

moeten honoreren. Een positief effect van een schuldhulpverleningstraject op de psychische gezondheid is bijvoorbeeld geen reden voor een geslaagd beroep op de hardheidsclausule, ernstige financiële gevolgen van het beëindigen van het schuldhulpverleningstraject evenmin. In de onderhavige uitspraak geeft de Afdeling niet zelf het antwoord op de vraag of het bestuursorgaan het beroep op de hardheidsclausule had moeten honoreren. De Afdeling wil hier niet treden in de belangenafweging die het bestuursorgaan moet maken bij de toepassing van de hardheidsclausule. Tot welk resultaat die beoordeling zou moeten leiden, is kennelijk te weinig voor de hand liggend: het kan nog alle kanten op. Toch kan ik me niet aan de indruk onttrekken dat de Afdeling de gemeente tussen de regels meegeeft waar het nieuwe besluit toch maar op neer zou moeten komen. Klopt mijn indruk, dan getuigt onderhavige uitspraak – waarin appellante aanvoert dat zij met haar twee inwonende kinderen moet rondkomen van € 85,00 per maand en haar schulden, ondanks het feit dat zij onder bewind staat, steeds verder oplopen – ook van een verzachting ten opzichte van het oordeel in ABRvS 13-01-2016, ECLI:NL:RVS:2016:12. In die uitspraak kwam de Afdeling tot het oordeel dat ernstige financiële gevolgen die het beëindigen van het schuldhulpverleningstraject voor een belanghebbende kan hebben, geen bijzondere omstandigheid vormen op grond waarvan het college toepassing hoeft te geven aan de hardheidsclausule. Klopt mijn indruk, dan kan ik me in zo'n verzachting ten opzichte van de uitspraak van 13-01-2016 goed vinden.

G. le Noble

Gst. 2017/71

Centrale Raad van Beroep 6 december 2016, nr. 16/3986 PW (Mrs. R.H.M. Roelofs, H.C.P. Venema en J.H.M. van de Ven) m.nt. I.F. Stolze en J.C. de Wit¹

(Art. 3 lid 2 sub a Participatiewet; art. 26 IVBPR)

RSV 2017/14
USZ 2017/46
NJB 2016/2336
JWWB 2017/60
ECLI:NL:CRVB:2016:4487

Ongerechtvaardigd onderscheid tussen samenwonende bloedverwanten in de tweede graad met een zorgbehoefte en andere samenwonenden met een zorgbehoefte. (Eindhoven)

De Raad ziet in de wetsgeschiedenis van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de WWB en PW geen enkel aankno-

pingspunt voor een gerechtvaardigd verschil in behandeling van samenwonende bloedverwanten in de tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden, indien er bij één van hen sprake is van zorgbehoefte. Veeleer zijn er aanwijzingen voor het tegendeel. Zo moet, onder verwijzing naar 4.4.3 en 4.4.6, worden vastgesteld dat bij de parlementaire behandeling van de bepaling in kwestie door de staatssecretaris van SZW naar voren is gebracht dat voor deze ongelijke behandeling geen rechtvaardiging bestaat en dat de wetgever van die opvatting geen afstand heeft genomen, noch argumenten heeft genoemd waarom deze ongelijke behandeling wel is te rechtvaardigen. Dit klemmt temeer nu ook al eerder bij de totstandkoming van de Abw door de wetgever en later ook in de rechtspraak tot uitdrukking is gebracht dat geen onderscheid is gerechtvaardigd tussen bloedverwanten in de tweede graad en niet-bloedverwanten, die een gezamenlijke huishouding voeren. Daarnaast ziet de Raad ook anderszins geen toereikende objectieve rechtvaardigingsgrond voor het gehanteerde onderscheid. In dat verband is niet zonder betekenis dat de familieband tussen bloedverwanten in de eerste graad juridisch nauwer is dan die tussen tweedegraads bloedverwanten zoals broers en zussen. Dat het zou gaan om een kleine groep en een klemmend maatschappelijk probleem, zoals bij de indiening van het amendement Noorman-Den Uyl is gesteld, kan al evenmin een rechtvaardiging zijn om een andere, mogelijk veel grotere, groep met hetzelfde probleem anders te behandelen. Verder is het een feit van algemene bekendheid dat in de huidige tijd familiebanden bij de invulling van concrete zorg niet langer allesbepalend zijn. Zo komt het regelmatig voor dat een intensieve zorgrelatie aanwezig is tussen personen met een speciale band zonder dat sprake is van enige bloedverwantschap. Ten slotte kan er niet aan worden voorbijgezien dat in de AOW en Algemene nabestaandenwet, die in beginsel eenzelfde begrip gezamenlijke huishouding kennen, al geruime tijd geleden de categorie bloedverwanten in de tweede graad uit de betreffende bepalingen zijn geschrapt zonder dat dit duidelijk uit de specifieke of andersoortige aard van die wet- of regelgeving kan worden verklaard.

