

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

07/4666 WWB

UITSpraak

op het hoger beroep van:

[appellante] (hierna: appellante),

tegen de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 28 juni 2007, 06/1907 (hierna: aangevallen uitspraak),

in het geding tussen:

appellante

en

het dagelijks bestuur van de Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest-Fryslân (hierna: Dagelijks Bestuur)

Datum uitspraak: 24 april 2008

I. PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. M.C. Mollema, advocaat te Grou, hoger beroep ingesteld.

Het Dagelijks Bestuur heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 april 2008. Voor appellante is verschenen mr. Mollema. Het Dagelijks Bestuur heeft zich laten vertegenwoordigen door J. Schaafsma, werkzaam bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest-Fryslân.

II. OVERWEGINGEN

De Raad gaat uit van de volgende in dit geding van belang zijnde feiten en omstandigheden.

Appellante was gehuwd met [naam ex-echtgenoot] (hierna: [ex-echtgenoot]). Uit hun relatie zijn drie kinderen geboren, in 1963, 1967 en in 1971. In 1990 is het huwelijk door

echtscheiding ontbonden. Vanaf 8 maart 1990 ontving appellante bijstand naar de norm voor een alleenstaande, laatstelijk ingevolge de Wet werk en bijstand (WWB).

Op 8 februari 2006 heeft appellante gemeld dat zij met ingang van 1 februari 2006 een kostganger in haar huis heeft tegen een overeengekomen kostgeld van €225,- per maand. Naar aanleiding van deze melding heeft bij haar een huisbezoek plaatsgevonden en is tevens komen vast te staan dat vanaf 1 november 2005 [ex-echtgenoot] op het adres van appellante ingeschreven staat in de gemeentelijke basisadministratie.

Vervolgens heeft het Dagelijks Bestuur bij besluit van 7 april 2006 de bijstand van appellante met ingang van 1 november 2005 beëindigd (lees: ingetrokken) op de grond dat appellante een partner heeft die zelfstandig in de kosten van het bestaan kan voorzien.

Bij besluit van 18 juli 2006 heeft het Dagelijks Bestuur het bezwaar tegen het besluit van 7 april 2006 ongegrond verklaard. Daarbij is overwogen dat appellante en [ex-echtgenoot] vanaf 1 november 2005 hun hoofdverblijf hebben in de woning van appellante. Voorts heeft het Dagelijks Bestuur zich op het standpunt gesteld dat, nu beiden in ieder geval drie kinderen hebben, zij op grond van het bepaalde in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder b, van de WWB worden geacht een gezamenlijke huishouding te voeren. Tenslotte heeft het Dagelijks Bestuur overwogen dat de inkomsten van appellante en [ex-echtgenoot] gezamenlijk meer bedragen dan de voor hen van toepassing zijnde bijstandsnorm.

Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het besluit van 18 juli 2006 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft geoordeeld dat, anders dan door appellante is aangevoerd, artikel 3, vierde lid, aanhef en onder b, van de WWB niet in strijd is met artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Nadat de rechtbank eerst heeft vastgesteld dat appellante en [ex-echtgenoot] vanaf 1 november 2005 hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben, heeft zij het volgende overwogen (waarbij appellante als eiseres en het Dagelijks Bestuur als verweerder is aangeduid):

"De vraag die dan nog moet worden beantwoord is of verweerder terecht heeft aangenomen dat er sprake is van een onweerlegbaar rechtsvermoeden van een gezamenlijke huishouding nu eiser en [ex-echtgenoot] uit hun relatie geboren kinderen hebben. Daarbij is van belang of onder "kind" als bedoeld in art. 3 lid 4 onder b juncto 4 aanhef en onder d van de WWB een kind van jonger dan 18 jaar moet worden verstaan, en, zo neen, of dan sprake is van een ongelijke behandeling als door eiseres gesteld.

