

ECLI:NL:HR:2017:3081

Instantie	Hoge Raad
Datum uitspraak	08-12-2017
Datum publicatie	08-12-2017
Zaaknummer	17/00196
Formele relaties	Conclusie: ECLI:NL:PHR:2017:907, Gevolgd In cassatie op: ECLI:NL:CRVB:2016:4487, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Belastingrecht
Bijzondere kenmerken	Cassatie
Inhoudsindicatie	Artikel 3, lid 2, letter a, Participatiewet. Artikel 14 EVRM. Artikel 1 Twaalfde Protocol bij het EVRM. Artikel 26 IVBPR. Bijstandsuitkering. Niet-verwante ongehuwden die een gezamenlijke samenleving voeren waarbij één van hen een zorgbehoefte heeft. Ongerechtvaardigde ongelijke behandeling ten opzichte van tweedegraads bloedverwanten. Rechtsherstel overgelaten aan de wetgever.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NLF 2017/2986 met annotatie van Sonja Dusarduijn NJB 2018/18 V-N Vandaag 2017/2897 RSV 2018/3 V-N 2017/61.4 met annotatie van Redactie JWWB 2018/26 FED 2018/51 met annotatie van T.C. Gerverdinck BNB 2018/90 met annotatie van R.H. Happé Viditax (FutD), 08-12-2017 FutD 2017-3089 AB 2018/126 met annotatie van Redactie, C.W.C.A. Bruggeman, T.J. Poppema USZ 2018/14 met annotatie van H.W.M. Nacinovic NTFR 2017/3121 met annotatie van Mr. P.T. van Arnhem Gst. 2018/47 met annotatie van J.C. de Wit, I.F. Stolze

Uitspraak

8 december 2017

nr. 17/00196

Arrest

gewezen op het beroep in cassatie van het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven (hierna: het College) tegen de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 6 december 2016, nr. 16/3986 PW, op het hoger beroep van [X] te [Z] (hierna: belanghebbende) tegen

een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant (nr. SHE 16/191), betreffende een besluit van het College ingevolge de Participatiewet. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep is aan dit arrest gehecht.

1 Geding in cassatie

Het College heeft tegen de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep beroep in cassatie ingesteld. Het beroepschrift in cassatie is aan dit arrest gehecht en maakt daarvan deel uit.

Belanghebbende heeft een verweerschrift ingediend.

Het College heeft een conclusie van repliek ingediend.

Belanghebbende heeft een conclusie van dupliek ingediend.

De Advocaat-Generaal P.J. Wattel heeft op 29 augustus 2017 geconcludeerd tot gegrondverklaring van het beroep in cassatie (ECLI:NL:PHR:2017:907).

2 Beoordeling van de klachten

2.1. In cassatie kan van het volgende worden uitgegaan.

- 2.1.1. Belanghebbende ontving tot 30 juni 2015 een bijstandsuitkering naar de norm voor alleenstaanden. Zij huurt woonruimte bij [B] (hierna: [B]). Belanghebbende heeft vanwege een lichamelijke beperking zorg nodig die wordt verleend door [B]. Zij voert een gezamenlijke huishouding met [B], die voor de zorg wordt betaald uit een aan belanghebbende toegekend persoonsgebonden budget (hierna: PGB). Het inkomen van [B] uit het PGB is hoger dan de norm voor een bijstandsuitkering voor gehuwden.
- 2.1.2. Het College heeft bij besluit van 31 augustus 2015 de bijstandsuitkering van belanghebbende ingetrokken met ingang van 30 juni 2015. Aan dat besluit is ten grondslag gelegd dat belanghebbende en [B] een gezamenlijke huishouding voeren en dat zij op grond daarvan als gehuwden moeten worden aangemerkt, aangezien weliswaar bij een van hen sprake is van een zorgbehoefte maar zij geen bloedverwanten in de tweede graad zijn. Het besluit is gebaseerd op artikel 3, lid 2, aanhef en letter a, van de Participatiewet (hierna: PW), waarin, voor zover hier van belang, is bepaald dat als gehuwd mede wordt aangemerkt de ongehuwde die met een ander een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft een bloedverwant in de tweede graad en er bij één van de bloedverwanten in de tweede graad sprake is van zorgbehoefte.
- 2.2.1. Voor de Centrale Raad van Beroep was in geschil of het verschil in behandeling tussen belanghebbende en [B] enerzijds en bloedverwanten in de tweede graad die overigens in dezelfde situatie verkeren anderzijds, in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR).
- 2.2.2. De Centrale Raad van Beroep heeft die vraag bevestigend beantwoord. Daartoe heeft de Raad overwogen dat artikel 3, lid 2, aanhef en letter a, van de PW onderscheid maakt tussen samenwonende bloedverwanten in de tweede graad en andere ongehuwd samenwonenden, als bij één van beiden sprake is van zorgbehoefte. Volgens de Centrale Raad van Beroep biedt de wetsgeschiedenis geen enkel aanknopingspunt voor een rechtvaardiging van dit verschil in behandeling, en is eerder het tegendeel het geval omdat bij de invoering van de regeling door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar voren is gebracht dat voor deze ongelijke behandeling geen rechtvaardiging bestaat, terwijl de wetgever van die opvatting geen afstand heeft genomen en ook geen argumenten heeft genoemd waarom de ongelijke behandeling wel te rechtvaardigen is. Aangezien de Centrale Raad van Beroep ook anderszins geen toereikende objectieve rechtvaardigingsgrond zag, heeft hij geoordeeld dat voornoemde wetsbepaling buiten toepassing gelaten moet worden voor zover de daarin opgenomen uitzondering

