

LJN: AT8080, Rechtbank Utrecht , SBR 04/2506
Datum uitspraak: 22-06-2005
Datum publicatie: 23-06-2005

Uitspraak

RECHTBANK UTRECHT

Reg. nr.: SBR 04/2506

UITSPRAAK van de rechtbank Utrecht, enkelvoudige kamer voor de behandeling van bestuursrechtelijke zaken, in het geding tussen:

[eiseres],
wonende te [woonplaats],
e i s e r e s,

en

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Svb),
v e r w e e r d e r.

1. INLEIDING

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het besluit van verweerder van 31 augustus 2004 waarbij verweerder het bezwaar van eiseres tegen het besluit van 9 juli 2004 ongegrond heeft verklaard. Bij laatstgenoemd besluit heeft verweerder het recht van eiseres op een halfwezenuitkering ingevolge de Algemene nabestaandenwet (Anw) met ingang van 1 juli 2005 beëindigd.

Het geding is behandeld ter zitting van 11 mei 2005, waar eiseres is verschenen, bijgestaan door mr. E.J. Bonnist, werkzaam bij DAS rechtsbijstand. Namens verweerder is verschenen mevrouw D.E.M. Bergers, werkzaam bij de Svb.

2. OVERWEGINGEN

Feiten

Eiseres zorgt na het overlijden van haar dochter op 7 september 2001, die in Nederland woonachtig was, vanaf 12 september 2001 voor haar kleinzoon [S], die toentertijd elf maanden oud was. De vader van [S] is met het ouderlijk gezag bekleed, maar zorgt niet voor hem. [S] is sinds 15 april 2002 ondertoezichtgesteld van Stichting Bureau Jeugdzorg Utrecht, regiokantoor Amersfoort e.o. (hierna: Bureau Jeugdzorg) en bij eiseres in huis geplaatst. De Voorziening voor Pleeggezinnen "[VvP]" (hierna: [VvP]) te Utrecht begeleidt de pleegzorg van [S].

Bij besluit van 15 november 2002 heeft verweerder aan eiseres een halfwezenuitkering toegekend.

Op 5 februari 2003 is de echtgenoot van eiseres overleden. In verband daarmee heeft zij op 24 februari 2003 bij verweerder een aanvraag ingediend voor een nabestaandenuitkering. Op het daartoe bestemde aanvraagformulier heeft eiseres onder meer aangegeven dat zij van [VvP] een pleegzorgvergoeding ontvangt van ? 13,77 per dag.

Bij besluit van 9 juli 2004 heeft verweerder aan eiseres meegedeeld dat de aan haar toegekende halfwezenuitkering in beginsel per 1 juli 2004 moet worden beëindigd, nu eiseres van de voogdij-instelling een pleegzorgvergoeding ontvangt. De halfwezenuitkering dient volgens verweerder te worden gezien als een compensatie voor het feit dat één van de ouders geen financiële bijdrage meer kan leveren in het onderhoud van een kind. Nu de kleinzoon van eiseres onder de verantwoordelijkheid van een voogdij-instelling valt, treedt deze financieel gezien in de plaats van de ouders en behoeft het gezin, waar het pleegkind verblijft, niet nogmaals te worden gecompenseerd voor de aanwezigheid van een halfwees in het huishouden. Gelet op het feit dat eiseres niet uit het besluit van verweerder van 15 november 2002 had kunnen afleiden dat het ontvangen van een vergoeding van een voogdij-instelling van invloed is op het recht op een halfwezenuitkering en zij dit niet wist of redelijkerwijs behoorde te weten, heeft verweerder besloten de halfwezenuitkering van eiseres per 1 juli 2005 te beëindigen en de uitkering met ingang van 1 juli 2004 in een jaar tijd af te bouwen naar ? 0,-.

Eiseres heeft op 17 augustus 2004 tegen het besluit van verweerder van 9 juli 2004 bezwaar gemaakt. Zij voert in haar bezwaarschrift aan dat de pleegzorgvergoeding een onkostenvergoeding is en dat de halfwezenuitkering een andere doelstelling heeft. Van [VvP] te Utrecht heeft zij gehoord dat in soortgelijke omstandigheden, als die waarin zij verkeert, het bezwaar tegen de beëindiging van de halfwezenuitkering gegrond zou zijn verklaard. Zij beroept zich om die reden op het gelijkheidsbeginsel. Ter onderbouwing van het bezwaarschrift heeft een medewerkster van [VvP] bij brief van 17 augustus 2004 aangegeven dat de pleegzorgvergoeding een onkostenvergoeding is voor de dagelijkse kosten, de verzorging en de opvoeding van het kind, die op grond van de wet niet mag worden verrekend met een uitkering. De halfwezenuitkering komt naar de mening van [VvP] veel meer ten goede van het kind zelf.

