

ECLI:NL:CRVB:2018:3296

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	23-10-2018
Datum publicatie	29-10-2018
Zaaknummer	17/8062 PW
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Inkomenstoeslag. Maximum/minimum terughoudende toets van algemeen verbindend voorschrift. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepalingen over de individuele inkomenstoeslag in de PW noch die van de langdurigheidstoeslag in de WWB blijkt dat de wetgever een minimum- of maximumhoogte van de toeslag heeft beoogd (vergelijk ook de uitspraken van 21 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4102, en 15 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2379). Evenmin blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever heeft beoogd dat differentiatie moet worden aangebracht in de hoogte van de toeslag, bijvoorbeeld gelet op de leefvorm. De gemeenten zijn geheel vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan de inkomenstoeslag. Volgens vaste rechtspraak (zie onder meer de uitspraak van 6 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3098) heeft in het algemeen te gelden dat het aan de materiële wetgever is voorbehouden om alle betrokken belangen af te wegen en moet de rechter het resultaat daarvan respecteren. Dit uitgangspunt lijdt uitzondering indien aan de inhoud of de wijze van totstandkoming van een algemeen verbindend voorschrift zodanige ernstige feilen kleven dat dit voorschrift om die reden niet als grondslag kan dienen voor daarop in concrete gevallen te baseren besluiten. Dat brengt met zich dat de rechter bij de behandeling van een beroep dat tegen een in concreto genomen besluit is ingesteld, ook gehouden is om - met terughoudendheid - te toetsen of het desbetreffende algemeen verbindende voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag voor dat besluit vormt. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer. Bij de vaststelling van de Verordening is gemotiveerd hoe de hoogte van de toeslag van 50,- zich verhoudt tot het armoedebeleid in de gemeente Rotterdam. Uit de toelichting komt naar voren dat het geheel van maatregelen, waaronder afzonderlijke, meer generieke regelingen voor bepaalde leefvormen, er toe moet leiden dat alle belanghebbenden, ook gehuwden met kinderen, in natura dan wel met inkomen, ondersteund kunnen worden. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de in de Verordening gemaakte keuze voor één toeslag de terughoudende toetsing als niet kan doorstaan.</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2018/499 NJB 2018/2068 USZ 2018/323 JWWB 2018/286 RSV 2018/229

Uitspraak

17 8062 PW

Datum uitspraak: 23 oktober 2018

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 24 november 2017, 17/1241 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellante] te [woonplaats] (appellante)

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (college)

PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. A.K. Ramdas, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift en nadere stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft tezamen met de zaken 17/7924 PW, 17/7977 PW, 17/7978 PW, 17/8042 PW en 17/8052 PW plaatsgevonden op 25 september 2018. Namens appellante zijn mr. Ramdas en mr. M.A.K. Rahman, advocaat, verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. L.A. Bouter, mr. S. Duinhouwer en mr. M. Jansen.

OVERWEGINGEN

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

1.1. Op 9 april 2016 heeft appellante bij het college een aanvraag om een individuele inkomenstoeslag op grond van artikel 36 van de Participatiewet (PW) ingediend. Bij besluit van 8 september 2016, na bezwaar gehandhaafd bij besluit van 19 januari 2017 (bestreden besluit), heeft het college de aanvraag afgewezen.

2. Bij de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat appellante over 2016 in aanmerking wordt gebracht voor een individuele inkomenstoeslag van 100,-. Daarnaast heeft de rechtbank het college in de door appellante gemaakte proceskosten wegens verleende rechtsbijstand in bezwaar en beroep veroordeeld tot een bedrag van 495,-. De hoogte van dit bedrag heeft de rechtbank als volgt bepaald. De zaak van appellante is met een groot aantal zaken op 30 oktober 2017 en 1 november 2017 gelijktijdig

behandeld. In zes van die zaken, waaronder deze zaak, heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard. Bij de bepaling van de hoogte van de proceskostenveroordeling is de rechtbank in deze zaken uitgegaan van samenhangende zaken in de zin van artikel 3, tweede lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). Bij de bepaling van de hoogte van de kosten is de rechtbank uitgegaan van 1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor de hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, met een waarde van 495,- per punt en een wegingsfactor 1,5. Het totale bedrag van de aldus bepaalde vergoeding heeft de rechtbank gelijkelijk over deze zes zaken verdeeld.