De wetgever heeft blijkens de Parlementaire Geschiedenis (Memorie van Toelichting, TK 1991-1992, 22545, nr. 3) van de Algemene bijstandswet (Abw) welbewust een onderscheid willen maken (later ongewijzigd overgenomen in de WWB) tussen een "kind" in algemene zin en een "ten laste komend kind". Dat blijkt uit het feit dat de WWB in de art. 4 aanhef en onder d en art. 4 aanhef en onder e twee verschillende begrippen "kind" onderscheidt. Met de definitie van een "ten laste komend kind" heeft hij blijkens de Memorie van Toelichting het oog gehad op de specifieke situatie waarin gehuwden of alleenstaanden de (financiële) zorg hebben voor de categorie kinderen van jonger dan 18 jaar als zoëven bedoeld. De rechtbank is dan ook - anders dan eiseres - van oordeel dat onder "kind" als bovenbedoeld niet slechts kan worden verstaan een minderjarig eigen of stiefkind voor wie aanspraak op kinderbijslag kan worden gemaakt.

Zowel bij ex-partners of ex-gehuwden die geen uit hun relatie geboren kinderen hebben (art. 3 lid 4 aanhef en onder a van de WWB) als bij ex-partners of ex-gehuwden uit wier relatie kinderen zijn geboren (art. 3 lid 4 aanhef en onder b van de WWB) wordt, als ook voldaan is aan de voorwaarde dat de belanghebbenden hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning, op grond van de WWB uitgegaan van een onweerlegbaar rechtsvermoeden van een gezamenlijke huishouding. De Parlementaire Geschiedenis van de WWB meldt over beide vormen van onweerlegbaar rechtsvermoeden dat op voorhand kan worden aangenomen dat met het weer gaan samenwonen van ex-gehuwden en ex-partners de vroegere situatie hersteld is en dat de betrokkenen derhalve weer een gezamenlijke huishouding voeren, hetgeen eveneens het geval is als uit de relatie van betrokkenen een of meer kinderen zijn geboren (TK 1993 – 1994, 22545, nr. 18, pag. 38). Voor beide categorieën is het bestaan van een onweerlegbaar rechtsvermoeden in even grote mate van belang voor het vaststellen van de hoogte van de eventueel toe te kennen bijstand, zodat zij in zoverre gelijk worden behandeld.

Voor zover eiseres van mening is dat er toch een verboden onderscheid wordt gemaakt tussen beide categorieën samenlevingsvormen, zou dit onderscheid alleen daarin kunnen bestaan dat enerzijds er slechts sprake is van een onweerlegbaar rechtsvermoeden van een gezamenlijke huishouding als de relatie tussen de ex-partners of ex-gehuwden in de twee jaar voor de aanvraag van bijstand heeft bestaan (uitspraak van de CRvB van 29 november 2005, LJN AU7657) en dat anderzijds als de ex-partners of ex-gehuwden een uit hun relatie geboeren kind hebben, deze temporele beperking niet geldt (uitspraak van de CRvB van 29 april 2002, LJN AJ9906). Naar het oordeel van de rechtbank gaat hier evenwel niet om een verboden onderscheid. In het tweede geval neemt de wetgever aan dat tussen beide ex-partners of ex-gehuwden een levenslange band bestaat door het enkele feit dat zij een uit hun relatie geboren kind hebben, zodat in hun geval de vroegere situatie wordt hersteld als zij weer gaan samenwonen. Daarbij is niet onredelijk dat, gelet op het bepaalde in art. 4 aanhef en onder d van de WWB, de leeftijd van het kind er niet toe doet, evenmin als het moment waarop de relatie destijds is verbroken. De rechtbank is van oordeel dat sprake is van een te rechtvaardigen onderscheid tussen beide categorieën ex-partners of ex-gehuwden."

Appellante heeft zich gemotiveerd tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

De Raad komt tot de volgende beoordeling.

De Raad stelt vast dat het Dagelijks Bestuur de intrekking van de bijstand niet heeft beperkt tot een bepaalde periode. Volgens vaste rechtspraak van de Raad - zie onder meer de uitspraak van 18 juli 2006 (LJN AY5142) - bestrijkt de beoordeling door de bestuursrechter in een dergelijk geval de periode vanaf de datum met ingang waarvan de bijstand is ingetrokken tot en met de datum van het primaire intrekkingbesluit. Het voorgaande betekent dat hier beoordeeld dient te worden de periode van 1 november 2005 tot en met 7 april 2006.