Het voorgaande leidt tot de slotsom dat artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW, voor zover de uitzondering wegens het bestaan van een zorgbehoefte is beperkt tot bloedverwanten in de tweede graad, wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR buiten toepassing dient te worden gelaten. Aangezien het college het bestreden besluit op deze bepaling heeft gebaseerd kan dit besluit in rechte geen stand houden. De rechtbank heeft dit niet onderkend, zodat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad het besluit van 14 januari 2016 vernietigen wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR. De Raad dient na vernietiging van het bestreden besluit te bezien welk vervolg hieraan moet worden gegeven. De rechtsgevolgen daarvan kunnen niet in stand worden gelaten. De Raad ziet evenmin mogelijkheden zelf in de zaak te voorzien nu niet geheel duidelijk is geworden hoe de feitelijke woon- en leefsituatie van appellante en B verder moet worden gekwalificeerd en of zonder meer de kostendelersnorm van toepassing is. Mede in aanmerking genomen dat de toepassing van de zogeheten bestuurlijke lus zich niet verdraagt met het rechtsmiddel van

¹ Indira Stolze en Joke de Wit werken beiden bij de sectie Bestuursrecht van Erasmus School of Law. De laatste is tevens voorzitter van de sociale kamer van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.

cassatie dat openstaat tegen toepassing van de Raad van bepalingen over het begrip gezamenlijke huishouding, bestaat aanleiding het college op te dragen opnieuw te beslissen op het bezwaar van appellante tegen het besluit van 31 augustus 2015, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van

26 mei 2016, 16/191 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven (college)

(...)

Overwegingen

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

1.1. Appellante ontving sinds 27 januari 1999 bijstand, laatstelijk ingevolge de Participatiewet (PW), naar de norm voor een alleenstaande met een toeslag van 14%. Zij woont sinds april 1994 op het adres [adres] te [woonplaats], waar zij een kamer huurt van [B.] (B). Als gevolg van een reeks herseninfarcten is appellante rolstoelafhankelijk geworden. Op 18 oktober 2011 heeft het Centrum indicatiestelling zorg (CIZ) appellante geïndiceerd voor zorgzwaartepakket LG04, voor zeven etmalen per week, waarbij een indicatie is gegeven voor "Verblijf" (in een instelling) voor de periode van 26 september 2011 tot 25 september 2026. Appellante ontvangt daarvoor een persoonsgebonden budget (pgb). Zij heeft met B een zorgovereenkomst afgesloten en ontvangt van hem de geïndiceerde zorg. Het salaris van B wordt betaald uit het pgb.

1.2. Bij besluit van 31 augustus 2015 (besluit 1) heeft het college de bijstand van appellante ingetrokken met ingang van 30 juni 2015 op de grond dat zij een gezamenlijke huishouding voert met B en de inkomsten van B hoger zijn dan de bijstandsnorm voor gehuwden. Bij besluit van 1 oktober 2015 (besluit 2) heeft het college de teveel verstrekte bijstand over de periode van 30 juni 2015 tot 1 juli 2015 tot een bedrag van € 27,83 teruggevorderd en verrekend met het tegoed aan vakantiegeld.

1.3. Bij besluit van 14 januari 2016 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen besluit 1 ongegrond verklaard. Daaraan is ten grondslag gelegd dat appellante en B een gezamenlijke huishouding voeren en dat zij als gehuwden moeten worden aangemerkt, nu weliswaar bij één van hen sprake is van zorgbehoefte maar zij geen bloedverwanten in de tweede graad zijn. Het bezwaar tegen besluit 2 heeft het college gegrond verklaard. Daarbij is in aanmerking genomen dat volgens de gemeentelijke beleidsregels bedragen beneden € 150,- niet worden teruggevorderd.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit, voor zover daarbij het bezwaar ongegrond is verklaard, ongegrond verklaard. Daarbij heeft de rechtbank, samengevat, overwogen dat voldaan is aan beide criteria van artikel 3, derde lid, van de

PW, zodat appellante en B een gezamenlijke huishouding voeren. Mede gelet op het verhandelde ter zitting is voorts geconcludeerd dat bij appellante sprake is van een zorgbehoefte in de zin van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW. Ten slotte heeft de rechtbank de beroepsgrond dat ongerechtvaardigd onderscheid wordt gemaakt tussen bloedverwanten in de eerste (lees: tweede) graad met zorgbehoefte en andere ongehuwd samenwonenden afgewezen omdat – kort gezegd – geen sprake is van gelijke gevallen.

3. In hoger beroep heeft appellante zich op de hierna te bespreken gronden tegen de aangevallen uitspraak gekeerd.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

Gezamenlijke huishouding

4.1.1. Ingevolge artikel 3, derde lid, van de PW is van een gezamenlijke huishouding sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.

4.1.2. Tussen partijen is niet (meer) in geschil dat appellante en B in de hier te beoordelen periode, van 30 juni 2015 tot en met 31 augustus 2015 (datum van het intrekkingbesluit), een gezamenlijke huishouding voerden in de in 4.1.1 bedoelde zin.

Zorgbehoefte

4.2.1. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW bepaalt dat in deze wet en de daarop berustende bepalingen als gehuwd of als echtgenoot mede wordt aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een aanverwant in de eerste graad, een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte.

