998, Stb. 377 (hierna: de Wijzigingswet Anw) ingaande 1 januari 1998 verhoogd (hierna: besluit 2)

De Arrondissementsrechtbank te Amsterdam heeft bij uitspraak van 17 maart 1999 het beroep tegen besluit 1 gegrond verklaard en dat besluit vernietigd, en het beroep tegen besluit 2 ongegrond verklaard. Tevens heeft de rechtbank de SVB veroordeeld in de proceskosten van betrokkene, tot betaling van renteschade en tot vergoeding van het griffierecht.

Namens betrokkene is mr G.J. Knotter, advocaat te Woerden, van die uitspraak in hoger beroep gekomen op bij aanvullend beroepschrift aangevoerde gronden.

De SVB heeft tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld voorzover hij daarbij is veroordeeld in de proceskosten van betrokkene en tot betaling van renteschade.

Beide partijen hebben verweer gevoerd.

Het geding is tezamen met een aantal soortgelijke zaken behandeld ter zitting van de Raad, gehouden op 21 juni 2000, waar betrokkene in persoon is verschenen bijgestaan door mr Knotter, voornoemd, en waar de SVB zich heeft doen vertegenwoordigen door prof. dr G.J. Vonk, H. van der Most en mr P.C.J. van de Nes, allen werkzaam bij de Sociale Verzekeringsbank.

De Raad heeft daarna het onderzoek in deze zaak heropend. De SVB heeft vervolgens bij brief van 14 september 2000 enige vragen van de Raad beantwoord, op welke brief mr Knotter een reactie heeft gegeven.

Partijen hebben vervolgens schriftelijk toestemming verleend om zonder nadere zitting uitspraak te doen.

II. MOTIVERING

Betrokkene heeft vanaf 1 december 1985 een weduwenpensioen ingevolge de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW) ontvangen, welk pensioen ingaande 1 juli 1996 op grond van het bepaalde in artikel 67 van de Anw is omgezet in een nabestaandenuitkering ingevolge laatstgenoemde wet. In augustus 1997 heeft betrokkene desgevraagd aan de SVB medegedeeld dat zij inkomsten uit een WAO-uitkering en een weduwenpensioen ontvangt.

Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 oktober 1997 heeft de SVB het nabestaandenuitkering ingaande 1 januari 1998 vastgesteld op een bedrag van f 897,39 bruto per maand. Vervolgens heeft de SVB bij besluit 2 de nabestaandenuitkering op grond van de Wijzigingswet Anw ingaande 1 januari 1998 verhoogd en het bedrag 'van haar uitkering ingaande 1 juli 1998 vastgesteld op f 1392,94 bruto per maand.

De rechtbank heeft het beroep van betrokkene mede gericht geacht tegen besluit 2, het beroep tegen besluit 1 gegrond verklaard en dat tegen besluit 2 ongegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat de bestreden besluiten niet in strijd met het bepaalde in de Anw zijn genomen, dat de besluiten niet aantastbaar zijn met een beroep op algemene rechtsbeginselen, dat er geen sprake is van schending van het bepaalde in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), dat evenmin sprake is van een verboden discriminatie tussen verschillende groepen nabestaanden op grond van het bepaalde in de artikelen 14 van het EVRM en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en dat het bepaalde in artikel 67 van de Anw niet in strijd is met de IAO-verdragen nr. 121 en nr. 128 (Trb. 1966, 133, respectievelijk Trb. 1968, 131) of met de Europese Code inzake sociale zekerheid (Trb. 1965, 47).

Namens betrokkene is in hoger beroep aangevoerd dat de bestreden besluiten wel in strijd zijn met het bepaalde in het Eerste Protocol bij het EVRM, met artikel 14 EVRM en artikel 26 IVBPR, alsmede met algemene, nationale en supranationale, rechtsbeginselen. De SVB heeft de stellingen van betrokkene betwist.

De Raad stelt voorop dat tussen partijen niet in geschil is dat de SVB bij besluit 2 de aanspraak van betrokkene op nabestaandenuitkering ingaande 1 januari 1998 overeenkomstig het bepaalde in de Anw heeft vastgesteld. Het geschil tussen partijen spitst zich derhalve toe op de vraag of dit besluit wegens strijd met bepalingen van internationaal of supranationaal recht of met algemene rechtsbeginselen niet in stand kan blijven. Dienaangaande overweegt de Raad het volgende.