Verweerder heeft bij het thans bestreden besluit van 31 augustus 2004 het bezwaar van eiseres tegen het besluit van 9 juli 2004 ongegrond verklaard.

Standpunten van partijen

Verweerder stelt zich op het standpunt dat eiseres niet meer is aan te merken als een persoon die, als ware zij ouder, zorg draagt voor een halfwees, die tot haar huishouden behoort, zoals bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de Anw, nu in belangrijke mate door derden in de kosten van levensonderhoud van [S] wordt voorzien. Verweerder verwijst in dit kader naar de Regeling gelijkstelling pleegkinderen, waarin het uitgangspunt wordt gehanteerd dat een kind niet als eigen kind door een persoon wordt onderhouden als door derden in belangrijke mate (in de zin van de Algemene Kinderbijslagwet) wordt bijgedragen aan het levensonderhoud van dat kind. Naar de mening van verweerder gaat het daarbij niet om de vraag tot wiens huishouden de halfwees behoort, maar om de vraag of de persoon tot wiens huishouden het kind behoort, het kind verzorgt als ware hij de ouder van het kind. Hoewel in de Anw niet is vermeld wat onder zorgdragen "als ware hij ouder" moet worden verstaan, ligt het naar de

mening van verweerder niet in de rede om aan degene die een daggeldvergoeding voor het verzorgen van een kind ontvangt, een halfwezenuitkering te verstrekken. Verweerder baseert dit standpunt op de parlementaire behandeling van de Anw, waarbij de rechtsgrond van deze regelgeving is gelegen in het behoefteprincipe (Memorie van Toelichting, EK 1995-1996, 24169, nr. 45c). De voogdij-instelling treedt naar de mening van verweerder financieel gezien geheel in de plaats van de pleegouders, om welke reden het huishouden waar het kind verblijft niet nogmaals door middel van de Anw hoeft te worden gecompenseerd. In het algemeen stelt verweerder dat de halfwezenuitkering dient ter dekking van het risico dat een persoon, die bijdraagt in de zorg van een kind, wegvalt. Indien door derden in het levensonderhoud van de halfwees wordt voorzien, doet zich dat risico niet voor. Ten aanzien van de beroepsgrond van eiseres dat de pleegzorgvergoeding een onkostenvergoeding is en de halfwezenuitkering ook is bestemd voor bijvoorbeeld toekomstige voorzieningen van het kind, geeft verweerder aan dat hiervoor geen steun is te vinden in de Anw. Verder stelt verweerder zich op het standpunt dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel niet kan slagen, nu de gegevens van nabestaanden die in gelijke omstandigheden als eiseres verkeren, niet beschikbaar zijn gesteld. Eiseres ontvangt nu juist een pleegzorgvergoeding, omdat zij geen wettelijke zorgplicht heeft ten opzichte van haar kleinzoon. De hoogte van deze vergoeding is bovendien groter of gelijk aan de door een overgebleven ouder te ontvangen halfwezenuitkering en kinderbijslag.

Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat aan verweerder geen beleidsvrijheid toekomt bij de toepassing van artikel 22, tweede lid, van de Anw. Indien voldaan is aan deze bepaling, is verweerder naar de mening van eiseres verplicht tot het betalen van de halfwezenuitkering aan een ander dan de overgebleven ouder. Het nu door verweerder gevormde beleid berust niet op een in de wet aan verweerder toegekende uitvoeringsregeling en acht eiseres in strijd met de wet en met de redelijkheid. Indien de wetgever een concrete financiële voorwaarde zou hebben willen stellen aan het toekennen van een halfwezenuitkering, zou deze in de wet zijn neergelegd. Ter zitting heeft eiseres nog aangegeven dat in eerste instantie aan het toekennen van de halfwezenuitkering geen voorwaarden zijn gesteld. Verweerder stelt echter nu opeens een aanvullende voorwaarde bij de interpretatie van artikel 22, tweede lid, van de Anw. Eiseres stelt zich op het standpunt dat een kenmerk van deze uitkering is, dat zij inkomensonafhankelijk is. De enige voorwaarde is dat het kind tot het huishouden van eiseres behoort. Eiseres ontvangt voor haar kleinzoon geen kinderbijslag en nu ook geen halfwezenuitkering, terwijl zij zich moreel verplicht voelt om voor het kind te zorgen. De pleegzorgvergoeding dient naar haar mening ter compensatie van de kosten, die zij moet maken voor de verzorging van haar kleinzoon, waartoe zij op grond van de wet niet verplicht is. Deze kosten zijn hoger dan de door haar ontvangen pleegzorgvergoeding. Voorts heeft eiseres opgemerkt dat de vader van het kind wel halfwezenuitkering zou hebben ontvangen, indien hij voor hem zou zorgen. Desgevraagd heeft eiseres aangegeven dat zij zelf mag bepalen hoe zij de pleegzorgvergoeding besteedt. Daarnaast heeft zij verklaard dat de vader van [S] niet financieel bijdraagt aan zijn verzorging en dat hij ook geen kinderbijslag heeft aangevraagd.