4.2.2. Naar vaste rechtspraak (uitspraak van 21 mei 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2032) wordt als zorgbehoefte aangemerkt de persoon van wie reeds is vastgesteld dat hij vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard in aanmerking komt voor een opname in een AWBZ-inrichting (thans: Wlz-inrichting). Voorts is van zorgbehoefte sprake als de persoon die vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard duurzaam is aangewezen op dagelijkse hulp bij alle of de meeste algemene dagelijkse levensverrichtingen, of is aangewezen op constant toezicht teneinde mogelijk gevaar voor zichzelf of anderen te voorkomen.

4.2.3. Vaststaat dat appellante en B geen bloedverwanten in de tweede graad zijn. Tussen partijen is niet in geschil dat bij appellante sprake is van een zorgbehoefte in de in 4.2.2 bedoelde zin.

Verboden onderscheid tussen bloedverwanten in tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden met zorgbehoefte?

4.3.1. Appellante heeft, met een beroep op artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en poli-

tieke rechten (IVBPR), aangevoerd dat in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW sprake is van een verboden onderscheid, omdat – kort gezegd – niet valt in te zien dat de situatie van bloedverwanten in de tweede graad met zorgbehoefte wezenlijk verschilt van andere ongehuwd samenwonenden, waarvan de een de ander verzorgt of door de ander wordt verzorgd.

4.3.2. Artikel 26 van het IVBPR luidt in de Nederlandse vertaling als volgt:

“Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.”

4.3.3. Zoals de Hoge Raad onder meer heeft overwogen in zijn arrest van 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756, moet bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een door artikel 26 van het IVBPR verboden ongelijke behandeling voorop worden gesteld dat dit discriminatieverbod niet meebrengt dat elke ongelijke behandeling van gelijke gevallen verboden is, maar alleen die welke als discriminatie moet worden beschouwd omdat een objectieve en redelijke rechtvaardiging ervoor ontbreekt. Daarbij verdient opmerking dat op het terrein van de sociale zekerheid aan de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijk moeten worden beschouwd en, in het bevestigende geval, of een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen. Zie in dit verband ook het arrest van de Hoge Raad van 25 september 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH2580.

4.3.4. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW maakt een onderscheid tussen bloedverwanten in de tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden als bij één van beiden sprake is van zorgbehoefte. Bij eerstgenoemde categorie blijft gelijkstelling met een gehuwde achterwege, zodat de betrokkene zelfstandig subject van bijstand is en in beginsel aanspraak kan maken op bijstand naar de norm voor een alleenstaande. Bij laatstgenoemde categorie wordt de betrokkene als gehuwde aangemerkt en wordt rekening gehouden met de middelen van beide personen tezamen.

4.4.1. De Raad zal eerst bezien hoe dit onderwerp achtereenvolgens in de Algemene bijstandswet (Abw) [1996 tot 2004], de Wet werk en bijstand (WWB) [2004 tot 2015] en de PW [vanaf 1 januari 2015] was en is geregeld, en wat de wetgever daarbij voor ogen heeft gestaan.

4.4.2. Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Abw werd als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad.

4.4.3. Als onderscheidend criterium bij samenwonende bloedverwanten in de eerste graad ten opzichte van andere

ongehuwd samenwonenden (waaronder tweedegraads bloedverwanten) zag het kabinet de huidige of vroegere afhankelijkheidsrelatie van het kind ten opzichte van de ouders en het ontbreken van een vrijwillige keuze om een nieuwe, voorheen nog niet bestaande, gezamenlijke huishouding te gaan voeren (*Kamerstukken II, 1993-1994, 22 545, nr. 18, blz. 36, 1994-1994, 22 545, nr. 21, blz. 22 en 1994-1995, 22 545 en 22 614, nr. 48 blz. 68*). Volgens de regering was blijkens de memorie van toelichting bij de wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) en enkele andere wetten voor de uitzondering van bloedverwanten in de tweede graad geen objectieve rechtvaardigingsgrond aan te geven, omdat zij wat betreft hun behoeften en draagkracht niet in een andere positie verkeren dan andere ongehuwd samenwonenden (*Kamerstukken II, 1994-1995, 24 258, nr. 3, blz. 2-3*). De conclusie van de regering in de memorie van antwoord in de Eerste Kamer was en bleef dat er geen sprake is van wezenlijke verschillen tussen twee samenwonende broers en zussen en twee samenwonende vrienden of vriendinnen (*Kamerstukken I, 1995-1996, 24 258, nr. 106b, blz. 2*). In zijn uitspraak van 24 november 1998, ECLI:NL:CRVB:1998:AA9003, inzake de toepassing van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Abw heeft de Raad onder meer geoordeeld “ (...) dat, gelet op het doel en inhoud van de wettelijke regeling omtrent de gezamenlijke huishouding, er geen reden is de gezamenlijke huishouding van twee bloedverwanten in de tweede graad die valt onder de wettelijke omschrijving van dit begrip, zonder meer anders te behandelen dan andere gevallen waarin twee personen een gezamenlijke huishouding voeren (...)” en “ (...) dat de door de regering gegeven rechtvaardigingsgrond voor de uitzondering met betrekking tot bloedverwanten in de eerste graad – de wederzijdse afhankelijkheid, die naar het oordeel van de Raad ook tot uitdrukking komt in de krachtens het Burgerlijk Wetboek bestaande wederzijdse verplichtingen van ouders en kinderen tot het verstrekken van levensonderhoud – geen wezenlijk kenmerk is van de relaties tussen bloedverwanten in de tweede graad (...)”.