Met betrekking tot de toetsing aan artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM overweegt de Raad als volgt. Blijkens het verhandelde ter zitting aanvaardt thans ook de SVB dat bij het besluit dat de aanspraak op Anw-uitkering per 1 januari 1998 regelt, een „possession“ (eigendom) in de zin van evenvermelde bepaling is betrokken. Ook de Raad is dit oordeel toegedaan en hij onderschrijft op dit punt de overwegingen van de rechtbank. Als dit eigendom valt aan te merken de aanspraak op uitkering die voorafgaande aan 1 juli 1996 aan betrokkene rechtens toekwam overeenkomstig de bepalingen van de AWW en die onder de vigeur van de Anw tot 1 januari 1998 onaangetast is gebleven. De inwerkingtreding van de Anw leidde tot een gedeeltelijke ontneming van eigendom ingaande laatstgenoemde datum

voor de personen, waaronder betrokkene, waarop de overgangsbepaling van artikel 67 van de Anw het oog heeft.

In deze wetsbepaling is één van de grondgedachten van de Anw, te weten dat aan een wettelijke nabestaandenverzekering het behoefteprincipe ten grondslag moet liggen, uitgewerkt voor de voormalige AWW-gerechtigden. Ten opzichte van het eigenlijke Anw-regime, dat kort gezegd inkomen in verband met arbeid volledig in mindering brengt op de uitkering en van het inkomen uit arbeid een bedrag van 50 % van het bruto-minimumloon buiten aanmerking iaat alsmede een derde gedeelte van het meerdere inkomen, geldt -met inachtneming van het bepaalde in de Wijzigingswet- voor deze gerechtigden een verzachte kortingsregeling, waarbij van beide genoemde vormen van inkomen 70% van het bruto-minimumloon voor de korting buiten aanmerking wordt gelaten, alsmede voor inkomen uit arbeid een derde gedeelte van het meerdere. Voorts geldt voor deze gevallen dat, ongeacht de hoogte van het inkomen, van de nabestaandenuitkering een bedrag gelijk aan 30% van het bruto-minimumloon onaangetast blijft.

Ten aanzien van de overgangsregeling van artikel 67 van de Anw is voorts van belang dat, waar personen die een gezamenlijke huishouding voeren in de Anw als gehuwd worden aangemerkt (met uitzondering van bloedverwanten in de eerste graad), de voormalige AWW-gerechtigde die op die grond als gehuwd wordt aangemerkt ingaande 1 januari 1998 een Anw-uitkering van 30% van het bruto-minimumloon behoudt, welk percentage voor degenen die een gezamenlijke huishouding voeren ten behoeve van de verzorging van een hulpbehoevende 50% (van het netto-minimumloon) bedraagt, waarvan 20% inkomensafhankelijk.

Ten aanzien van betrokkene heeft deze regeling ertoe geleid dat haar Anw-uitkering per 1 juli 1998 is vastgesteld op f 1392,94 per maand.

De rechtbank heeft geoordeeld dat dit resultaat in overeenstemming is met de criteria welke voortvloeien uit de eerste zin van artikel 1 van het Eerste Protocol, luidend: „Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht.“

Ook de Raad is van oordeel dat in de overgangsregeling van de Anw deze criteria op de juiste wijze in acht zijn genomen, en met name dat de wetgever de hem toekomende beoordelingsmarge bij de vaststelling van wat in het algemeen belang geboden kan en moet worden geacht niet heeft overschreden. In aanvulling op hetgeen de rechtbank op dit punt heeft overwogen, acht de Raad ook nog het volgende van belang. Naar huidig inzicht fungeert de wettelijke nabestaandenverzekering als bodemvoorziening ten opzichte van aanvullende nabestaandenregelingen en als inkomensvoorziening op het niveau van het sociaal minimum. Daarin past niet het geheel onaangetast laten van die (bodem)uitkering in omstandigheden die erop duiden dat de betrokken nabestaande in staat is of is geweest om in het eigen onderhoud te voorzien. Dat op dit punt in de AWW geen voorzieningen waren getroffen, valt naar aannemelijk is in overwegende mate toe te schrijven aan de destijds geringe arbeidsparticipatie van gehuwde vrouwen, als gevolg waarvan samenloop van AWW-pensioen en inkomen uit arbeid, c.q. loondervingsuitkeringen, relatief zeldzaam was. De maatschappelijke veranderingen op dit punt maakten, vanuit de eerder omschreven doelstelling van de regeling, een regeling voor de samenloop van nabestaandenuitkering en ander inkomen noodzakelijk. Voorts heeft de wetgever het aangewezen geacht de gelijkstelling van (in algemene zin:) een gezamenlijke huishouding van twee personen met een huwelijk, welke in verscheidene andere sociale regelingen reeds haar beslag had

