

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

KBW 1988/21 t/m 42

UITSPRAAK

in de gedingen tussen het bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, eiser, en 1 t/m 22 J.F. C.; etc.

I. Ontstaan en loop van de gedingen

Eiser heeft bij 22 beslissingen, alle daterend uit de maanden februari of april 1986, ten aanzien van gedaagden aanspraak op kinderbijslag ontzegt over kwartalen van 1984. De voormalige Raad van Beroep te Amsterdam heeft bij uitspraak van 19 februari 1988 de tegen deze beslissingen ingestelde beroepen gegrond verklaard voorzover gericht tegen weigering van kinderbijslag over de in de bestreden beslissingen genoemde kwartalen waarin gedaagden WW- of WWV-uitkering ontvingen, bepaald dat eiser op de aanvragen over die kwartalen nieuwe beslissingen moet nemen, en de beroepen voor het overige ongegrond verklaard.

Eiser heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld. Op de bij aanvullend beroepschrift van 30 mei 1988 aangevoerde gronden heeft eiser geconcludeerd tot vernietiging van de uitspraak van de Raad van Beroep voorzover daarbij de beroepen van gedaagden gegrond zijn verklaard en tot bevestiging van de uitspraak voor het overige.

Gedaagden hebben bij gemachtigde, mr. R.J. W., advocaat te R., van contra-memorie gediend bij schrijven van 28 maart 1990. Hierin is geconcludeerd tot alsnog algehele gegrondverklaring van de in eerste aanleg ingestelde beroepen.

De voorzitter van deze Raad heeft eiser bij brief van 24 februari 1992 verzocht nadere inlichtingen te verstrekken. Eiser heeft aan dit verzoek voldaan bij brief van 1 mei 1992.

De gedingen zijn gevoegd behandeld ter terechtzitting van de Raad, gehouden op 20 oktober 1992. Eiser heeft zich daar laten vertegenwoordigen door mr. O.P. B., werkzaam bij de Sociale Verzekeringsbank. Gedaagden zijn verschenen bij gemachtigde mr. W. voornoemd.

II. Motivering

Voor de beoordeling van het geschil in hoger beroep zijn met name de navolgende feiten van belang.

Gedaagden onder 1, 2, 7, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 20 en 22 hebben de Spaanse nationaliteit, gedaagden onder 3, 4, 5, 8, 13, 16, 17, en 21 de Portugese nationaliteit en gedaagden onder 6, 18 en 19 de Kaapverdiaanse nationaliteit. Zij hebben allen een gezin met een of meer kinderen dat woonachtig is in onderscheidenlijk Spanje, Portugal of Kaapverdië. Gedaagden zijn allen werkzaam geweest als zeelieden in dienst van Nedlloyd Rederijdiensten BV te Rotterdam. Aan deze dienstbetrekkingen is ultimo 1983, respectievelijk begin 1984 een einde gekomen.

Uit de gedingstukken blijkt, dat eiser gedaagden tijdens hun dienstbetrekking op grond van verdragsbepalingen als verzekerd ingevolge de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) heeft aangemerkt. De weigering van kinderbijslag als vervat in de bestreden beslissingen heeft steeds betrekking op kwartalen, gelegen na de datum van beëindiging van het dienstverband tussen gedaagden en Nedlloyd.

Bij de beantwoording van de vraag of deze weigering terecht is geschied, heeft de eerste rechter een onderscheid gemaakt tussen de kwartalen waarin gedaagden uitkering ingevolge de Werkloosheidswet (zoals deze wet van kracht was tot 1 januari 1987) of de Wet Werkloosheidsvoorziening ontvingen, en de kwartalen waarin dat niet het geval was. Aangezien er geen volstreekte duidelijkheid is met betrekking tot de vraag of alle gedaagden een werkloosheidsuitkering hebben ontvangen en evenmin of op de peildata van de in de bestreden beslissingen genoemde kwartalen al dan niet zodanige uitkeringsaanspraak bestond, zal de Raad ambtshalve het volledige oorspronkelijk tussen partijen bestaande geschil in zijn beoordeling betrekken, te weten of gedaagden na het einde van hun dienstbetrekking met Nedlloyd in het tijdvak waarop de bestreden beslissingen betrekking hebben nog op enige grond aanspraak konden maken op kinderbijslag.