Onbetwist is dat appellante en [ex-echtgenoot] in het hier te beoordelen tijdvak hun hoofdverblijf hadden in de woning van appellante.

Namens appellante is aangevoerd dat in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder b, van de WWB een niet te rechtvaardigen onderscheid wordt gemaakt tussen ex-gehuwden of ex-partners uit wier relatie een kind is geboren of bij wie erkenning heeft plaatsgevonden van een kind van de een door de ander enerzijds en ex-gehuwden of ex-partners uit wier relatie geen kind is geboren of die geen kind hebben erkend anderzijds. Ten aanzien van laatstgenoemde groep

geldt het in voornoemd artikellid vermelde onweerlegbaar rechtsvermoeden namelijk, gelet op de uitspraak van de Raad van 29 november 2005 (LJN AU7657), slechts gedurende twee jaar, terwijl voor eerstbedoelde groep geen enkele beperking in de tijd geldt.

Zoals de Raad eerder heeft geoordeeld, onder meer in de uitspraak van 3 juni 2003 (LJN AI0636) is het ingevolge artikel 26 van het IVBPR niet alleen op de in dat artikel uitdrukkelijk genoemde gronden, maar op welke grond dan ook, verboden onderscheid te maken tussen vergelijkbare gevallen, als met dit onderscheid geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen niet geschikt zijn om dat doel te bereiken of niet in een redelijke proportionaliteitsrelatie staan tot het nagestreefde doel.

De verdragsstaten beschikken over een zekere beoordelingsmarge bij de vaststelling of en in welke mate verschillen in overigens gelijksoortige situaties een verschil in behandeling rechtvaardigen. De omvang van deze beoordelingsmarge kan, afhankelijk van de aard van het gemaakte onderscheid en het beleidsterrein waarop het onderscheid betrekking heeft, verschillen. Naar het oordeel van de Raad komt - evenals het geval is onder de werking van het EVRM - aan de staten die partij zijn bij het IVBPR een ruime beleidsvrijheid toe bij de implementatie van maatregelen op sociaal en economisch gebied. Deze aanzienlijke beleidsvrijheid op sociaal-economisch gebied brengt noodzakelijkerwijze met zich dat de rechter zowel bij de toetsing van de gerechtvaardigheid van de door een staat in zijn stelsel van sociale zekerheid nagestreefde doelstellingen van sociaal beleid als bij de toetsing van de geschiktheid en de proportionaliteit van de hiertoe aangewende middelen terughoudendheid betracht, voor zover in de sociale wetgeving gemaakte onderscheidingen tenminste niet raken aan de in artikel 26 van het IVBPR expliciet genoemde, dan wel bij de huidige stand van het recht anderszins als verdacht aan te merken criteria.

Met betrekking tot het thans aan de orde zijnde onderscheid merkt de Raad allereerst op dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever het wenselijk heeft geacht om het voor gemeenten mogelijk te maken om in een aantal situaties, waarin "overduidelijk" sprake zou zijn van een gezamenlijke huishouding, zonder nadere bewijsvoering er vanuit te gaan dat betrokkenen een gezamenlijke huishouding voeren. Een duidelijke toelichting waarom dat voor gevallen als in dit geding aan de orde wordt aangenomen is daarbij niet gegeven (Kamerstukken II, 1993-1994, 22545, nr. 18, blz. 38). Wel is naar aanleiding van vragen opgemerkt dat het kabinet het niet goed denkbaar achtte dat in gevallen waarin de ouders, uit wier relatie een kind is geboren of die samen een kind hebben erkend, het hoofdverblijf in dezelfde woning hebben het element van wederzijdse verzorging zou ontbreken. Daarbij is nader toegelicht dat de reden waarom deze situatie onder het onweerlegbaar rechtsvermoeden van (thans) artikel 3, vierde lid, van de WWB is gebracht is gelegen in de omstandigheid dat uit de verzorging van een kind moet worden afgeleid dat de ouders ook elkaar bijstaan en verzorgen (Kamerstukken I, 1994-1995, 22545 en 22614, nr. 75e, blz. 8).