wegens het bestaan van een zorgbehoefte is beperkt tot bloedverwanten in de tweede graad.

- 2.3.1. De klacht van het College die zich richt tegen het in 2.2.2 vermelde oordeel, houdt in dat het onderscheid dat in artikel 3, lid 2, aanhef en letter a, van de PW wordt gemaakt tussen ongehuwd samenwonenden die bloedverwanten in de tweede graad zijn, en andere ongehuwd samenwonenden met zorgbehoefte, niet in strijd is met het verbod van discriminatie, omdat geen sprake is van gelijke gevallen in de zin van artikel 26 IVBPR en artikel 14 EVRM. Indien wel sprake is van gelijke gevallen, bestaat volgens de klacht een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het verschil in behandeling.
- 2.3.2. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een door de in de klacht vermelde verdragsbepalingen verboden ongelijke behandeling, moet worden vooropgesteld dat zij niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen verbieden, doch alleen die welke als discriminatie moet worden beschouwd omdat een redelijke en objectieve rechtvaardiging ervoor ontbreekt. Hierbij verdient opmerking dat op het gebied van de sociale zekerheid aan de wetgever in het algemeen een ruime beoordelingsvrijheid toekomt bij het beantwoorden van de vraag of gevallen voor de toepassing van de bedoelde verdragsbepalingen als gelijk moeten worden beschouwd en of, in het bevestigende geval, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen. Daarbij dient in het algemeen het oordeel van de wetgever te worden geëerbiedigd, tenzij het van redelijke grond is ontbloot.
- 2.3.3. De Hoge Raad ziet geen aanleiding om voor de toepassing van de overeenkomstige regeling in artikel 1 van het Twaalfde Protocol een ander beoordelingskader te hanteren.
- 2.3.4. Bij toepassing van dit beoordelingskader op de regeling van artikel 3, lid 2, aanhef en letter a, van de PW, geldt als uitgangspunt dat deze bepaling, voor zover hier van belang, een onderscheid schept tussen ongehuwd samenwonende personen waarvan er één een zorgbehoefte heeft, al naar gelang zij wel of niet bloedverwanten in de tweede graad zijn.
- 2.3.5. Blijkens de wetsgeschiedenis, aangehaald in onderdeel 6 van de conclusie van de Advocaat-Generaal, heeft de wetgever onder ogen gezien dat de hier omstreden regeling leidt tot ongelijke behandeling van overigens gelijke gevallen. Desalniettemin vond de wetgever dat er voor het invoeren van deze regeling toereikende redenen bestonden. De wetgever is er dus bij de invoering van deze regeling van uitgegaan dat alle samenwonende personen die een gezamenlijke huishouding voeren en van wie er één een zorgbehoefte heeft, gelijke gevallen zijn, ongeacht of sprake is van bloedverwantschap in de tweede graad. Aangezien dit uitgangspunt niet van redelijke grond is ontbloot, dient het door de rechter te worden gerespecteerd. Voor zover de klacht betoogt dat van gelijke gevallen geen sprake is, faalt deze daarom.
- 2.3.6. Bij de beoordeling van de vraag of de ongelijke behandeling van deze gevallen gerechtvaardigd is, heeft als uitgangspunt te gelden dat het vanaf 1 januari 1987 steeds de bedoeling van de wetgever is geweest om bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening te houden met de middelen van de partner, ongeacht de graad van verwantschap (zie de onderdelen 5.1 tot en met 5.7 van de conclusie van de Advocaat-Generaal). Als rechtvaardiging van de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad waarvan één een zorgbehoefte heeft, is aangevoerd dat sprake is van een relatief kleine groep mensen die geen inkomen heeft en van een klemmend maatschappelijk probleem (zie de onderdelen 6.5 tot en met 6.7 van de conclusie van de Advocaat-Generaal). Die argumenten gaan niet op. Het gegeven dat sprake is van een kleine groep is op zichzelf geen rechtvaardiging voor de ongelijke behandeling van gelijke gevallen. Verder valt niet in te zien waarom er bij bloedverwanten in de tweede graad die een gezamenlijke huishouding voeren vanwege de zorgbehoefte van één van hen, in grotere mate sprake zou zijn van een klemmend maatschappelijk probleem dan bij niet-verwanten in overigens dezelfde situatie. Buiten de wetsgeschiedenis heeft de Hoge Raad evenmin een rechtvaardigingsgrond voor het hier omstreden verschil in behandeling kunnen vinden.