Hierbij dient te worden onderscheiden tussen de beoordeling aan de hand van a) het nationale recht en b) bepalingen van internationaal recht.

a) het nationale recht

Van de kant van gedaagden is allereerst betoogd, dat zij, gelet op de sterkte en de intensiteit van hun band met Nederland, als ingezetenen in de zin van artikel 6, lid 1, onder a, van de AKW moeten worden beschouwd. Daarbij is er onder meer op gewezen, dat gedaagden zowel tijdens (verlofperioden van) hun dienstbetrekking als tijdens werkloosheid in Nederland mochten verblijven, dat alle reizen die zij in opdracht van hun werkgever maakten, begonnen en eindigden in Nederland en dat zij in ieder geval tijdens kortere verlofperioden in Nederland verbleven op min of meer vaste adressen bij familie of in pensions. De Raad is echter, evenals de Raad van Beroep, van oordeel dat hier te weinig aanknopingspunten zijn voor het aannemen van ingezetenschap. Ten aanzien van gedaagden staat onbestreden vast dat zij ten tijde hier van belang gehuwd waren, niet duurzaam gescheiden van hun echtgenotes leefden en dat hun gezin in het land van herkomst verbleef. Naar de omstandigheden beoordeeld, ligt dan naar het oordeel van de Raad in de rede dat zij (primair) geacht worden in laatstbedoeld land hun woonplaats te hebben. De bindingen met Nederland, onder meer gelegen in de hierboven opgesomde elementen, zijn voorts van onvoldoende sterkte en duurzaamheid om ten aanzien van gedaagden (mede) woonplaats in Nederland aan te nemen.

Aangezien blijkens het zojuist overwogene voor gedaagden een woonplaats aan de wal aanwijsbaar is, kan, mede gelet op het arrest van de Hoge Raad van 25 oktober 1950, B. nr. 8846, te dezen ook geen betekenis worden toegekend aan het bepaalde in artikel 3, lid 2, van de AKW.

Onbetwist staat verder vast, dat gedaagden niet als verzekerd kunnen worden aangemerkt op grond van artikel 6, lid 1, onder b, van de AKW, of op grond van enige bepaling van het destijds geldende Koninklijk Besluit van 19 oktober 1976, Stb. 557, berustend op artikel 6, lid 2 en 3 (oud), van de AKW. Het (eventueel) ontvangen van een werkloosheidsuitkering doet het laatste niet anders zijn.

b) internationaal recht

Van de zijde van eiser is uiteengezet dat gedaagden tijdens hun dienstbetrekking met Nedlloyd als verzekerd ingevolge de AKW werden aangemerkt op grond van de 'aanwijsregels' uit Titel II van de op hen toepasselijke verdragen.

Het gaat hier om de navolgende bepalingen:

- ten aanzien van Spanjaarden: artikel 8 onder b van het verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Spanje van 5 februari 1974 (Trb. 1974, nr. 80);
- ten aanzien van Portugezen: artikel 14 onder b van het Europese Verdrag inzake sociale zekerheid van 14 december 1972 (Trb. 1976, nr. 158), dat ten tijde hier in geding zowel voor

Nederland als voor Spanje van kracht was geworden;

- ten aanzien van Kaapverdianen: artikel 7 onder b van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen Nederland en Portugal van 12 oktober 1966 (Trb. 1966, nr. 294), welk verdrag in de verhouding tussen Nederland en Kaapverdië van kracht is gebleven tot de inwerkingtreding van het Verdrag inzake sociale zekerheid tussen beide staten op 1 maart 1988.

In de opvatting van eiser hebben genoemde bepalingen sterke werking, dat wil zeggen in de onderhavige situatie, dat wanneer de Nederlandse wetgeving door deze bepalingen als de toepasselijke wordt aangewezen, aan de betrokkene niet kan worden tegengeworpen dat hij niet voldoet aan de ingevolge de Nederlandse wetgeving geldende verzekeringsvoorwaarde van ingezetenschap in Nederland.

Evenzeer in de opvatting van eiser is de toepasselijkheid van deze bepaling echter beperkt tot de gevallen waarin sprake is van het daadwerkelijk verrichten van werkzaamheden, althans van de aanwezigheid van een dienstbetrekking. Ook de Raad is van oordeel, dat na beëindiging van het dienstverband ten aanzien van de (gewezen) werknemer niet (meer) kan worden gesproken van een door de onderhavige bepalingen als toepasselijk aangewezen wetgeving, in casu de Nederlandse, nu de tekst van de onderscheiden bepalingen op dit punt geen ruimte voor twijfel laat. De raad ziet voorts onvoldoende grond om met betrekking tot deze bepalingen, ook wat betreft die uit het Europese Verdrag inzake sociale zekerheid, een extensieve uitleg te hanteren overeenkomstig die van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen ten aanzien van Titel II van de EEG-verordening nr. 1408/71, binnen welke uitleg de aanwijsregels, kort gezegd, ook betekenis houden in geval van (tijdelijke) onderbreking van de arbeid.

Daargelaten dat deze jurisprudentie formeel geen betekenis heeft voor de onderhavige verdragen, ziet de Raad die benadering zozeer gebonden aan het specifieke, supranationale karakter van de rechtsgemeenschap der EG dat deze zich bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling op - overig - internationaal terrein niet leent voor analoge toepassing. Met betrekking tot het voorgaande is in de zienswijze van de Raad niet van belang of de betrokkenen na het einde van hun dienstverband al dan niet aanspraak konden maken op een werkloosheidsuitkering.