Deze toelichting kan naar het oordeel van de Raad geen temporeel onbeperkte toepassing van het aan de orde zijnde rechtsvermoeden rechtvaardigen. In ieder geval kan vanaf het moment waarop een kind in het algemeen geacht kan worden zelfstandig in de samenleving te functioneren immers niet aangenomen worden dat het nog door zijn ouders wordt verzorgd. Dit betekent dat het in strijd is met artikel 26 van het IVBPR om bij de toepassing van het onweerlegbaar rechtsvermoeden van artikel 3, vierde lid, onder b, van de WWB geen enkele beperking in tijd aan te leggen. Een voldoende rechtvaardiging voor toepassing van dit rechtsvermoeden kan naar het oordeel van de Raad in beginsel wel aanwezig worden geacht tot de leeftijd waarop het (jongste) kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt. Daarbij wijst de

Raad erop dat in de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen een zodanige definitie van het begrip "kind" is neergelegd in de artikelen 4, onder c respectievelijk b, van die wetten, dat de toepassing van de overigens geheel gelijklopende bepalingen in die wetten met betrekking tot het onweerlegbaar rechtsvermoeden, slechts aan de orde kan zijn op ouders van kinderen tot de leeftijd van 18 jaar voor wie aanspraak bestaat op kinderbijslag. Ten slotte merkt de Raad nog op dat ook de Sociale verzekeringsbank, blijkens haar Beleidsregels 2007, bij de toepassing van de eveneens gelijklopende bepalingen met betrekking tot het onweerlegbaar rechtsvermoeden in de Algemene Ouderdomswet en de Algemene nabestaandenwet in gevallen waarin betrokkenen een meerderjarig kind hebben, niet - zonder meer - aanneemt dat sprake is van een gezamenlijke huishouding, omdat dan uitgegaan wordt van een zogeheten meerpersoonshuishouden.

Het vorenstaande leidt tot de slotsom dat artikel 3, vierde lid, aanhef en onder b, van de WWB wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR buiten toepassing moet worden gelaten, nu de kinderen van appellante en [ex-echtgenoot] in november 2005 reeds de leeftijd van respectievelijk 42, 38 en 34 jaar hadden bereikt. Dit betekent dat het Dagelijks Bestuur niet gerechtigd was om met toepassing van artikel 3, vierde lid, aanhef en onder b, van de WWB het bestaan van een gezamenlijke huishouding in het geval van appellante zonder meer - dat wil zeggen zonder enig onderzoek naar de vraag of sprake is van wederzijdse zorg als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de WWB - aan te nemen.

Het bestreden besluit kan derhalve in rechte geen stand houden. De rechtbank heeft dit niet onderkend, zodat de aangevallen uitspraak voor vernietiging in aanmerking komt. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het besluit van 18 juli 2006 vernietigen. Het Dagelijks Bestuur zal een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak.

De Raad ziet aanleiding om het Dagelijks Bestuur te veroordelen in de proceskosten van appellante. Deze worden begroot op €644,- in beroep en op €644,- in hoger beroep voor verleende rechtsbijstand.

III. BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep gegrond;

Vernietigt het besluit van 18 juli 2006;

Veroordeelt het Dagelijks Bestuur in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 1.288,-, te betalen door de Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest-Fryslân aan de griffier van de Raad;

Bepaalt dat de Intergemeentelijke Sociale Dienst Zuidwest-Fryslân aan appellante het in beroep en in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal €144,- vergoedt;

Deze uitspraak is gedaan door G.A.J. van den Hurk als voorzitter en Th.C. van Sloten en T.L. de Vries als leden. De beslissing is, in tegenwoordigheid van N.L.E.M. Bynoe als griffier, uitgesproken in het openbaar op 24 april 2008.

(get) G.A.J. van den Hurk

(get) N.L.E.M. Bynoe

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen zes weken na de datum van verzending be-roep in cassatie instellen bij de Hoge Raad der Nederlanden (Postbus 20303, 2500 EH 's-Gravenhage) ter zake van schending of verkeerde toepassing van bepalingen inzake het begrip gezamenlijke huishouding.

AR220408