

ECLI:NL:RBROT:2014:9912

Instantie	Rechtbank Rotterdam
Datum uitspraak	08-12-2014
Datum publicatie	08-12-2014
Zaaknummer	ROT 13/7971
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Op 1 juli 2013 zijn met de Wet vereenvoudiging regelingen SVB en enkele bepalingen van de Anw gewijzigd, die voorzien in de integratie van de halfwezenuitkering met de nabestaandenuitkering. De wetgever heeft met deze integratie een hoge en een lage nabestaandenuitkering geïntroduceerd, naar analogie van het hoge en lage weduwenpensioen van de AWW van destijds. De halfwezenuitkering is als aparte uitkering komen te vervallen. Eiseres is geen nabestaande in de zin van de Anw en heeft daarom geen recht op een (hoge) nabestaandenuitkering. In geschil is het antwoord op de vraag of het onderscheid dat wordt gemaakt tussen enerzijds nabestaanden (als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder d, en de artikelen 3 en 4 van de Anw) die zorg hebben voor een thuiswonend kind jonger dan 18 jaar en anderzijds ouders of verzorgers met een thuiswonend kind jonger dan 18 jaar waarvan één van de ouders is overleden (halfwees) in strijd is met het internationale recht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl PJ 2015/25

Uitspraak

Rechtbank Rotterdam

Team Bestuursrecht 1

zaaknummer: ROT 13/7971

uitspraak van de meervoudige kamer van 8 december 2014 in de zaak tussen

[eiseres], te Rotterdam, eiseres,

gemachtigde: mr. N. Türköl,

en

de Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank, verweerder,

gemachtigden: mr. A. Marijnissen en J.Y. van den Berg.

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2013 (primaire besluit) heeft verweerder de halfwezenuitkering van eiseres met ingang van 1 oktober 2013 beëindigd.

Bij besluit van 26 november 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het daartegen gerichte bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 16 september 2014. Eiseres is verschenen, bijgestaan door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden.

Overwegingen

1.1. Bij besluit van 4 januari 2013 heeft verweerder de aanvraag van eiseres om een nabestaandenuitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw) afgewezen omdat zij op de dag van het overlijden van de verzekerde niet samenwoonde en niet gehuwd was met de verzekerde en deze niet verplicht was om alimentatie aan eiseres te betalen. Tegen dit besluit heeft eiseres geen rechtsmiddelen ingesteld, zodat dit besluit in rechte vaststaat.

1.2. Bij besluit van dezelfde datum heeft verweerder aan eiseres op grond van de Anw een halfwezenuitkering toegekend vanaf 1 mei 2012 tot en met de maand waarin haar zoon [naam zoon] 18 jaar wordt. Vanaf februari 2013 bedraagt de halfwezenuitkering 167,60 netto per maand.

2. Verweerder heeft aan het bij het bestreden besluit gehandhaafde primaire besluit ten grondslag gelegd dat op 1 juli 2013 enkele bepalingen van de Anw zijn gewijzigd. Eiseres is weliswaar verzorgster van een ongehuwd kind dat jonger is dan 18 jaar en dat niet tot het huishouden van een ander behoort, maar zij is zelf geen nabestaande in de zin van de Anw. Om die reden heeft eiseres aansluitend aan de intrekking van de halfwezenuitkering vanaf 1 oktober 2013 geen recht op een nabestaandenuitkering.

3. Eiseres heeft in beroep aangevoerd dat de beëindiging van de halfwezenuitkering zonder compensatie, in strijd is met tal van internationale verdragen, waaronder artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het EVRM. Verweerder maakt inbreuk op het door haar verworven recht op een halfwezenuitkering. Volgens eiseres heeft de inbreuk op het eigendomsrecht geen legitieme doelstelling in het algemeen belang. Niet is aangetoond dat de uitvoeringskosten van de Anw door afschaffing van de halfwezenuitkering lager worden. Daarnaast is sprake van discriminatie omdat onderscheid wordt gemaakt tussen de verzorgende ouder, die nabestaande in de zin van de Anw is en de verzorgende ouder, die geen nabestaande in de zin van die wet is. Eiseres is verder van mening dat de tot 1 oktober 2013 geboden gewenningsperiode voor bestaande gevallen tekort is. Volgens eiseres is de beëindiging van de halfwezenuitkering een beschaafd land onwaardig.