gekregen, uit te breiden tot de wettelijke nabestaandenverzekering. Dat de hieruit voortvloeiende aanpassingen zich ook uitstrekken tot bestaande gevallen (AWW-gerechtigden), acht de Raad binnen het onderhavige toetsingskader vanuit een oogpunt van gelijkheid, en mede gelet op de potentieel lange looptijd van de uitkering, aanvaardbaar; en eveneens aanvaardbaar is in hetzelfde kader het standpunt van de wetgever dat vanuit een oogpunt van rechtszekerheid een tijdelijke en/of gedeeltelijke (in casu: een tijdelijke volledige en in aansluiting daarop een gedeeltelijke) eerbiediging van bestaande rechten geboden is. Dat slechts een „volledige compensatie“ in overeenstemming met artikel 1 van het Eerste Protocol zou zijn, zoals namens de betrokkenen in de op de onderhavige zitting behandelde gedingen is betoogd, berust op een onjuiste opvatting ten aanzien van die bepaling, welke niet zo ver strekt dat zij het een staat ten enenmale onmogelijk zou maken in bestaande (sociale-zekerheids)-rechten in te grijpen. Met betrekking tot de ter zitting opgeworpen stelling dat de wetgever bij de regeling van het overgangsrecht-Anw haar oordeel niet goed heeft afgewogen en niet in overeenstemming heeft gehandeld met hetgeen recéntelijk in de Notities overgangsrecht in de sociale zekerheid van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot uitdrukking is gebracht, welk betoog in wezen strekt tot toetsing van de wet aan algemene rechtsbeginselen, overweegt de Raad dat hij in deze stellingen geen rechtsnormen vermag aan te treffen waaraan hij de onderhavige bepalingen van een wet in formele zin kan toetsen (vgl. CRvB 15 mei 1996, RSV 96/170) Wat meer in het algemeen het beroep op algemene rechtsbeginselen betreft, overweegt de Raad dat hij zich in constante rechtspraak heeft aangesloten bij het oordeel van de Hoge Raad, inhoudende dat artikel 120 Grondwet (mede) een verbod inhoudt om de wet (in formele zin) te toetsen aan dergelijke beginselen (HR 14 april 1989, AB 1989, 207, Harmonisatiewetarrest). Van „niet door de wetgever verdisconteerde omstandigheden“, welke volgens diezelfde rechtspraak aanleiding zouden kunnen vormen strikte wetstoepassing achterwege te laten, is in het onderhavige geval niet gebleken. Dit geldt met name ook voor het beroep namens betrokkene op het vertrouwensbeginsel.

De rechtbank is op dit punt tot hetzelfde oordeel gekomen.

