

# ECLI:NL:CRVB:2016:4487

Instantie	Centrale Raad van Beroep
Datum uitspraak	06-12-2016
Datum publicatie	06-12-2016
Zaaknummer	16/3986 PW
Formele relaties	Cassatie: ECLI:NL:HR:2017:3081, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Socialezekerheidsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep

## Inhoudsindicatie

De Raad heeft uitspraak gedaan over een zorgbehoevende bijstandsgerechtigde die samenwoont met haar zorgverlener. In die situatie worden een samenwonende broer en zus voor de bijstand niet als gehuwden beschouwd. De Raad heeft geoordeeld dat er geen rechtvaardiging is voor verschillende behandeling van samenwonende tweedegraadsbloedverwanten (zoals broers en zussen) en andere ongehuwd samenwonenden, indien één van hen zorgbehoevend is. Betrokkene heeft in beginsel recht op bijstand als alleenstaande.

## Wetsverwijzingen

Wet werk en bijstand  
Wet werk en bijstand 3

## Vindplaatsen

Rechtspraak.nl  
Gst. 2017/71 met annotatie van I.F. Stolze en J.C. de Wit  
NJB 2016/2336  
BA 2017/8  
RSV 2017/14  
JWWB 2017/60  
AB 2017/185 met annotatie van Redactie  
Viditax (FutD), 15-09-2017  
Viditax (FutD), 08-12-2017  
USZ 2017/46 met annotatie van H.W.M. Nacinovic

## Uitspraak

16/3986 PW

Centrale Raad van Beroep

Meervoudige kamer

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)

## PROCESVERLOOP

Namens appellante heeft mr. L.L. Ross, advocaat, hoger beroep ingesteld en nadere stukken ingezonden.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 30 september 2016. Appellante is verschenen, bijgestaan door mr. Ross. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door drs. E.M. Vrijsen.

## 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 blijken 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 intrekingsbesluit), 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 politieke 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 zorgbehoefstig 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 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.

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.

Deze uitspraak is gedaan door R.H.M. Roelofs als voorzitter en H.C.P. Venema en J.H.M. van de Ven als leden, in tegenwoordigheid van J.L. Meijer als griffier. De beslissing is uitgesproken in het openbaar op 6 december 2016.

(getekend) R.H.M. Roelofs

(getekend) J.L. Meijer

Tegen deze uitspraak kunnen partijen binnen zes weken na de datum van verzending beroep in cassatie instellen bij de Hoge Raad der Nederlanden (Postbus 20303, 2500 EH 's-Gravenhage) ter zake van schending of verkeerde toepassing van bepalingen over het begrip gezamenlijke huishouding.

HD