4.4.4. Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de WWB werd als gehuwd of als echtgenoot mede aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad of een bloedverwant in de tweede graad indien er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte.

4.4.5. In het wetsvoorstel WWB was aanvankelijk eenzelfde bepaling opgenomen als in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Abw. Door aanneming van het amendement Noorman-Den Uyl/Bakker (*Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870, nr. 62*) is alsnog ook ten aanzien van bloedverwanten in de tweede graad, indien bij één van hen sprake is van zorgbehoefte, een uitzondering op de hoofdregel – van gelijkstelling met gehuwden – aanvaard. Aldus werd een onderscheid gecreëerd met anderen die een gezamenlijke huishouding voeren en waarbij bij één van de partners sprake is van zorgbehoefte.

4.4.6. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op 17 december 2002, gevraagd naar

de consequenties van het gelijkstellen van bloedverwanten in de tweede graad aan eerstegraads bloedverwanten, onder meer geantwoord dat het huidige kabinet zich evenals destijds in 1995 op het standpunt stelt dat er geen redelijke en objectieve criteria aanwezig zijn om tweedegraads bloedverwanten uit te zonderen van alle andere ongehuwd samenwonenden voor wie toetsing moet uitwijzen of zij als partners zijn aan te merken (*Kamerstukken II, 2002-2003, 28 600 XV, nr. 85, blz. 2*). De staatssecretaris heeft voorts naar aanleiding van amendement nr. 62 van Noorman-Den Uyl/Bakker, dat voorziet in een uitzondering op de gelijkstelling met gehuwden als sprake is van een zorgbehoefte bij één van de samenwonende bloedverwanten in de tweede graad nog opgemerkt, dat dit voorstel leidt tot een ongelijke behandeling van alle andere ongehuwd samenwonenden in de WWB, waarvan er één zorgbehoefte is. Noorman-Den Uyl heeft het amendement verdedigd met het argument dat het om een klemmend maatschappelijk probleem gaat en dat het een relatief kleine groep mensen betreft. De staatssecretaris heeft daarop nogmaals gesteld dat sprake is van een ongelijke behandeling ten opzichte van ongehuwd samenwonenden als het zo wordt geregeld. Hij wilde geen hardheidsclausules (*Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870 nr. 62, blz. 86-5086*). Het amendement is voorts zonder verdere toelichting of onderbouwing aangenomen (*Kamerstukken II, 2002-2003, 28 870 nr. 62, blz. 87-5091*).

4.4.7. Met ingang van 1 januari 2015 is de WWB ingetrokken en vervangen door de PW. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de WWB is daarin onverkort overgenomen zonder specifieke toelichting.

4.5.1. De Raad stelt voorop dat de wetgever bij de invoering van het partnerbegrip in de bijstandswetgeving in 1987 (artikel 5a van de Algemene Bijstandswet) heeft beoogd ongehuwd samenwonenden, voor zover hun situatie naar objectieve maatstaven gemeten overeenkomt met die van gehuwden, met gehuwden gelijk te stellen. Van deze gelijkstelling zijn bloedverwanten in de eerste graad van meet af aan consequent uitgezonderd. De aanvankelijk gemaakte uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad is in 1996 bij de inwerkingtreding van de Abw ongedaan gemaakt. Bij de inwerkingtreding van de WWB in 2004 zijn samenwonende tweedegraads bloedverwanten opnieuw uitgezonderd voor zover er bij één van hen sprake is van zorgbehoefte.

4.5.2. De Raad ziet in de wetsgeschiedenis van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de WWB en PW geen enkel aanknopingspunt voor een gerechtvaardigd verschil in behandeling van samenwonende bloedverwanten in de tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden, indien er bij één van hen sprake is van zorgbehoefte. Veeleer zijn er aanwijzingen voor het tegendeel. Zo moet, onder verwijzing naar 4.4.3 en 4.4.6, worden vastgesteld dat bij de parlementaire behandeling van de bepaling in kwestie door de staatssecretaris van SZW naar voren is gebracht dat voor deze ongelijke behandeling geen rechtvaardiging bestaat en dat de wetgever van die opvatting geen afstand heeft genomen, noch argumenten heeft genoemd waarom deze ongelijke behandeling wel is te rechtvaardigen.

