

ECLI:NL:CRVB:2017:4021

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	07-11-2017
Datum publicatie	23-11-2017
Zaaknummer	16/6108 PW
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Toepassing kostendelersnorm op alleenstaande ouder met niet-rechthebbende partner. Beroep op bepalingen van het IVRK faalt.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

16 6108 PW

Centrale Raad van Beroep
Meervoudige kamer

Uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 augustus 2016, 16/2470 (aangevallen uitspraak)

Partijen:

[appellant] te [woonplaats] (appellant)

het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (college)

Datum uitspraak: 7 november 2017

PROCESVERLOOP

Namens appellant heeft mr. J.H. Kruseman, advocaat, hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 20 juni 2017. Namens appellant is verschenen mr. E.C. Weijnsfeld, advocaat en waarnemend voor mr. Kruseman. Het college heeft zich, met kennisgeving, niet laten vertegenwoordigen.

OVERWEGINGEN

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

1.1. Appellant en zijn twee minderjarige kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit. De echtgenote van appellant, die ten tijde hier van belang niet de Nederlandse nationaliteit had, maakte deel uit van het gezin van appellant. Niet in geschil is dat zij niet rechtmatig in Nederland verblijf hield. Het college heeft appellant bij besluit van 23 september 2015 met ingang van 10 augustus 2015 bijstand verleend op grond van de Participatiewet (PW), naar de norm voor een alleenstaande ouder. Als gevolg van de toepassing van de zogenoemde kostendelersnorm heeft het college de norm bepaald op € 653,21 per maand. Dit bedrag komt overeen met 50% van de bijstandsnorm voor gehuwden (gehuwdennorm). Het college heeft daarbij in aanmerking genomen dat appellant zijn hoofdverblijf had in dezelfde woning als zijn echtgenote, die geen recht op bijstand had omdat zij niet rechtmatig in Nederland verbleef.

1.2. Op 1 oktober 2015 is appellant met zijn gezin vanuit de noodopvang waar hij verbleef verhuisd naar een zelfstandige woning in Den Haag. Vanaf die datum ontvangt appellant kinderbijslag voor zijn kinderen.

1.3. Bij besluit van 13 oktober 2015 heeft het college appellant over de periode van 10 augustus 2015 tot en met 30 juni 2016 bijzondere bijstand verleend tot een bedrag van € 275,04 per maand, zijnde 20% van de gehuwdennorm. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de niet-rechthebbende echtgenote van appellant niet mag werken en geen inkomsten heeft waardoor zij geen bijdrage kan leveren aan het gezinsinkomen. Op deze wijze heeft het college de gevolgen van de toepassing van de kostendelersnorm op de bijstand van appellant gecompenseerd.

1.4. Tevens heeft het college bij besluit van 14 oktober 2015 appellant vanaf 10 augustus 2015 bijzondere bijstand verleend tot een bedrag van € 254,17 per maand. Deze bijstand strekte tot overbrugging van de periode waarin de Belastingdienst nog geen recht op het kindgebonden budget in de vorm van de zogenoemde alleenstaande ouder-kop (ALO-kop) voor appellant had vastgesteld.

1.5. Appellant heeft bezwaar gemaakt tegen de toepassing van de kostendelersnorm op de hem verleende bijstand vanaf de maand van zijn verhuizing, oktober 2015, zoals weergegeven in de uitkeringsspecificatie van 22 oktober 2015 (uitkeringsspecificatie).

1.6. Bij besluit van 22 februari 2016 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar tegen de uitkeringsspecificatie, waarin de toepassing van de kostendelersnorm per 1 oktober 2015 tot uitdrukking is gekomen, ongegrond verklaard. Aan de besluitvorming ligt het volgende ten grondslag. De kostendelersnorm is ook in de nieuwe woonsituatie onveranderd op appellant van toepassing, omdat appellant en zijn echtgenote in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben. Appellant is voldoende gecompenseerd voor de omstandigheid dat zijn echtgenote niet kan bijdragen aan het gezinsinkomen en het gemis van de ALO-kop door de verleende bijzondere bijstand. Daarmee ontvangt hij bijstand ter hoogte van in totaal 90% van de gehuwdennorm, zijnde een bedrag van € 1.182,42 per maand.