3. In hoger beroep heeft appellante zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Daarbij heeft appellante het volgende aangevoerd. Bij de vaststelling van de Verordening individuele inkomenstoelage Participatiewet Rotterdam 2016 (Verordening) is niet gemotiveerd hoe de hoogte van de toeslag van 50,- zich verhoudt tot het armoedebeleid in de gemeente Rotterdam. Het opnemen in de Verordening van één toeslag voor alle leefvormen is onevenredig, omdat bijvoorbeeld gehuwden met kinderen met dezelfde toeslag minder bestedingsruimte hebben dan een alleenstaande. Verder heeft de rechtbank met de vaststelling van de kosten in bezwaar en beroep op 495,- (4 punten en een wegingsfactor 1,5 te delen door 6) geen juiste toepassing heeft gegeven aan het Bpb. De rechtbank heeft ten onrechte nagelaten een vergoeding voor de nadere zitting op 1 november 2017 toe te kennen.

4. De Raad komt tot de volgende beoordeling.

4.1.1. Artikel 36, eerste lid, van de PW bepaalt dat het college op een daartoe strekkend verzoek van een persoon van 21 jaar of ouder doch jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die langdurig een laag inkomen en geen in aanmerking te nemen vermogen als bedoeld in artikel 34 heeft en geen uitzicht heeft op inkomensverbetering, gelet op de omstandigheden van die persoon, een individuele inkomenstoelage kan verlenen.

4.1.2. In artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de PW is bepaald dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het verlenen van een individuele inkomenstoelage, als bedoeld in artikel 36. In het tweede lid van dat artikel is bepaald dat de regels, bedoeld in het eerste lid, voor zover het gaat om het eerste lid, onderdeel b, in ieder geval betrekking hebben op de hoogte van de individuele inkomenstoelage en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig en laag inkomen.

4.1.3. De in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de PW bedoelde verordening is de Verordening. In artikel 5 van de Verordening is bepaald dat de individuele inkomenstoelage 50,- per toeslagjaar bedraagt. In artikel 9, tweede lid, van de Verordening is bepaald dat in afwijking van artikel 5 de individuele inkomenstoelage het dubbele bedraagt van het bedrag genoemd in artikel 5, voor het toeslagjaar dat aanvangt in 2016.

4.2. Zoals de Raad eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4102), bestaan geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de vaststelling van de hoogte van de individuele inkomenstoelage op een bedrag van 50,- niet in overeenstemming is met de bedoeling van de wetgever. Onder verwijzing naar de in die uitspraak vermelde passages uit de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociale zekerheidswetten, overweegt de Raad hier nog het volgende.

4.2.1. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de individuele inkomenstoelage valt af te leiden dat de gemeenten, net als met betrekking tot de langdurigheidstoelage als bedoeld in artikel 36 van de Wet werk en bijstand (WWB) zoals deze bepaling sinds 1 januari 2009 luidde, verplicht zijn om in een verordening regels te stellen met betrekking tot het verlenen van een toeslag.

Deze regels dienen in ieder geval betrekking te hebben op de hoogte van de individuele inkomensvoet en de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de begrippen langdurig en laag inkomen. De gemeenten zijn daarbij vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan deze begrippen. In zoverre is de opdracht aan de gemeenteraad in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de PW gelijklopend aan de opdracht in de WWB ten aanzien van de langdurigheidstoelag. De wetgever heeft daarin geen wijziging beoogd. Dit brengt met zich dat de wetsgeschiedenis van artikel 36 van de WWB en de rechtspraak over de langdurigheidstoelag van belang blijven bij de beoordeling van de individuele inkomensvoet als bedoeld in artikel 36 van de PW.