Dit klemt temeer nu ook al eerder bij de totstandkoming van de Abw door de wetgever en later ook in de rechtspraak tot uitdrukking is gebracht dat geen onderscheid is gerechtvaardigd tussen bloedverwanten in de tweede graad en niet-bloedverwanten, die een gezamenlijke huishouding voeren. Daarnaast ziet de Raad ook anderszins geen toereikende objectieve rechtvaardigingsgrond voor het gehanteerde onderscheid. In dat verband is niet zonder betekenis dat de familieband tussen bloedverwanten in de eerste graad juridisch nauwer is dan die tussen tweedegraads bloedverwanten zoals broers en zussen. Dat het zou gaan om een kleine groep en een klemmend maatschappelijk probleem, zoals bij de indiening van het amendement Noorman-Den Uyl is gesteld, kan al evenmin een rechtvaardiging zijn om een andere, mogelijk veel grotere, groep met hetzelfde probleem anders te behandelen. Verder is het een feit van algemene bekendheid dat in de huidige tijd familiebanden bij de invulling van concrete zorg niet langer allesbepalend zijn. Zo komt het regelmatig voor dat een intensieve zorgrelatie aanwezig is tussen personen met een speciale band zonder dat sprake is van enige bloedverwantschap. Ten slotte kan er niet aan worden voorbijgezien dat in de AOW en Algemene nabestaandenwet, die in beginsel eenzelfde begrip gezamenlijke huishouding kennen, al geruime tijd geleden de categorie bloedverwanten in de tweede graad uit de betreffende bepalingen zijn geschrapt zonder dat dit duidelijk uit de specifieke of andersoortige aard van die wet- of regelgeving kan worden verklaard.

4.5.3. Het voorgaande leidt tot de slotsom dat artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW, voor zover de uitzondering wegens het bestaan van een zorgbehoefte is beperkt tot bloedverwanten in de tweede graad, wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR buiten toepassing dient te worden gelaten. Aangezien het college het bestreden besluit op deze bepaling heeft gebaseerd kan dit besluit in rechte geen stand houden. De rechtbank heeft dit niet onderkend, zodat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Raad het besluit van 14 januari 2016 vernietigen wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR.

4.6. De Raad dient na vernietiging van het bestreden besluit te bezien welk vervolg hieraan moet worden gegeven. De rechtsgevolgen daarvan kunnen niet in stand worden gelaten. De Raad ziet evenmin mogelijkheden zelf in de zaak te voorzien nu niet geheel duidelijk is geworden hoe de feitelijke woon- en leefsituatie van appellante en B verder moet worden gekwalificeerd en of zonder meer de kostendelersnorm van toepassing is. Mede in aanmerking genomen dat de toepassing van de zogeheten bestuurlijke lus zich niet verdraagt met het rechtsmiddel van cassatie dat openstaat tegen toepassing van de Raad van bepalingen over het begrip gezamenlijke huishouding, bestaat aanleiding het college op te dragen opnieuw te beslissen op het bezwaar van appellante tegen het besluit van 31 augustus 2015, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen.

4.7. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Raad verder aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij hem beroep kan worden ingesteld.

5. Aanleiding bestaat het college te veroordelen in de proceskosten van appellante. Deze worden begroot op € 992,- in beroep en op € 992,- in hoger beroep wegens verleende rechtsbijstand.

Beslissing

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak;
- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 14 januari 2016 en bepaalt dat het college een nieuwe beslissing op bezwaar neemt met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat tegen het nader te nemen besluit alleen beroep bij de Raad kan worden ingesteld;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellante tot een bedrag van € 1.984,-;
- bepaalt dat het college het door appellante betaalde griffierecht van in totaal € 170,- vergoedt.

Naschrift

1. In de afgelopen maanden heeft de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB of Raad) zich meerdere malen uitgesproken over de juridische houdbaarheid van de toepassing van de 'kostendelersnorm' onder de Participatiewet. Daarbij heeft de Raad onder andere geoordeeld dat de toepassing van de kostendelersnorm niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 26 van het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR). In een van deze uitspraken heeft de CRvB bepaald dat het feit dat tweedegraads bloedverwanten, al dan niet met een commerciële huurovereenkomst, niet zijn uitgezonderd van de toepassing van de kostendelersnorm geen discriminatie oplevert.

In de onderhavige zaak moet de Raad de vraag beantwoorden in hoeverre artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet in het licht van artikel 26 van het IVBPR een verboden onderscheid oplevert ten aanzien van bloedverwanten in de tweede graad ten opzichte van andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte. In artikel 3, eerste en tweede lid, van de Participatiewet is opgenomen welke samenwonende personen voor de toepassing van deze wet aan gehuwden worden gelijkgesteld. Dit zijn niet alleen geregistreerde partners maar ook andere ongehuwd samenwonenden die een gezamenlijke huishouding voeren. De gelijkstelling is van belang voor de vaststelling van het recht op bijstand. Ingevolge artikel 3, tweede lid, van de Participatiewet worden samenwonende eerstegraads bloed- of aanverwanten en tweedegraads bloedverwanten van de gehuwdennorm uitgezonderd, indien bij een van laatstgenoemden sprake is van een zorgbehoefte. Ongehuwd samenwonenden van wie

één zorgbehoevend is, vallen wettelijk gezien buiten de uitzonderingsgevallen en worden derhalve, indien sprake is van hoofdverblijf in dezelfde woning én het dragen van wederzijdse zorg, aan gehuwden gelijkgesteld. Van een zorgbehoefte is volgens vaste jurisprudentie sprake wanneer een persoon, vanwege ziekte of een stoornis van lichamelijke, verstandelijke of geestelijke aard in aanmerking komt voor opname in een Wlz-inrichting, dan wel is aangewezen op dagelijkse hulp bij de meeste dagelijkse levensverrichtingen of is aangewezen op constant toezicht, r.o. 4.2.2.