2. De rechtbank heeft bij de aangevallen uitspraak het beroep tegen het bestreden besluit ongegrond verklaard. Hierbij heeft de rechtbank - voor zover hier van belang - geoordeeld dat de aan appellant verleende algemene en bijzondere bijstand ter hoogte van 90% van de norm voor gehuwden niet leidt tot strijd met de rechten van het kind, zoals opgenomen in het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Het is een keuze van appellant om de bijstand ook ten behoeve van zijn niet rechtmatig in Nederland verblijvende echtgenote aan te wenden en bovendien is niet aannemelijk dat met de verleende bijstand niet in de kosten van de opvoeding en verzorging van de kinderen kan worden voorzien.

3. Appellant heeft zich tegen de aangevallen uitspraak gekeerd. Daarbij heeft hij - kort samengevat - aangevoerd dat het niet verlenen van bijstand naar de volledige norm voor gehuwden in strijd is met het in artikel 2, tweede lid, van het IVRK opgenomen discriminatieverbod, met de in artikel 3 van het IVRK beschermende belangen van het kind en met het in artikel 27 van het IVRK opgenomen recht voor een kind op een adequate levensstandaard.

4. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat toepassing van het IVRK niet meebrengt dat in afwijking van de PW aan appellant en zijn kinderen bijstand naar 100% van de norm voor gehuwden moet worden verleend.

5. De Raad komt tot het volgende oordeel.

Omvang geding

5.1. Anders dan appellant ter zitting van de Raad heeft betoogd staat artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht eraan in de weg het hoger beroep te beoordelen als ware het mede gericht tegen de onder 1.3 en 1.4 bedoelde besluiten tot verlening van bijzondere bijstand. Hierbij is van doorslaggevende betekenis dat appellant tegen die besluiten geen bezwaar heeft gemaakt. Nu appellant alleen tegen de onder 1.5 bedoelde uitkeringsspecificatie bezwaar heeft gemaakt, zien het bestreden besluit en de aangevallen uitspraak uitsluitend op het in die specificatie vervatte besluit.

5.2. Dit betekent, gelet op de onder 3 weergegeven beroepsgronden, dat hier de vraag voorligt of toepassing van de norm voor een alleenstaande ouder en de kostendelersnorm op de bijstand van appellant met ingang van 1 oktober 2015, gelet op alle feiten en omstandigheden, in strijd is met de door appellant bedoelde bepalingen van het IVRK.

Toepassing kostendelersnorm

5.3. Anders dan voorheen kent de normensystematiek van de bijstandsverlening sinds

1 januari 2015 geen onderscheid meer tussen de alleenstaande en de alleenstaande ouder. Dit houdt verband met invoering van de Wet hervorming kindregelingen (Wet van 25 juni 2014,

Stb. 2014, 227) en de invoering van de PW, die per 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand heeft vervangen. Vanaf die datum is de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder gewijzigd van 90% van de gehuwdennorm naar 70% van de gehuwdennorm en daarmee gelijkgesteld aan de norm voor een alleenstaande. In die norm zijn, zoals ook de Hoge Raad in een arrest van 10 juli 2016 (ECLI:NL:HR:2016:1138) in een vergelijkbare situatie heeft overwogen en de Raad in een uitspraak van 11 juli 2017 (ECLI:NL:CRVB:2017:2496), de kosten van levensonderhoud van de in het gezin aanwezige kinderen begrepen. In een aanvullende inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders is voorzien op een voor alle alleenstaande ouders gelijke wijze. Die houdt in dat de Belastingdienst een verhoging van het kindgebonden budget toepast in de vorm van de zogenoemde ALO-kop.