Toepasselijk recht

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder e sub 1, van de Anw wordt onder een halfwees verstaan een ongehuwd kind, van wie één van beide ouders is overleden en van wie die ouder op de dag van overlijden was verzekerd op grond van de Anw en dat als gevolg van dat overlijden nog een overlevende ouder heeft.

In artikel 5, eerste lid, van de Anw is onder meer bepaald dat voor het recht op een nabestaandenuitkering als kind wordt aangemerkt, een pleegkind in de zin van de Algemene Kinderbijslagwet (Akw), dat geboren is voor of op de dag van overlijden van de verzekerde.

Op grond van artikel 6 van de Anw is degene die in Nederland woont ingezetene in de zin van de Anw.

Op grond van artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a, van de Anw is degene die ingezetene is, verzekerd overeenkomstig de bepaling van de Anw.

In artikel 22, eerste lid, van de Anw is bepaald dat de nabestaande die een halfwees heeft, jonger dan 18 jaar, die niet tot het huishouden van een ander behoort, recht heeft op halfwezenuitkering. Blijkens het tweede lid van dit artikel wordt, in afwijking van hoofdstuk 1 van de Anw, onder nabestaande verstaan de ouder van een halfwees of de persoon die als ware hij ouder zorg draagt voor een halfwees, die tot zijn huishouden behoort.

Op grond van artikel 24, eerste lid, aanhef en onder a, van de Anw eindigt het recht op halfwezenuitkering met ingang van de eerste dag van de maand volgende op die waarin niet langer aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een halfwezenuitkering, bedoeld in artikel 22, eerste en tweede lid, wordt voldaan.

Ingevolge artikel 7, tiende lid, van de Akw wordt een kind als pleegkind beschouwd, indien het als eigen kind wordt onderhouden en opgevoed.

Ingevolge artikel 8 van de Akw kan bij ministeriële regeling onder meer worden bepaald in welke gevallen een kind, te wiens aanzien niet wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 7, tiende lid, nochtans met een pleegkind wordt gelijkgesteld.

In de op grond van artikel 8 van de Akw vastgestelde Regeling gelijkstelling pleegkinderen, 3 december 2002, Stcrt 2002, 236, is in artikel 1, tweede lid, bepaald dat een kind, dat tot het huishouden van een verzekerde overeenkomstig deze wet behoort, niet zijnde zijn wettige ouder, en door die verzekerde als een eigen kind wordt onderhouden en wordt verzorgd, wordt gelijkgesteld met een pleegkind.

In de Toelichting op de Regeling gelijkstelling pleegkinderen is bij artikel 1, tweede lid, het volgende vermeld:

"Het gaat hier om een verzekerde die een kind in zijn huishouden heeft en geheel in de opvoeding en materiële verzorging van dit kind voorziet. Niettemin heeft hij volgens de hoofdregel van de wet en de daaraan gerelateerde jurisprudentie geen recht op kinderbijslag, omdat de formele verantwoordelijkheid voor het kind bij een andere persoon (bijvoorbeeld een wettige ouder) of instantie ligt. Hierdoor kan geen enkele partij recht doen gelden op kinderbijslag. Dit is echter niet de bedoeling van de wet. Door in deze situatie het kind ten aanzien van de persoon die het kind in zijn huishouden als een eigen kind verzorgt en onderhoudt gelijk te stellen met een pleegkind, wordt hiermee het ontstaan van een recht op kinderbijslag voor dat kind mogelijk. Hieruit dient te worden opgemaakt dat in deze situatie geen sprake kan zijn van gelijkstelling met een pleegkind indien door derden in de kosten van dit kind wordt bijgedragen, bijvoorbeeld wanneer pleeggeldvergoeding wordt verstrekt."