4.2.2. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot Wijziging van de WWB in verband met decentralisering van de langdurigheidstoelag en op bevordering van maatschappelijke participatie gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen (Kamerstukken II 2007/08, 31 441, nr. 3, blz. 5 en 6) is vermeld:

“[] De regering is van mening dat de langdurigheidstoelag zoveel mogelijk een gemeentelijke verantwoordelijkheid moet worden. Gemeenten kunnen het beste bepalen welke vormgeving van de langdurigheidstoelag het beste aansluit bij enerzijds het re-integratiebeleid van gemeenten en anderzijds de wens om inkomensondersteuning te bieden aan mensen die langdurig een inkomen op het sociaal minimum hebben zonder dat zij perspectief hebben dit inkomen door arbeidsinschakeling of progressie op de arbeidsmarkt te vergroten. [] Nu de verantwoordelijkheid voor de invulling van de begrippen langdurig, perspectief op de arbeidsmarkt en laag inkomen bij gemeenten berust, behoort ook de verantwoordelijkheid voor de bepaling van de hoogte van de langdurigheidstoelag gedecentraliseerd te worden. Deze elementen vormen in hun onderlinge samenhang de basis waarop gemeenten een op re-integratie toegespitst beleid vormgeven. De regering gaat ervan uit dat gemeenten voor wat betreft de hoogte geen excessieve bedragen zullen opnemen, a) omdat dat de re-integratie belemmert en daarmee kostenverhogend werkt (gemeenten zijn financieel verantwoordelijk voor de WWB), b) omdat de financiële middelen van gemeenten niet onbeperkt zijn en c) omdat ook gemeenteraden hun rol in deze zullen vervullen. Dit biedt naar het oordeel van de regering voor gemeenten voldoende reden om te kiezen voor een participatie bevorderende vormgeving.”

4.2.3. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel dat uiteindelijk heeft geleid tot wijziging van de artikelen 8 en 36, eerste lid, van de WWB is uitgebreid aandacht besteed aan de vraag of een minimum toeslag moet worden voorgeschreven. De in dat verband door de kamerleden Karabulut en Van Gent voorgestelde amendementen om minimum normbedragen voor de langdurigheidstoelag voor te schrijven dan wel de hoogte van de toeslag, of althans het minimumbedrag hiervan, bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen, zijn verworpen (Kamerstukken II 2008/09, 31 441, nrs. 10 en 11, en Handelingen II 2008/09, nr. 10, blz. 658).

4.3. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de bepalingen over de individuele inkomensvoet in de PW noch die van de langdurigheidstoelag in de WWB blijkt dat de wetgever een minimum- of maximumhoogte van de toeslag heeft beoogd (vergelijk ook de uitspraken van 21 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:4102, en 15 juli 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2379). Evenmin blijkt uit de wetsgeschiedenis dat de wetgever heeft beoogd dat differentiatie moet worden aangebracht in de hoogte van de toeslag, bijvoorbeeld gelet op de leefvorm. De gemeenten zijn geheel vrij in de wijze waarop zij invulling geven aan de inkomensvoet.

4.4. Volgens vaste rechtspraak (zie onder meer de uitspraak van 6 september 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3098) heeft in het algemeen te gelden dat het aan de materiële wetgever is voorbehouden om alle betrokken belangen af te wegen en moet de rechter het resultaat daarvan respecteren. Dit uitgangspunt lijdt uitzondering indien aan de inhoud of de wijze van totstandkoming van een algemeen verbindend voorschrift zodanige ernstige feiten kleven dat dit voorschrift om die reden niet als grondslag kan dienen voor daarop in concrete gevallen te baseren besluiten. Dat brengt

met zich dat de rechter bij de behandeling van een beroep dat tegen een in concreto genomen besluit is ingesteld, ook gehouden is om - met terughoudendheid - te toetsen of het desbetreffende algemeen verbindende voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag voor dat besluit vormt. Bij die, niet rechtstreekse, toetsing van het algemeen verbindende voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijk richtsnoer.

4.5.1. In het voorstel van het college van 14 juni 2016 aan de gemeenteraad tot vaststelling van de Verordening is vermeld dat aansluiting is gezocht bij:

- de uitgangspunten van het armoedebeleid;
- de reeds bestaande minimaregelingen in het kader van het armoedebeleid en de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015. Bijvoorbeeld de collectieve ziektekostenverzekering, de Tegemoetkoming meerkosten zorg, het AOW- en Jeugdtegoed, het gereduceerde tarief voor de Rotterdamdampas;
- het voor dit doel beschikbare financiële kader.