Namens betrokkene is verder aangevoerd dat in het tweede lid van artikel 67 van de Anw en in het Inkomens- en samenloopbesluit Anw van 10 juni 1996, Stb. 306, ten onrechte onderscheid wordt gemaakt tussen inkomen uit arbeid en inkomen in verband met arbeid, welk onderscheid een verboden discriminatie zou opleveren in de zin van artikel 26 van het IVBPR en artikel 14 van het EVRM jo artikel 1 van het Eerste Protocol. Ten aanzien van dit onderscheid merkt de Raad allereerst op dat uit de wetsgeschiedenis van de Anw blijkt dat deze wet tot doel heeft voor alle ingezetenen een bescherming op minimumniveau te bieden tegen de geldelijke gevolgen van het risico van overlijden van de partner. Het betreft derhalve een basisvoorziening waarbij sociale partners en individuen aanvullende regelingen kunnen treffen voor dit risico, welke aanvullende voorzieningen niet op uitkeringen ingevolge de Anw worden gekort. Voorts heeft de wetgever met de inkomensstoets beoogd het behoeftebeginsel centraal te stellen, hetgeen ertoe heeft geleid dat ander inkomen uit of in verband met arbeid wordt gekort op de nabestaandenuitkering en waarbij de gunstiger vrijlatingsregeling voor inkomen uit arbeid ertoe strekt de arbeidsparticipatie niet te ontmoedigen. De Raad is van oordeel dat laatstbedoelde doelstelling een voldoende rechtvaardiging vormt voor het onderscheid tussen inkomen uit en in verband met arbeid in artikel 67 van 'de Anw en in het Inkomens- en samenloopbesluit Anw.

Voorts kan naar 's Raads oordeel van de wijze waarop in het Inkomens- en samenloopbesluit verschillende soorten inkomsten zijn gekwalificeerd als inkomen uit of in verband met arbeid niet gezegd worden dat is gehandeld in strijd met de hiervoor genoemde doelstellingen van de

wetgever, noch dat daarbij anderszins sprake is van een verboden ongelijke behandeling van rechthebbenden op bepaalde soorten uitkeringen. De Raad wijst erop dat er geen aanleiding is arbeidsongeschiktheidsuitkeringen anders te behandelen dan bijvoorbeeld werkloosheidsuitkeringen, nu het gekozen vrijlatingsregime van de Anw niet tot doel heeft deelname aan het arbeidsproces te stimuleren, hetgeen in geval van arbeidsongeschiktheid vaak niet meer te realiseren is, maar wel om -met het oog op de effectiviteit van de toepassing van het behoeftebeginsel degenen die arbeid verrichten niet te zeer te ontmoedigen.

Ten slotte is de Raad niet gebleken dat de SVB de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen van personen die verzekerd zijn geweest ingevolge de Algemene Burgerlijke Pensioenwet (ABP) anders behandelt dan uitkeringen ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO). Uit de brief van de SVB van 14 september 2000 blijkt, kort samengevat, dat deze personen vanaf 1 januari 1998 aanspraak hebben op uitkeringen op grond van de WAO ten laste van het Landelijk instituut sociale verzekeringen en op een aanvullend (bovenwettelijk) invaliditeitspensioen van de Stichting Pensioenfonds ABP. Op grond van het Inkomens- en samenloopbesluit Anw wordt de WAO-uitkering van deze personen aangemerkt als inkomen in verband met arbeid en het aanvullend pensioen als inkomen uit arbeid. De SVB handelt aldus naar 'a Raads oordeel geheel conform het bepaalde in genoemd Besluit, nu de Stichting Pensioenfonds ABP op grond van het bepaalde in de Wet Privatisering ABP aangemerkt moet worden als een bedrijfspensioenfonds.

De Raad zal de -ook namens betrokkene- opgeworpen stellingen betreffende de betekenis van de ILO-normverdragen 121 en 128 en van de Europese Code inzake sociale zekerheid gezamenlijk behandelen. Allereerst verdient opmerking dat het aspect „bescherming van verkregen rechten“ hier geen rol kan spelen, nu de bedoelde verdragen daaromtrent geen normen bevatten. De stelling die in dit geding aan de orde kan zijn moet derhalve betrekking hebben op de vraag of de aanspraken die de Anw toekent aan voormalige AWW-gerechtigden in overeenstemming zijn met de normen die de bedoelde verdragen stellen. De Raad komt echter aan die vraag niet toe, aangezien hij met de SVB van oordeel is dat de verdragen althans op dit punt geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet bevatten. Hieraan ziet de Raad ten aanzien van alle genoemde verdragen steeds één of meer van de volgende factoren in de weg staan: de onvoldoende concrete dan wel facultatieve normering van het uitkeringsniveau; de mogelijkheid -dan wel de onduidelijkheid daaromtrent- van de aftrek van inkomsten, c.q. van schorsing of intrekking van de uitkering bij aanwezigheid van ander inkomen; het overlaten aan de nationale wetgevingen van de definiëring van centrale begrippen als „weduwe“ en „kostwinner“; en tenslotte in algemene zin het instructie-karakter van de verdragen, dat doorgaans in de weg zal staan aan de mogelijkheid van het invoeren van een rechtens afdwingbare aanspraak op een concrete prestatie in een individueel geval.