- 4.1. Tot 1 juli 2013 kende de Anw drie uitkeringen, te weten de nabestaandenuitkering, de halfwezenuitkering en de wezenuitkering. Nabestaanden in de zin van de Anw hadden - voor zover thans van belang - recht op een nabestaandenuitkering ter hoogte van maximaal 70% van het netto-minimumloon als zij kinderen jonger dan 18 jaar verzorgden. De ouder of verzorger met een thuiswonend kind jonger dan 18 jaar, waarvan één van de ouders was overleden, had recht op een aparte (inkomensonafhankelijke) halfwezenuitkering ter hoogte van 20% van het netto minimumloon.
- 4.2 Op 1 juli 2013 zijn met de Wet vereenvoudiging regelingen SVB (hierna: Wet vereenvoudiging Stb. 2013, 115) enkele bepalingen van de Anw gewijzigd, die voorzien in de integratie van de halfwezenuitkering met de nabestaandenuitkering. De wetgever heeft met deze integratie een hoge en een lage nabestaandenuitkering geïntroduceerd, naar analogie van het hoge en lage weduwnpensioen van de Algemene Weduwen- en Wezenwet van destijds. De halfwezenuitkering is als aparte uitkering komen te vervallen. Nabestaanden met tot hun huishouden behorende kinderen jonger dan 18 jaar ontvangen een hoge nabestaandenuitkering ter hoogte van 90% van het netto minimumloon. Nabestaanden zonder tot hun huishouden behorende kinderen blijven een nabestaandenuitkering ter hoogte van 70% van het netto minimumloon ontvangen.
- 4.3 Voor personen die voor 1 april 2013 recht hadden op een halfwezenuitkering is het tijdstip van inwerkingtreding van de wijzigingen in de Anw bepaald op 1 oktober 2013 (Besluit van 28 maart 2013 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet vereenvoudiging regelingen SVB, Stb. 2013, 116).
5. Tussen partijen is niet in geschil dat eiseres geen nabestaande is in de zin van de Anw en dat eiseres daarom geen recht heeft op een (hoge) nabestaandenuitkering. In geschil is het antwoord op de vraag of het onderscheid dat wordt gemaakt tussen enerzijds nabestaanden (als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder d en de artikelen 3 en 4 van de Anw) die de zorg hebben voor een thuiswonend kind jonger dan 18 jaar en anderzijds ouders of verzorgers met een thuiswonend kind jonger dan 18 jaar waarvan één van de ouders is overleden (halfwees) in strijd is met het internationale recht. Volgens eiseres is het per 1 juli 2013 (in haar geval: per 1 oktober 2013) vervallen van de halfwezenuitkering als zelfstandige uitkering onder andere in strijd met artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het EP bij het EVRM.
- 6.1. Op grond van artikel 14 van het EVRM moet het genot van de rechten en vrijheden die in dit verdrag zijn vermeld, worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.
- 6.2. Op grond van artikel 1 van het EP heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom en zal aan niemand zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten, volgens het artikel en voor zover thans van belang, op geen enkele wijze het recht aan dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang.
- 6.3. Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (arrest van het EHRM van 30 september 2003, nr. 40892/98, Koua Poirrez) vult artikel 14 van het EVRM de materiële bepalingen van het EVRM aan. Het artikel heeft geen onafhankelijk bestaansrecht, maar heeft alleen effect met betrekking tot het genot van de rechten en vrijheden zoals voorzien in de materiële verdragsbepalingen. Artikel 14 van het EVRM kan dan ook alleen worden toegepast als de feiten van het geding zich binnen de toepassings sfeer bevinden van deze materiële verdragsbepalingen. Waar het gaat om de toepassing van artikel 14 van het EVRM in het kader van de sociale zekerheid is er in ieder geval sprake van een toereikend verband tussen het ingeroepen recht op gelijke behandeling en het op grond van artikel 1 van het EP bij het EVRM beschermde recht op ongestoord genot van eigendom als

de belanghebbende voldoet aan alle wettelijke voorwaarden voor het (voort)bestaan van een recht op uitkering, met uitzondering van de voorwaarde waarvan hij de rechtsgeldigheid in verband met het vermeend discriminatoire karakter ervan bestrijdt. (zie ook de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (Raad) van 18 juni 2004, ECLI:NL:CRVB:2004:AP4680

6.4. Verweerder heeft naar voren gebracht dat in dit geval het toereikend verband

ontbreekt. De rechtbank zal de juistheid van deze stelling in het midden laten omdat zij van oordeel is dat het beroep op artikel 14 van het EVRM hoe dan ook niet slaagt. Daartoe overweegt zij het volgende.