2. In deze zaak ontvangt de zorgbehoevende appellante sinds 1999 een bijstandsuitkering naar de norm van een alleenstaande. Al sinds 1994 huurt zij een kamer bij haar zorgverlener die op hetzelfde adres woont. Op grond van een tussen partijen gesloten zorgovereenkomst verleent de verhuurder/zorgverlener de geïndiceerde zorg en ontvangt hij daarvoor salaris uit het persoonsgebonden budget van appellante. Deze woon- en leefsituatie is door het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven aangemerkt als een gezamenlijke huishouding. Omdat de inkomsten van de zorgverlener hoger zijn dan de bijstandsnorm voor gehuwden, is de bijstandsuitkering van appellante ingetrokken. Evenals in eerste aanleg voert appellante in hoger beroep aan dat de uitzondering op de gelijkstelling aan gehuwden onder artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet een ongerechtvaardigd onderscheid oplevert tussen bloedverwanten in de tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte. Zij betoogt dat zij en haar zorgverlener voor het recht op bijstand niet als gehuwden mogen worden aangemerkt. De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard omdat, voor zover al sprake is van gelijke gevallen, het gemaakte onderscheid objectief wordt gerechtvaardigd. De CRvB is het niet eens met de rechtbank en oordeelt dat geen objectieve rechtvaardiging bestaat voor de ongelijke behandeling van samenwonende tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden, voor zover sprake is van een zorgbehoefte. De Raad oordeelt dat de wetsbepaling buiten toepassing dient te worden gelaten wegens strijd met het discriminatieverbod en vernietigt om die reden het bestreden besluit, r.o. 4.5.2 en 4.5.3.

3. In deze annotatie zullen wij allereerst ingaan op de navolgbaarheid van het standpunt van de Raad dat de ongelijke behandeling van ongehuwd samenwonenden ten opzichte van tweedegraads bloedverwanten met een zorgbehoefte, niet objectief kan worden gerechtvaardigd. Vervolgens zullen wij de consequenties bespreken die de Raad verbindt aan zijn oordeel dat de uitzondering van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet buiten toepassing dient te blijven. De noot wordt afgesloten met de vraag naar de juridische houdbaarheid van het onderscheid bij de (toepassing van de) kostendelersnorm tussen bloedverwanten in de tweede graad en anderen in het licht van deze uitspraak.

4. De CRvB motiveert zijn beslissing onder meer door te verwijzen naar de wetsgeschiedenis van artikel 3, tweede

lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet en haar voorgangers. Tussen 1996 en 2004 zag de uitzondering op de gehuwdenorm alleen op bloedverwanten in de eerste graad, omdat de wetgever nadrukkelijk rekening hield met de afhankelijkheidsrelatie tussen ouders en een of meer meerderjarige kinderen. De uitzondering is destijds bewust niet van toepassing verklaard op tweedegraads bloedverwanten omdat geen objectieve rechtvaardigingsgrond bestond voor een andere behandeling van deze groep ten opzichte van andere ongehuwd samenwonenden. Ook de Raad heeft in eerdere uitspraken erkend dat – met het oog op de wederzijdse afhankelijkheid tussen ouder en kind – een wezenlijk onderscheid bestaat tussen eerstegraads en tweedegraads bloedverwanten, r.o. 4.4.3. De uitbreiding van de uitzondering naar bloedverwanten in de tweede graad met een zorgbehoefte is in 2004 door het amendement Noorman-Den Uyl/Bakker in de wet opgenomen. De toenmalige Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft zich namens de regering op het standpunt gesteld dat het voorstel zou leiden tot een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van andere ongehuwd samenwonenden van wie er één zorgbehoevend is. Ondanks dit standpunt is het amendement met een kleine meerderheid aangenomen en daarmee is de uitzondering opgenomen in de wet, r.o. 4.4.5-4.4.7.

5. De CRvB baseert zijn oordeel ten principale op de kritiek die op het amendement Noorman-Den Uyl/Bakker is geuit. De wetgever heeft geen afstand genomen van deze kritiek en tevens zijn geen argumenten aangedragen die een ongelijke behandeling kunnen rechtvaardigen, aldus de CRvB. Wat ons opvalt, is dat de Raad vrij eenvoudig de vraag passeert of wel sprake is van gelijke gevallen. Wij vragen ons af in hoeverre dat terecht is. Ons inziens kunnen de argumenten die de Raad naar voren brengt om te oordelen dat geen objectieve rechtvaardiging bestaat voor de ongelijke behandeling van beide groepen, namelijk evenzeer worden gebruikt ter verdediging van het standpunt dat geen sprake is van gelijke gevallen. De CRvB overweegt dat de band tussen eerstegraads bloedverwanten juridisch nauwer is dan die tussen tweedegraads bloedverwanten. Naar analogie doorredenerend geldt dit argument ook voor de juridische band tussen tweedegraads bloedverwanten ten opzichte van bijvoorbeeld vrienden en vriendinnen. Tussen deze laatsten bestaat immers niet automatisch een juridische band. Dit maakt het, naar onze mening, verdedigbaar dat het hier niet om gelijke gevallen gaat. Hoewel niet onomwonden uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat de Tweede Kamer dit standpunt heeft ingenomen, zou dit uit het aannemen van het amendement wel kunnen worden afgeleid. Daarom laat de onderbouwing van het oordeel van de Raad naar onze mening op dit punt te wensen over.