De Raad heeft voorts in de onderscheidene toepasselijke verdragen geen andere bepalingen aangetroffen waarop gedaagden een aanspraak op kinderbijslag ingevolge de Nederlandse wetgeving zouden kunnen baseren.

Het gaat hier in het bijzonder om

- voor Spanjaarden: artikel 37 lid 2 van het Verdrag met Spanje;
- voor Kaapverdianen: artikel 32 lid 1 van het (oude) Verdrag met Portugal van 12 oktober 1966 en
- voor Portugezen: artikel 33 lid 2 van het Verdrag met Portugal van 19 juni 1979 (Trb. 1979, nr. 172).

Ten aanzien van de laatste groep wijst de Raad er daarbij op dat ingevolge artikel 5, lid 2 juncto artikel 58, lid 1, van het Europese Verdrag inzake sociale zekerheid op het punt van kinderbijslag het hoofdstuk 'gezinsbijlagen' van laatstvermeld bilateraal verdrag nog geacht moet worden toepasselijk te zijn, zodat deze gedaagden, in afwijking van hetgeen de Raad van Beroep heeft overwogen, geen beroep kunnen doen op artikel 60 van het Europese Verdrag, dat betrekking heeft op de aanspraken op kinderbijslag van werklozen.

Met betrekking tot de zojuiste vermelde bilaterale verdragsbepalingen is de Raad, anders dan

de eerste rechter, met gedaagden van oordeel dat deze uitsluitend de strekking hebben om (eventuele) woonplaatsvoorwaarden terzijde te stellen teneinde de aanspraken op kinderbijslag van ingevolge de Nederlandse kinderbijslagwetgeving verzekerde werknemers te garanderen. Een verder strekking, vanuit een ruimere opvatting van het begrip 'verzekerde' en/of van het begrip 'werknemer' zoals door de eerste rechter gehanteerd, valt in de betreffende bepalingen niet te lezen. Ook hierbij acht de Raad niet relevant de omstandigheid dat na het einde van de dienstbetrekking al dan niet werkloosheidsuitkering is toegekend, mede in aanmerking genomen dat, naar uit het eerder overwogene voortvloeit, zodanige uitkering niet leidt tot verzekering ingevolge de AKW.

De Raad komt tot de slotsom, dat geen van de hierboven besproken bepalingen kan leiden tot de erkenning van een aanspraak op kinderbijslag voor gedaagden over de in de bestreden beslissingen vermelde kwartalen.

Het beroep, tenslotte, namens gedaagden op artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (Trb. 1978, nr. 177) kan aan het vorenstaande niet afdoen. Zich beperkend tot hetgeen de gemachtigde van gedaagden in dit verband heeft aangevoerd, overweegt de Raad in de eerste plaats dat in de Nederlandse wetgeving op het punt van ingezetenschap als verzekeringsvoorwaarde geen sprake is van onderscheid naar nationaliteit. Hetgeen de gemachtigde heeft aangevoerd ten betoge dat dit wèl het geval is, onder de argumentatie dat het uitgesloten moet worden geacht dat ten aanzien van Nederlanders die overigens in vergelijkbare omstandigheden als gedaagden verkeren, niet (mede) woonplaats in Nederland zou worden aangenomen, acht de Raad te speculatief om hieraan enige bewijskracht ten aanzien van het aannemen van een door de verdragsbepaling verbonden onderscheid toe te kennen.

Ook de stelling namens gedaagden dat zij 'voor de toepassing van de AKW ten achter worden gesteld bij werknemers aan de wal, terwijl daardoor geen objectieve en redelijke grond bestaat', kan de Raad niet onderschrijven.

Wanneer, zoals bij gedaagden is geschied, de verdragsrechtelijke grondslag voor hun verzekering ingevolge de AKW is komen te vervallen, dient aan de hand van de criteria van de Nederlandse wetgeving te worden beoordeeld of er gronden zijn om voortzetting van die verzekering aan te nemen.

Daarbij gaat het bij een volksverzekering als de AKW in het bijzonder om de vraag, of er sprake is van een voldoende sterke en duurzame band met Nederland om ingezetenschap aan te nemen.

Dat dit criterium, waarvan de objectiviteit en redelijkheid op zichzelf namens gedaagden kennelijk niet wordt betwist, die kwalificatie zou verliezen wanneer het op zeelieden in een positie als die van gedaagden wordt toegepast, kan de Raad niet inzien.

Al het vorenstaande moet ertoe leiden, dat de aangevallen uitspraak wordt vernietigd voorzover daarbij de in eerste aanleg ingestelde beroepen gegrond zijn verklaard en dat die beroepen alsnog in hun geheel ongegrond worden verklaard.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep,
recht doende:

vernietigt de aangevallen uitspraak in zoverre daarbij de inleidende beroepen gegrond zijn

verklaard en opdracht tot nadere beslissingen is gegeven;
verklaart die beroepen voor dat deel alsnog ongegrond;

bevestigt die uitspraak voor het overige.

24 november 1992