6.5. Volgens constante jurisprudentie van het EHRM is een verschil in behandeling voor de toepassing van artikel 14 van het EVRM discriminerend als het niet objectief gerechtvaardigd is, dat wil zeggen als met het onderscheid geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen 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. Blijkens jurisprudentie van het EHRM op het gebied van artikel 1 van het EP hebben de partijen bij het EVRM evenwel een ruime beleidsvrijheid bij de implementatie van maatregelen op sociaal en economisch gebied (zie o.a. het arrest van het EHRM van 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. en anderen versus België*, nr. 38/1994/485/567). Deze aanzienlijke beleidsvrijheid op sociaal-economisch gebied brengt noodzakelijkerwijs met zich mee dat zowel bij de toetsing van de gerechtvaardigdheid van de door een staat in zijn stelsel van sociale zekerheid nagestreefde doelstellingen van sociaal beleid als bij de toetsing van de proportionaliteit van de hiertoe aangewende middelen terughoudendheid wordt betracht, voor zover in de sociale wetgeving gemaakte onderscheidingen tenminste niet raken aan de in artikel 14 van het EVRM expliciet genoemde, dan wel in de jurisprudentie van het EHRM als verdacht aangemerkte criteria.

6.6. Binnen de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen, waarin de rechter de wet in formele zin slechts buiten toepassing kan laten indien toepassing daarvan in strijd komt met een eenieder verbindende verdragsbepaling, en waarin de rechter zich dient te onthouden van een oordeel omtrent de innerlijke waarde en billijkheid van de wet, doorbreekt de nationale rechter door de (formele) wetgever gemaakte keuzes die niet raken aan verdachte criteria slechts onder toepassing van artikel 14 van het EVRM indien van redelijke en objectieve gronden geen sprake is. De enkele omstandigheid dat een andere keuze denkbaar zou zijn geweest of volgens de nationale rechter wellicht zelfs de voorkeur zou hebben verdiend is niet voldoende om de door de nationale wetgever gemaakte keuze tegen de achtergrond van artikel 14 van het EVRM rechtens onaanvaardbaar te achten.

6.7 De wetgever heeft beoogd de Anw, vanuit het oogpunt van vermindering van complexe regelgeving, eenvoudiger vorm te geven. Het vervallen van de aparte halfwezenuitkering betekent een vereenvoudiging van de regelgeving en daardoor een vermindering van de uitvoeringskosten. Daarnaast wenste de wetgever een einde te maken aan de situatie dat de halfwezenuitkering inkomensafhankelijk was en het recht, anders dan bij de nabestaandenuitkering, bleef bestaan ook als de overblijvende ouder hertrouwde of ging samenwonen. Dit had tot gevolg dat alle ouders/verzorgers van halfwezen onder de 18 jaar een halfwezenuitkering kregen ongeacht of zij inmiddels weer deel waren gaan uitmaken van een gezamenlijke huishouding. Dit betrof ook degenen die daarvoor niet in aanmerking zouden komen als er een inkomenstoets zou zijn, vergelijkbaar met die bij de nabestaandenuitkering en degenen die samen met een partner een halfwees verzorgden. De wetgever heeft daarom de nabestaandenuitkering afhankelijk gemaakt van de leefsituatie van de nabestaande en deze is niet langer primair gekoppeld aan de halfwees, maar aan de nabestaande verzorgende ouder. Hierdoor wordt aangesloten bij het behoefteprincipe dat ten grondslag ligt aan de Anw: een minimumvoorziening voor nabestaanden die zelf niet door arbeid in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Deze overwegingen hebben geleid tot de ten aanzien van de Anw en de Wet vereenvoudiging gemaakte keuzes (TK, vergaderjaar 2011-2012, 33 318, nr. 3, p. 5 en 6).