Beoordeling van het geschil

Ter beoordeling staat de vraag of eiseres kan worden beschouwd als nabestaande in de zin van artikel 22, tweede lid, van de Anw, waarbij dient te worden bepaald of zij zorgt draagt voor een halfwees, die tot haar huishouden behoort, als ware zij ouder. Hierbij is primair van belang wat er onder zorgdragen "als ware hij ouder" dient te worden verstaan, nu verweerder het wetsinterpreterende beleid hanteert dat daarvan geen sprake is indien de halfwees in belangrijke mate wordt onderhouden door derden, bijvoorbeeld de voogdij-instelling (beleidsregels 2004, onder 1.3.2. en 1.4.1.). In dat geval is volgens verweerder niet voldaan aan de onderhoudseis, zoals deze in de Akw en de Regeling gelijkstelling pleegkinderen is neergelegd.

De rechtbank stelt op grond van de gedingstukken en het verhandelde ter zitting vast dat de kleinzoon van eiseres een halfwees is in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder e sub 1, van de Anw, nu hij een ongehuwd kind is wiens moeder, die ten tijde van het overlijden was verzekerd op grond van de Anw, is overleden en hij nog een overlevende ouder heeft. Tevens staat vast dat eiseres niet de juridische verantwoordelijkheid c.q. het gezag over haar kleinzoon heeft, aangezien Bureau Jeugdzorg de voogdij over hem heeft en zijn vader met het ouderlijk gezag is bekleed. Nu de kleinzoon van eiseres via [VvP] bij haar in huis is geplaatst en zij voor de kosten van zijn onderhoud wordt gecompenseerd door middel van een zogenoemde pleegzorgvergoeding, kan zij worden aangemerkt als zijn feitelijke verzorger. Eiseres ontvangt voor haar kleinzoon geen kinderbijslag en de vader draagt niet bij in het onderhoud van zijn zoon.

Voor het begrip pleegkind is in de Anw aansluiting gezocht bij de bepalingen in de Akw, hetgeen inhoudt dat een kind als pleegkind dient te worden beschouwd indien het als eigen kind wordt onderhouden en opgevoed. Op grond van vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) staat in het algemeen de omstandigheid dat een ander dan de -pretense - pleegouder ten aanzien van het kind juridische verantwoordelijkheid c.q. gezag draagt, in de weg aan het aannemen van pleegouderschap in de zin van de Akw en het recht op kinderbijslag. Artikel 1, tweede lid, van de Regeling gelijkstelling pleegkinderen schept echter de mogelijkheid om in dat geval het kind toch gelijk te stellen met een pleegkind, indien de verzekerde in de zin van de Akw geheel in de opvoeding en materiële verzorging van het kind voorziet. Daarvan kan volgens de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de toelichting op dit artikel geen sprake zijn, indien voor het onderhoud van het kind een pleegzorgvergoeding wordt ontvangen.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder het begrip zorgdragen voor een halfwees als een ouder, zoals bedoel in artikel 22, tweede lid, van de Anw, in redelijkheid heeft kunnen uitleggen als het onderhouden en opvoeden van een kind als een eigen kind in de zin van artikel 7, tiende lid, van de Akw en artikel 1, tweede lid, van de Regeling gelijkstelling pleegkinderen. De rechtbank acht daarbij vooral de in de Anw neergelegde verwijzing naar de Akw voor de interpretatie van het begrip (pleeg)kind van doorslaggevende betekenis, waarbij naar haar mening ten aanzien van de situatie van eiseres door verweerder aansluiting kan worden gezocht bij de ten aanzien van de Akw ontwikkelde jurisprudentie en de op grond van die wet vastgestelde Regeling gelijkstelling pleegkinderen. Hoewel de rechtbank niet twijfelt aan het feit dat eiseres haar kleinzoon feitelijk verzorgt en opvoedt als haar eigen kind en hij haar ook als moeder beschouwt, kan eiseres naar het oordeel van de rechtbank toch niet worden aangemerkt als een nabestaande die als ware zij ouder zorgdraagt voor een halfwees, zoals bedoeld in artikel 22, tweede lid, van de Anw, nu zij juridisch geen verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van haar kleinzoon en zij voor het onderhouden van haar kleinzoon een vergoeding van [VvP] ontvangt.

Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat aan verweerder geen beleidsvrijheid toekomt bij de toepassing van artikel 22, tweede lid, van de Anw. De rechtbank is met eiseres van oordeel dat dit artikel aan verweerder geen discretionaire bevoegdheid toekent om na afweging van de relevante belangen te bepalen of aan een persoon het recht op een halfwezenuitkering kan worden toegekend. Naar het oordeel van de rechtbank komt verweerder echter wel beoordelingsruimte toe ten aanzien van de uitleg van de in artikel 22, tweede lid, van de Anw neergelegde voorwaarde "als ware hij ouder" zorgdragen, nu deze niet zonder meer voor één uitleg vatbaar is.

Ten aanzien van het beroep van eiseres op het gelijkheidsbeginsel is de rechtbank met verweerder van oordeel dat dit beroep niet kan slagen, reeds omdat niet bekend is aan welke nabestaanden, die volgens eiseres in vergelijkbare omstandigheden verkeren, verweerder wel het recht op een halfwezenuitkering heeft toegekend.

Het standpunt van eiseres dat de vader van haar kleinzoon wel recht zou hebben op een halfwezenuitkering, indien hij zelf voor zijn kind zou zorgen, kan evenmin tot een gegrondverklaring van het beroep leiden. De vader zou immers in die situatie geen pleegzorgvergoeding voor zijn zoon hebben ontvangen, zodat een vergelijking met de situatie van eiseres niet opgaat.

Ten slotte overweegt de rechtbank nog het volgende. Eiseres heeft aangegeven dat de kosten voor haar kleinzoon hoger zijn dan de door haar ontvangen pleegzorgvergoeding. Eiseres is zonder meer bereid deze extra kosten te betalen, maar heeft aangegeven dat zij geen wettelijke zorgplicht ten opzichte van haar kleinzoon heeft en om die reden meent, naast de pleegzorgvergoeding, ook recht te hebben op een halfwezenuitkering. Zoals hiervoor reeds door de rechtbank is overwogen, heeft verweerder terecht bepaald dat het ontvangen van bijdragen in de kosten van levensonderhoud van derden in de weg staat aan het zijn van nabestaande in de zin van artikel 22, tweede lid, van de Anw. Indien eiseres kan aantonen voor welk bedrag zij bijdraagt in de kosten van levensonderhoud van haar kleinzoon, wijst de rechtbank ten overvloede nog op een uitspraak van de belastingkamer van het gerechtshof te Amsterdam van 22 september 2004, LJN:AR2279, waarin onder meer het volgende is bepaald. Wanneer vaststaat dat de bijdrage in de kosten van levensonderhoud van een pleegkind door een voogdij-instelling niet voldoende is om die kosten te dekken en de pleegouder(s) ook daadwerkelijk zelf voor een substantieel bedrag hebben bijgedragen in de kosten van levensonderhoud, is naar het oordeel van het gerechtshof voldaan aan de onderhoudseis, zoals deze is gesteld in de belastingregelgeving. In dat geval is het mogelijk om de gemaakte kosten als buitengewone lasten af te trekken van het belastbare inkomen.

Op grond van het vorenstaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder terecht en op goede gronden heeft kunnen besluiten dat eiseres geen recht heeft op een halfwezenuitkering, nu zij niet als nabestaande in de zin van artikel 22, tweede lid, van de Anw kan worden beschouwd. De rechtbank merkt nog op dat verweerder hierbij zorgvuldig heeft gehandeld door de halfwezenuitkering niet met ingang van 1 juli 2004 te beëindigen, maar deze in de tijd van een jaar heeft afgebouwd, zodat eiseres gedurende die periode geleidelijk rekening heeft kunnen houden met het verlies aan inkomsten.

De aangevoerde gronden kunnen derhalve niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Aangezien ook overigens niet is gebleken dat het bestreden besluit niet in stand kan blijven, dient het beroep ongegrond te worden verklaard.

De rechtbank beslist als volgt.

3. BESLISSING

De rechtbank Utrecht,

recht doende,

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A. Muller, lid van de enkelvoudige kamer, en in het openbaar uitgesproken op 22 juni 2005.

De griffier: Het lid van de enkelvoudige kamer:

mr. H.G. van Soolingen mr. A. Muller

Afschrift verzonden op:

Tegen deze uitspraak staat, binnen zes weken na de dag van bekendmaking hiervan, voor belanghebbenden hoger beroep open bij de Centrale Raad van Beroep, Postbus 16002, 3500 DA Utrecht.