De SVB heeft in haar hoger beroepsschrift de door de rechtbank uitgesproken veroordeling tot betaling van renteschade en proceskosten betwist, aanvoerende dat het besluit van 27 januari 1998 niet onrechtmatig is, omdat het ten tijde van het nemen ervan in overeenstemming was met het bepaalde in en krachtens de Anw. Het feit dat dit besluit op grond van de bij de Wijzigingswet Anw met terugwerkende kracht ingevoerde wijzigingen in het overgangsrecht in de Anw niet langer is gehandhaafd kan er volgens de SVB niet toe leiden dat sprake is van een onrechtmatig besluit.

De Raad stelt ten aanzien van dit geschilpunt voorop dat blijkens vaste rechtspraak van de Hoge Raad een (semi-)overheidslichaam -zoals de SVB- een onrechtmatige daad begaat door

een besluit te nemen en te handhaven dat naderhand door de rechter wordt vernietigd wegens strijd met de wet of op andere gronden en dat daarmee de schuld van het overheidslichaam in beginsel is gegeven. Zelfs wanneer het overheidslichaam geen enkel verwijt treft wordt aangenomen dat deze onrechtmatige daad in beginsel voor diens rekening komt. Nu vast staat dat de rechtbank het besluit van 27 januari 1998 wegens strijd met de -inmiddels gewijzigde- Anw heeft vernietigd, staat op grond van het hiervoor overwogene vast dat sprake is van een onrechtmatige daad welke in beginsel voor rekening van de SVB komt. De Raad ziet onvoldoende aanleiding om het onrechtmatig handelen niet aan de SVB toe te rekenen nu sprake is van een wegens strijd met de wet vernietigd besluit. Het feit dat deze strijdigheid een gevolg is van een wijziging van de Anw met terugwerkende kracht heeft de Raad niet tot een ander oordeel gebracht. Daarbij heeft de Raad, gelet op het bepaalde in artikel 6:162, lid 3, BW en op hetgeen door de Hoge Raad is overwogen in zijn arrest van 20 februari 1998 (AB 1998/231), mede van belang geacht dat het redelijker is de schade die voor een individuele burger voortvloeit uit een besluit waarvan inmiddels is gebleken dat het onjuist is, voor rekening te brengen van de collectiviteit dan om die schade voor rekening te laten van de burger jegens wie dat besluit werd genomen.

Ook de uitgesproken proceskostenveroordeling kan 's Raads toetsing doorstaan. De Raad heeft immers al eerder overwogen, onder meer in de uitspraak van 27 februari 1997, nr. 96/5062 Algem, dat het bestuursorgaan in beginsel in de kosten veroordeeld dient te worden indien de rechtbank een besluit vernietigt en dat slechts in uitzonderlijke gevallen afwijking van dit uitgangspunt is gerechtvaardigd. Mede gelet op het hiervoor overwogene acht de Raad een wetswijziging met terugwerkende kracht niet een zodanig uitzonderlijke omstandigheid dat een proceskostenveroordeling achterwege dient te blijven.

Uit het vorenstaande vloeit voort dat beide hoger beroepen niet kunnen slagen, zodat de aangevallen uitspraak voor bevestiging in aanmerking komt.

De SVB dient te worden veroordeeld in de proceskosten (in verweer) aan de zijde van betrokkene. Tevens wordt van de SVB een recht geheven van f 675,-.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep, Recht doende:

Bevestigt de aangevallen uitspraak; Veroordeelt de SVB in de proceskosten van betrokkene tot een bedrag van f 1420,-; Bepaalt dat van de SVB een recht wordt geheven van f 675,-.

Aldus gegeven door mr N.J. Haverkamp als voorzitter en mr F.P. Zwart en mr T.L. de Vries als leden, in tegenwoordigheid van mr M.F. van Moorst als griffier en uitgesproken in het openbaar op 24 januari 2001.

(get.) N.J. Haverkamp.

(get.) M.F. v n Moorst.