- 6.8. De rechtbank stelt voorts vast dat de wetgever heeft stilgestaan bij de gevolgen voor de uitkeringen (een besparing gebaseerd op een afname van ongeveer 10.000 halfwezenuitkeringen), de effecten op de uitvoeringskosten, de effecten op de administratieve lasten en de inkomenseffecten voor de verzorgers van halfwezen (TK, vergaderjaar 2011-2012, 33 318, nr. 3, pagina 7).
- 6.9. De rechtbank is van oordeel dat de door de wetgever geformuleerde doelstellingen rechtens aanvaardbaar zijn en dat de wijziging van de Anw geëigend is om deze doelstellingen te bereiken. De doelstellingen zijn van voldoende gewicht om de integratie van de halfwezenuitkering met de nabestaandenuitkering te kunnen rechtvaardigen. Van strijd met artikel 14 van het EVRM kan dan ook geen sprake zijn.
- 7.1. Ten aanzien van het betoog van eiseres dat sprake is van een ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht als bedoeld in artikel 1 van het EP bij het EVRM, overweegt de rechtbank het volgende.
- 7.2. Onder de term eigendom in artikel 1 van het EP moet niet alleen worden verstaan bestaande bezittingen, maar ook vermogensbestanddelen. Als sprake is van eigendom en daarmee van ontneming van eigendom als bedoeld in artikel 1 van het EP, moet worden getoetst of aan de in dat artikel geformuleerde voorwaarden voor die eigendomsontneming is voldaan. Daarbij dient allereerst te worden beoordeeld of de inbreuk op de bestaande aanspraak bij wet is voorzien. Vervolgens dient te worden beoordeeld of de eigendomsontneming een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en ten slotte of er een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inbreuk een onevenredig zware last (an individual and excessive burden) moet dragen.
- 7.3. Vaststaat dat eiseres tot 1 oktober 2013 een bestaand recht had op een halfwezenuitkering. Als gevolg van de wijzigingen in de Anw en het, bij het bestreden besluit gehandhaafde, primaire besluit is haar dit recht ontnomen. Gelet daarop is sprake van eigendomsontneming.
- 7.4. Ofschoon sprake is van een inbreuk op het eigendomsrecht van eiseres, is de rechtbank met verweerder van oordeel dat geen sprake is van schending van artikel 1 van het EP. De door eiseres aangevochten inbreuk is bij wet voorzien, nu deze inbreuk direct volgt uit de gewijzigde bepalingen van de Anw per 1 juli 2013. Gelet op hetgeen in 6.7 tot en met 6.9 is overwogen en met in achtneming van de ruime beoordelingsmarge die de overheid in sociale zekerheidszaken heeft, is de rechtbank voorts van oordeel dat met de eigendomsontneming een legitieme doelstelling in het algemeen belang wordt nagestreefd.
- 7.5. Ook is geen sprake van an individual and excessive burden. Daarvoor is van belang dat het hier niet de intrekking van een primaire inkomstenbron betreft, maar de intrekking van een (aanvullende) bijdrage in de totale kosten die kinderen met zich meebrengen. Eiseres ontving vanaf februari 2013 een halfwezenuitkering van 167,60 netto per maand, zodat het door haar ondervonden financiële nadeel beperkt is. Verder kan eiseres ook aanspraak maken op andere voorzieningen, zoals kinderbijslag, en kan zij een kindgebonden budget aanvragen indien haar inkomen onvoldoende toereikend is. Deze vormen van financiële ondersteuning gelden ook voor andere ouders en verzorgers die geen nabestaande zijn en die minderjarige kinderen te hunnen laste hebben. Verweerder heeft er voorts terecht op gewezen dat voor ouders en verzorgers van halfwezen die als gevolg van de wetwijziging de halfwezenuitkering verliezen, voorzien is in een overgangsregeling van zes maanden. Eiseres is bij brief van 17 april 2013 op de hoogte gesteld van de nieuwe wetgeving en de daarbij horende overgangstermijn. De rechtbank is, anders dan eiseres, van oordeel dat een dergelijke overgangstermijn in overeenstemming is te achten met artikel 1 van het EP.

8. De overige door eiseres, veelal ongemotiveerd, genoemde internationale verdragen, besluiten en (EG) verordeningen, waaronder de ter zitting door eiseres genoemde ILO-verdragen nr. 121 en nr. 128, kunnen evenmin leiden tot het oordeel dat eiseres ook na 1 oktober 2013 recht heeft op een halfwezenuitkering. In dat verband zij gewezen op de uitspraak van de Raad van 10 maart 1999 (ECLI:NL:CRVB:1999:ZB7231) waarin is geoordeeld dat in internationale verdragen - waaronder de ILO-Verdragen nr. 121 en nr. 128 en de Europese Code inzake Sociale Zekerheid - geen bepaling is aan te wijzen, zijnde een ieder verbindende bepaling als bedoeld in artikel 94 van de Grondwet, die ertoe strekt aanspraak te geven op een (afzonderlijke) uitkering ten behoeve van halfwezen, zodat aan het internationale recht geen aanspraak kan worden ontleend op een dergelijke uitkering.

9. Ten aanzien van het betoog van eiseres, tot slot, dat het intrekken van de halfwezenuitkering een beschaafd land onwaardig is, volstaat de rechtbank met verwijzing naar artikel 11 van de Wet algemene bepalingen. Dit artikel verbiedt de rechter de innerlijke waarde of billijkheid van de wet te beoordelen.

10. Het beroep is ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Bergen, voorzitter, en mr. J.H. de Wildt en mr. M.G.L. de Vette, leden, in aanwezigheid van J. Bijleveld, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 8 december 2014.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van Beroep.