6. Omdat de CRvB oordeelt dat sprake is van onderscheid waarvoor geen objectieve rechtvaardiging bestaat, overweegt hij dat “artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de PW, voor zover de uitzondering wegens het bestaan van een zorgbehoefte is beperkt tot bloedverwanten in de tweede graad, wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR

buiten toepassing dient te worden gelaten”, r.o. 4.5.3. Dit heeft tot gevolg dat de uitzondering ook voor andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte gaat gelden; ook zij moeten als niet gehuwd worden aangemerkt. Appellante blijft hierdoor ‘zelfstandig subject van bijstand’ en de inkomsten van haar verhuurder/zorgverlener worden niet in aanmerking genomen bij het vaststellen van het recht op en de hoogte van de bijstand. Daarmee laat de CRvB in onze ogen de uitzondering voor tweedegraads bloedverwanten niet buiten toepassing maar verruimt hij het toepassingsbereik van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Participatiewet tot alle samenwonenden met een zorgbehoefte. Wij vragen ons zeer af, ook vanwege de veelvuldigheid door de CRvB aangehaalde parlementaire geschiedenis, of de Raad daarmee niet wat al te veel op de stoel van de wetgever kruipt. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de regering in het geheel geen uitzondering wilde opnemen voor ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte. Tegen de zin van de regering immers, is door het amendement Noorman-Den Uyl/Bakker toch een beperkte uitzondering, namelijk alleen voor tweedegraads bloedverwanten, in de wet opgenomen. Het komt ons daarom vreemd voor dat de CRvB in deze uitspraak die niet door de regering gewenste uitzondering juist verruimt. Onzes inziens had de Raad na zijn oordeel dat sprake is van een schending van artikel 26 van het IVBPR er verstandiger aan gedaan opnieuw aan te sluiten bij het al eerder door hem aangehaalde Arbeidskostenforfait-arrest. Hij had dan kunnen overwegen dat het buiten toepassing laten van de discriminatoire regeling belanghebbende in casu niet baat en dat daarmee de vraag voorligt of de rechter effectieve rechtsbescherming kan bieden door op een andere wijze in het door het artikel veroorzaakte rechtstekort te voorzien dan wel dat hij zulks vooralsnog aan de wetgever moet overlaten, vgl. Hoge Raad van 12 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA2756, r.o. 3.14. Aansluitend had de Raad dan r.o. 3.15 van genoemd arrest kunnen citeren:

“Deze afweging zal in het algemeen ertoe leiden dat de rechter aanstonds zelf in het rechtstekort voorziet indien zich uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen, of de wetsgeschiedenis, voldoende duidelijk laat afleiden hoe zulks dient te geschieden. In gevallen echter waarin verschillende oplossingen denkbaar zijn en de keuze daaruit mede afhankelijk is van algemene overwegingen van overheidsbeleid of belangrijke keuzes van rechtspolitieke aard moeten worden gemaakt, is aangewezen dat de rechter die keuze vooralsnog aan de wetgever laat, zulks zowel in verband met de in 3.14 bedoelde staatsrechtelijk gewenste terughoudendheid van de rechter als wegens zijn beperkte mogelijkheden op dit gebied.”

Naast het feit dat wij menen dat de te kiezen oplossing mede afhankelijk is van algemene overwegingen van overheidsbeleid, wijst de wetsgeschiedenis, zoals wij al opmerkten, voorzichtig gezegd niet in de richting van de

door de CRvB gekozen oplossing. Ook denken wij, zoals wij in het vervolg van deze noot zullen betogen, dat de door de Raad gekozen oplossing niet naadloos aansluit bij het stelsel der wet.

7. Door het oordeel van de CRvB verdwijnt het onderscheid tussen samenwonende tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte. De reden waarom wij menen dat deze oplossing niet goed past in het wettelijk systeem van de Participatiewet, is gelegen in het onderscheid dat wordt gemaakt in de bepalingen over kostendelers. Bijstandsgerechtigden die hun woning delen met een of meer anderen worden in beginsel als kostendelers aangemerkt, tenzij zij een commerciële overeenkomst, bijvoorbeeld een kostgangersovereenkomst of een huurcontract, hebben met een van hun medebewoners. Deze uitzondering geldt echter niet voor bloed- of aanverwanten in de eerste en tweede graad, aldus artikel 19a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Participatiewet. Deze groep wordt altijd als kostendeler aangemerkt ongeacht het feit of een commerciële (ver) huurprijs is overeengekomen. De wetgever heeft namelijk gemeend dat de relatie tussen deze bloedverwanten nimmer een zakelijke kan zijn (*Kamerstukken II 2013/14, 33801, 3, p. 60*). Het feit dat door de uitspraak van de CRvB het onderscheid tussen samenwonende tweedegraads bloedverwanten en andere ongehuwd samenwonenden met een zorgbehoefte is opgeheven, doet de wenkbrauwen toch enigszins fronsen bij het nog wel bestaande onderscheid tussen deze twee groepen voor de toepassing van de kostendelersnorm.