In het verweerschrift in hoger beroep en in de nadere toelichting ter zitting heeft het college met betrekking tot de uitgangspunten van het armoedebeleid gewezen op het koersdocument van 31 maart 2015, waarin het Rotterdamse armoedebeleid is uitgewerkt. In dit document staat dat de oplossing voor armoede niet altijd is gelegen in het geven van geld. Zo is overwogen dat de zelfredzaamheid van belanghebbenden wordt vergroot door informatie te verschaffen en door het aanleren van vaardigheden waardoor financiële problemen kunnen worden voorkomen. Daarnaast wordt door middel van maatwerk per individu beoordeeld of een belanghebbende recht heeft op inkomensondersteuning in de vorm van bijzondere bijstand of hulp in natura door een wijkteam. Ten aanzien van kinderen en ouderen geldt dat zij ondersteund worden door aparte, meer generieke regelingen zoals een geldkaart waarmee aankopen kunnen worden gedaan in winkels. Uitgangspunt is daarnaast dat werk moet lonen. Regelingen die worden getroffen dienen een stimulans te zijn richting betaald werk. Om deze reden zijn ook regelingen getroffen waarbij werknemers in aanmerking kunnen komen voor bijzondere bijstand voor kinderopvang. Ten slotte is breed ingezet op initiatieven vanuit de stad zelf, zoals ruilwinkels. Dit armoedebeleid biedt, zo vermeldt het koersdocument, als zodanig voldoende ondersteuning aan personen die in armoede leven.

4.5.2. Anders dan appellante heeft aangevoerd volgt uit 4.5.1 dat bij de vaststelling van de Verordening is gemotiveerd hoe de hoogte van de toeslag van 50,- zich verhoudt tot het armoedebeleid in de gemeente Rotterdam. Deze beroepsgrond slaagt niet.

4.5.3. Uit de onder 4.5.1 weergegeven toelichting komt naar voren dat het geheel van maatregelen, waaronder afzonderlijke, meer generieke regelingen voor bepaalde leefvormen, er toe moet leiden dat alle belanghebbenden, ook gehuwden met kinderen, in natura dan wel met inkomen, ondersteund kunnen worden. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de in de Verordening gemaakte keuze voor één toeslag de terughoudende toetsing als bedoeld onder 4.4 niet kan doorstaan. Deze beroepsgrond slaagt ook niet.

4.6. Appellante heeft terecht aangevoerd dat de rechtbank met de vaststelling van de kosten in bezwaar en beroep op 495,- (4 punten en een wegingsfactor 1,5 te delen door 6) geen juiste toepassing heeft gegeven aan het Bpb. Deze beroepsgrond slaagt.

4.6.1. Artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft betrekking op kosten gemaakt in verband met de behandeling van het beroep. De rechtbank heeft met toepassing van artikel 8:64, eerste lid van de Awb het onderzoek ter zitting op 30 oktober 2017 geschorst. Vervolgens is ingevolge artikel 8:64, derde lid van de Awb op 1 november 2017 de zaak na schorsing hervat op een nadere zitting in de stand waarin het zich bevond. Volgens A.15 in de Bijlage bij het Bpb bedraagt de vergoeding voor de nadere zitting de waarde van een halve punt.

4.7. Gelet op 4.6 en 4.6.1 komt de aangevallen uitspraak, voor zover deze ziet op de veroordeling in de kosten, voor vernietiging in aanmerking. Het hoger beroep slaagt in zoverre. Het college dient met toepassing van artikel 8:75 van de Awb alsnog in de kosten voor de nadere zitting te worden veroordeeld. De kosten in bezwaar en beroep worden met toepassing van het Bpb bepaald op 563,63 (4,5 punt en een wegingsfactor 1,5 te delen door 6).

4.8. Aanleiding bestaat om het college te veroordelen in de proceskosten van appellante in hoger beroep. Deze worden begroot op 1.002,- voor verleende rechtsbijstand.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep

- vernietigt de aangevallen uitspraak voor zover deze ziet op de veroordeling van het college in de kosten;
- veroordeelt het college in de kosten in bezwaar en beroep tot een bedrag van 563,63;
- bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- veroordeelt het college in de proceskosten van appellante in hoger beroep tot een bedrag van 1.002,-;
- bepaalt dat het college aan appellante het in hoger beroep betaalde griffierecht van in totaal 124,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door W.H. Bel als voorzitter en G.M.G. Hink en J.L. Boxum als leden, in tegenwoordigheid van C.A.E. Bon als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 23 oktober 2018.

(getekend) W.H. Bel

(getekend) C.A.E. Bon

MD