- 5.4. Met ingang van 1 januari 2015 is tevens, met artikel 22a van de PW, de zogenoemde kostendelersnorm ingevoerd. Deze houdt ingevolge het eerste lid, zoals dat luidde tot 1 januari 2016, in dat indien de belanghebbende met één of meer meerderjarige personen in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft, de norm per kalendermaand voor de belanghebbende, behoudens de uitzonderingssituaties zoals vermeld in het derde en vierde lid, wordt berekend volgens de formule $(40\% + A \times 30\%) / A \times B$. Hierbij staat A voor het totaal aantal meerderjarige personen dat in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft en B voor de reknorm als bedoeld in het tweede lid.
- 5.4.1. Ingevolge artikel 22a, derde lid, aanhef en onder a, van de PW, zoals dat luidde tot 1 januari 2016, is de kostendelersnorm niet van toepassing op de belanghebbende die gehuwd is en die niet met één of meer meerderjarige personen dan de echtgenoot in de woning zijn hoofdverblijf heeft, tenzij die echtgenoot geen recht op algemene bijstand heeft.
- 5.5. Niet in geschil is dat wat onder 5.3 tot en met 5.4.1 is overwogen op zichzelf meebrengt dat appellant recht had op bijstand naar de norm voor een kostendelende alleenstaande en dat dit neerkomt op 50% van de gehuwdennorm.

IVRK

- 5.6. De door appellant bedoelde verdragsbepalingen, die dienen tot bescherming van de belangen van zijn in de bijstand begrepen kinderen, houden het volgende in.
- 5.6.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het IVRK eerbiedigen en waarborgen de Staten die partij zijn bij dat verdrag de in het verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of zijn of haar ouder of wettige voogd. Ingevolge het tweede lid nemen de Staten die partij zijn alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.
- 5.6.2. In artikel 3, eerste lid, van het IVRK is bepaald dat bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind een eerste overweging vormen.
- 5.6.3. In artikel 27 van het IVRK is bepaald dat ten aanzien van ieder kind het recht wordt erkend

op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

5.7. Appellant heeft aangevoerd dat gelet op artikel 2, tweede lid, van het IVRK sprake is van een verboden onderscheid. Ter toelichting heeft hij erop gewezen dat zijn Nederlandse kinderen tot een gezin behoren dat 90% van de gehuwdennorm aan bijstand ontvangt, terwijl Nederlandse kinderen die behoren tot een gezin waarvan twee rechthebbende ouders deel uitmaken meer te besteden hebben doordat dat gezin 100% van de gehuwdennorm aan bijstand ontvangt. De beroepsgrond komt hierop neer dat het in artikel 2, tweede lid, van het IVRK neergelegde discriminatieverbod in het geval van appellant meebrengt dat artikel 22a, derde lid, aanhef en onder a, laatste zinsdeel, van de PW buiten toepassing moeten blijven, zodat hij wordt behandeld als deelde hij de woning met een rechthebbende partner. Deze beroepsgrond slaagt niet.

5.7.1. Bij de toetsing aan het in artikel 2 van het IVRK verwoorde discriminatieverbod geldt in beginsel eenzelfde maatstaf als die welke wordt aangelegd met betrekking tot de in onder andere artikel 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden neergelegde non-discriminatiebepaling. Vergelijk de uitspraak van 11 maart 2016, ECLI:NL:CRVB:2016:1070. Die toetsing betekent dat sprake is van een ongerechtvaardigd onderscheid, indien voor het gemaakte onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Dat is het geval als met het onderscheid geen gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd of als de gehanteerde middelen niet in een redelijke proportionaliteitsrelatie staan tot het nagestreefde doel. Bij de beoordeling in hoeverre een onderscheid in een bepaalde situatie een evenredig te achten middel vormt om een bepaald doel te bereiken, dient in het kader van het IVRK acht te worden geslagen op het daaraan ten grondslag liggende beginsel van bijzondere beschermwaardigheid van kinderen. Dit betekent dat maatregelen die ten opzichte van volwassenen in overeenstemming worden geacht met de internationale non-discriminatiebepalingen, in bepaalde situaties door de gevolgen daarvan voor kinderen niettemin in strijd kunnen komen met onder andere artikel 2, eerste lid, van het IVRK. Vergelijk de uitspraak van 24 januari 2006, ECLI:NL:CRVB:2006:AV0197.