- 2.3.7. De Centrale Raad van Beroep heeft dus terecht geoordeeld dat sprake is van een verschil in behandeling dat in strijd is met het verbod van discriminatie.
- 2.3.8. De Centrale Raad van Beroep heeft vervolgens geoordeeld dat de discriminatie ongedaan gemaakt moet worden door de uitzondering die geldt voor bloedverwanten in de tweede graad ook toe te passen in de situatie van belanghebbende. De klacht die hiertegen is gericht, slaagt. Deze discriminatie kan ook worden opgeheven door het schrappen van de genoemde uitzondering. De keuze die de Centrale Raad van Beroep heeft gemaakt laat zich niet duidelijk afleiden uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen of de wetsgeschiedenis. De keuze van de Centrale Raad van Beroep is daarentegen duidelijk in strijd met het in 2.3.6 vermelde uitgangspunt van de PW om bij de beoordeling of een persoon recht heeft op een bijstandsuitkering, in situaties van een gezamenlijke huishouding rekening te houden met de middelen van de partner, ongeacht de graad van verwantschap. Daarvan uitgaande, en gelet op de te dezen geboden terughoudendheid van de rechter, is de keuze tussen de genoemde alternatieven in de gegeven staatsrechtelijke verhoudingen in beginsel voorbehouden aan de wetgever. Voor ingrijpen van de rechter kan wel aanleiding bestaan indien de wetgever na kennisneming van dit arrest nalaat zelf een regeling te treffen die de discriminatie opheft (vgl. HR 12 mei 1999, nr. 33320, ECLI:NL:HR:1999:AA2756, BNB 1999/271, en HR 14 juli 2000, nr. 35059, ECLI:NL:HR:2000:AA6513, BNB 2000/306).
- 2.3.9. De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep moet worden vernietigd, behoudens voor zover deze de vergoeding van proceskosten en het griffierecht betreft. De Hoge Raad kan de zaak afdoen. De uitspraak van de Rechtbank, waarbij het beroep inzake de intrekking van belanghebbendes bijstandsuitkering ongegrond is verklaard, dient te worden bevestigd.

3 Proceskosten

De Hoge Raad vindt aanleiding het College te veroordelen in de kosten van het geding in cassatie.

4 Beslissing

De Hoge Raad:

verklaart het beroep in cassatie gegrond,

vernietigt de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, behoudens de beslissingen inzake de proceskosten en het griffierecht,

bevestigt de uitspraak van de Rechtbank,

veroordeelt het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Eindhoven in de kosten van het geding in cassatie aan de zijde van belanghebbende, vastgesteld op € 2970 voor beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Dit arrest is gewezen door de president M.W.C. Feteris als voorzitter, de vice-president R.J. Koopman, en de raadsheren M.A. Fierstra, Th. Groeneveld en J. Wortel, in tegenwoordigheid van de waarnemend griffier F. Treuren, en in het openbaar uitgesproken op 8 december 2017.