8. De consequentie van deze uitspraak is namelijk dat appellante en haar verhuurder/zorgverlener niet langer worden aangemerkt als gehuwden waardoor beiden als zelfstandig subject voor eventuele bijstandsverlening worden gezien. Mochten zij een commerciële huurovereenkomst hebben, dan zal de kostendelersnorm niet worden toegepast. Voor twee tweedegraads samenwonende bloedverwanten van wie één een zorgbehoefte heeft en waarbij de één maandelijks huur betaalt die kan worden gekwalificeerd als een commerciële prijs, geldt eveneens dat zij niet worden aangemerkt als gehuwden maar dat daarentegen de kostendelersnorm wél zal worden toegepast. Wij vragen ons in het licht van artikel 26 IVBPR af in hoeverre dit onderscheid kan worden gerechtvaardigd.

9. Ten slotte merken wij op dat de consequenties van de uitspraak op dit moment nog niet feitelijk in praktijk worden gebracht, omdat het college van de gemeente Eindhoven beroep in cassatie heeft ingesteld tegen de uitspraak van de CRvB. Dit heeft tot gevolg dat de werking van de uitspraak van de Raad is opgeschort tot op het beroep in cassatie is beslist en dat de gemeenten, zoals ook de staatssecretaris in een kamerbrief heeft aangegeven, gehouden zijn de huidige wettelijke regeling uit te voeren (*Kamerbrief staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 20 februari 2017, 2017-0000022479*).

I.F. Stolze en J.C. de Wit

Gst. 2017/72

Centrale Raad van Beroep 13 december 2016, nr. 15/764 WWB

(Mrs. O.L.H.W.I. Korte, H.C.P. Venema en J.L. Boxum)
m.nt. J.C. de Wit¹

(Art. 17, art. 18a, art. 54, art. 58 WWB; art. 6 lid 2 EVRM)

RSV 2017/21

USZ 2017/85

ECLI:NL:CRVB:2016:5094

Ondanks schending van de inlichtingenplicht is recht op bijstand vast te stellen. Geen bewijs voor inkomsten, geen benadelingsbedrag, geen boete maar schriftelijke waarschuwing. (Den Haag)

Volgens vaste rechtspraak (uitspraak van 15 oktober 2013, ECLI:NL:CRVB:2013:2055) rechtvaardigt het feit dat in een door een betrokkene gehuurde woning een hennepkwekerij is aangetroffen, de vooronderstelling dat die betrokkene daarvan exploitant is geweest en dat de opbrengst hem ten goede is gekomen. Bij de exploitatie van een hennepkwekerij moet steeds rekening worden gehouden met inkomsten. Dit geldt ook als nog geen oogst heeft plaatsgevonden. Met het feit dat appellante zelf de hennepkwekerij bij de politie heeft gemeld en het gegeven dat het Openbaar Ministerie wegens gebrek aan bewijs geen strafvervolgning tegen appellante heeft ingesteld, heeft appellante in voldoende mate het aan de vooronderstelling ten grondslag gelegen vermoeden ontzenuwd dat zij betrokken was bij de exploitatie van de hennepkwekerij en daaruit inkomsten heeft verworven. Immers, iemand die betrokken is bij de exploitatie van een hennepkwekerij, zal, gelet op het risico dat hij daardoor loopt op strafvervolgning, zelden zelf de kwekerij bij de politie melden. Bewijs dat appellante betrokken was bij de hennepkwekerij ontbreekt. Dit betekent dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat door de schending van de inlichtingenverplichting het recht op bijstand niet is vast te stellen.

Uit wat onder 4.2 tot en met 4.5 is overwogen volgt dat het college wel in voor intrekking toereikende mate aannemelijk heeft gemaakt dat appellante in de te beoordelen periode de inlichtingenverplichting heeft geschonden door geen melding te doen van de hennepkwekerij aan het college. Zoals eerder is overwogen (uitspraak van 21 juli 2015, ECLI:NL:CRVB:2015:2451) brengt dit, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet mee dat de schending van de inlichtingenverplichting ook in dit geding met betrekking tot de opgelegde boete zonder meer een vaststaand gegeven is. Daarover dient bij betwisting, evenals over de feiten, een zelfstandig oordeel te worden gegeven. Dit uitgangspunt bij de waardering van het bewijsmateriaal bij een opgelegde boete kan met zich meebrengen dat de bestuursrechter bepaalde feiten, die bij beantwoording van de vraag of sprake is van schending

¹ Joke de Wit is universitair hoofddocent Bestuursrecht aan Erasmus School of Law en voorzitter van de sociale kamer van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Rotterdam.