5.7.2. Ter beantwoording van de vraag of het hier gemaakte onderscheid een gerechtvaardigd doel dient is het volgende van belang. De wetgever heeft in artikel 11 van de PW geregeld welke personen in beginsel recht op algemene bijstand hebben en in artikel 13 van de PW welke personen van dat recht zijn uitgesloten. De wetgever heeft bij de invoering van de kostendelersnorm bepaald dat de uitzondering op de toepassing van de kostendelersnorm als bedoeld in artikel 22a, derde lid, aanhef en onder a, van de PW niet geldt voor de belanghebbende die de woning deelt met een niet-rechthebbende partner. Hiermee heeft de wetgever beoogd te verhinderen dat ten behoeve van een persoon die geen recht op algemene bijstand heeft indirect toch bijstand wordt verleend. Dit vormt in dit geval een gerechtvaardigd doel voor het gemaakte onderscheid. De echtgenote van appellant heeft immers geen recht op bijstand als gevolg van het zogenoemde koppelingsbeginsel, dat is neergelegd in artikel 11, tweede lid, van de PW. Met het koppelingsbeginsel heeft de wetgever beoogd onder meer te voorkomen dat een illegale vreemdeling door ontvangst van uitkeringen en verstrekkingen in staat wordt gesteld tot voortzetting van het wederrechtelijk verblijf en het verwerven van de schijn van legaliteit. De doelstelling van de koppelingswetgeving is in eerdere rechtspraak aanvaardbaar geacht en is in beginsel ook tegen de achtergrond van het IVRK niet ongeoorloofd. Geen aanleiding bestaat daarover in dit geval anders te oordelen.

5.7.3. Voorts vormt in dit geval de toepassing van de kostendelersnorm, ook in het licht van artikel 2 van het IVRK, een evenredig middel om de in 5.7.2 beschreven doelstelling te bereiken. Hierbij weegt mee dat het college door middel van bijzondere bijstand heeft voorzien in een maandelijks bedrag dat overeenkomt met 40% van de gehuwdennorm. Hierdoor beschikte

appellant voor de noodzakelijke kosten van levensonderhoud van hemzelf en de kinderen over bijstand tot een bedrag van 90% van de gehuwdennorm, welk bedrag gelijk is aan dat waarover hij voor de toepassing van de kostendelersnorm kon beschikken.

5.8. De beroepsgrond dat de toepassing van de kostendelersnorm in strijd is met artikel 3, eerste lid, van het IVRK slaagt evenmin.

5.8.1. Artikel 3 van het IVRK heeft slechts rechtstreekse werking voor zover het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat artikel 3, eerste lid, van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient de bestuursrechter in dit verband te toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van

18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:105.

5.8.2. Gelet op de door het college verstrekte bijzondere bijstand ter compensatie van de gevolgen van de toepassing van de kostendelersnorm en de bijzondere bijstand ter overbrugging van de periode waarin de Belastingdienst nog geen ALO-kop voor appellant had vastgesteld, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de kinderen van appellant.

5.9. De beroepsgrond dat het college op grond van artikel 27 van het IVRK de toepassing van de kostendelersnorm achterwege had moeten laten slaagt ook niet.

5.9.1. Artikel 27 van het IVRK bevat geen normen die vatbaar zijn voor rechtstreekse toepassing door de rechter, aangezien zij daartoe niet voldoende concreet zijn en derhalve nadere uitleg in nationale wet- en regelgeving behoeven.

5.10. Uit 5.6 tot en met 5.9.1 volgt dat het college met de verlening van bijstand naar de norm voor een alleenstaande met toepassing van de kostendelersnorm gelet op alle feiten en omstandigheden niet in strijd is gekomen met de door appellant bedoelde bepalingen van het IVRK.

Conclusie

5.11. Wat onder 5.1 tot en met 5.10 is overwogen betekent dat het hoger beroep niet slaagt en dat de aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Er is geen aanleiding voor een veroordeling in de proceskosten.

BESLISSING

De Centrale Raad van Beroep bevestigt de aangevallen uitspraak.

Deze uitspraak is gedaan door F. Hoogendijk als voorzitter en G.M.G. Hink en

J.T.H. Zimmerman als leden, in tegenwoordigheid van J.M.M. van Dalen als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 7 november 2017.

(getekend) F. Hoogendijk

(getekend) J.M.M. van Dalen

HD