

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/73972>

Please be advised that this information was generated on 2021-09-27 and may be subject to change.

Gst. 2008, 5: 5. ABRvS 11-8-07. Intrekking recht op vervolgitkering niet in strijd met art. 1 EP EVRM . (Assen) m.nt. R.J.B. Schutgens

Gst. 2008, 5: 5. ABRvS 11-8-07. Intrekking recht op vervolgitkering niet in strijd met art. 1 EP EVRM . (Assen) m.nt. R.J.B. Schutgens

Instantie: Centrale Raad van Beroep Datum: 11 augustus 2007
Magistraten: mrs. M.A. Hoogeveen, H. Bolt en H.G. Rottier Zaaknr: 06/4760WW
Conclusie: - LJN: BL2264
Roepnaam: - Noot: R.J.B. Schutgens
EVRM 1e protocol art. 1; WW art. 130h; Werkloosheidswet (oud) art. 48

Essentie
|
Samenvatting
|
Snel naar: Partijen
|
Uitspraak
|
Noot

Essentie
Naar boven

Intrekking recht op vervolgitkering niet in strijd met art. 1 EP EVRM. (Assen)
Samenvatting
Naar boven

Volgens jurisprudentie van het EHRM moeten onder de term ‘possessions’ in art. 1 Eerste Protocol EVRM niet alleen worden verstaan bestaande bezittingen, maar ook aanspraken, met betrekking waartoe de betrokkene tenminste een gerechtvaardigde verwachting heeft dat die zullen worden gerealiseerd. Een aanspraak op uitkering valt onder het eigendomsrecht. Het op 13 oktober 2003 ontstane recht op vervolgitkering is een bestaande bezitting en daarmee als een vorm van eigendom in vorenbedoelde zin. De keuze van de wetgever om de vervolgitkering op 1 januari 2004 met onmiddellijke ingang af te schaffen, met dien verstande dat daarbij in overgangsrecht met eerbiedigende werking is voorzien, betekende dat — materieel gezien — het recht op vervolgitkering in beginsel is ontnomen aan hen wier recht op vervolgitkering ingevolge de WW is ontstaan op of na 11 augustus 2003. Blijkens de memorie van toelichting werd de keuze van de wetgever voornamelijk ingegeven door:

- budgettaire overwegingen, in die zin dat afschaffing van de vervolgitkering zou bijdragen aan de financierbaarheid van de sociale verzekeringen en dat een overgangsrecht met volledig eerbiedigende werking te zeer aan de met de afschaffing van de vervolgitkering beoogde besparingen tekort zou doen;
- overwegingen met betrekking tot een beoogde activerende werking die van de WW-uitkering behoort uit te gaan.

Deze motivering van de wetgever voldoet aan de vereisten die in een rechtstaat mogen worden gesteld aan de motivering van een wet zodat niet kan worden gesteld dat de eigendomsontneming van de vervolgitkering in zijn algemeenheid niet een legitieme doelstelling in het algemeen belang nastreeft.

Lettende op de ruime beoordelingsmarge die de Staat in deze toekomst, kan niet staande

worden gehouden dat aan de ontneming van het recht op vervolgitkering van betrokkene een onevenwichtige afweging ten grondslag ligt tussen de gediende gemeenschapsbelangen en het ingeroepen fundamentele recht, dan wel dat er geen redelijke proportionaliteitsrelatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel.

Niet kan worden gezegd dat betrokkene door de inbreuk op bestaande aanspraken een onevenredig zware last ('individual and excessive burden') dient te dragen, mede in aanmerking nemende haar mogelijke aanspraak op IOAW-uitkering, hetgeen leidt tot de conclusie dat de onderhavige ontneming van eigendom niet in strijd is te achten met art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (hierna: appelland),

tegen de uitspraak van de Rechtbank Assen van 29 juni 2006, 04/749 (hierna: aangevallen uitspraak), in het geding tussen:

[Betrokkene]

tegen

appelland

Uitspraak

Naar boven

Datum uitspraak: 11 september 2007.

I. Procesverloop

Appelland heeft hoger beroep ingesteld. Betrokkene heeft een verweerschrift ingediend. Op verzoek van de Raad heeft appelland nadere stukken ingezonden. Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 19 juni 2007. Appelland heeft zich laten vertegenwoordigen door I. Eijkhout LL.B, werkzaam bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen. Namens betrokkene is verschenen mr. S.E. de Jong, werkzaam bij de Stichting Univé Rechtshulp te Assen.

II. Overwegingen

1.1

Betrokkene was sedert 18 februari 2002 werkzaam als applicatiebeheerder in dienst van het [werkgever] (hierna: werkgever). Op 13 juni 2002 heeft zij zich bij haar werkgever ziek gemeld. Na afloop van het eerste ziektejaar heeft appelland de werkgever een verlenging van de loondoorbetalingsverplichting opgelegd voor de duur van vier maanden, omdat de werkgever volgens appelland zonder deugdelijke grond niet had voldaan aan zijn re-integratieverplichtingen. Bij besluit van 6 oktober 2003 heeft appelland betrokkene met ingang van 12 juni 2003 een uitkering ingevolge de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) toegekend, berekend naar een mate van arbeidsongeschiktheid van 25 tot 35%. Daarbij is tevens bepaald dat de WAO-uitkering niet wordt uitbetaald over de periode waarin zij nog recht heeft op loon van haar werkgever en dat daarom de WAO-uitkering pas vanaf 12 oktober 2003 tot uitbetaling komt.

1.2

Betrokkene heeft op 20 oktober 2003 een aanvraag ingediend voor een uitkering krachtens de Werkloosheidswet (WW). Bij besluit van 20 november 2003 heeft appelland betrokkene met ingang van 13 oktober 2003 een loongerelateerde WW-uitkering toegekend. Bij dat besluit heeft appelland een bijlage gevoegd, getiteld 'Extra informatie over de vervolgitkering', waarbij haar is meegedeeld dat de regering heeft aangekondigd de vervolgitkering met terugwerkende kracht tot en met 11 augustus 2003 af te schaffen, hetgeen betekent dat

degene die op of na 11 augustus 2003 werkloos wordt geen recht meer heeft op een vervolgitkering.

1.3

Bij brief van 3 maart 2004 heeft betrokkene appellant verzocht een besluit af te geven omtrent haar aanspraken op een vervolgitkering. Bij besluit van 10 maart 2004 is betrokkene meegedeeld dat zij geen recht heeft op een vervolgitkering, omdat de regelgeving inmiddels is aangepast, op grond waarvan degene die op of na 11 augustus 2003 werkloos is geworden geen recht op vervolgitkering meer heeft. Op deze regeling bestaan twee uitzonderingen, die niet op de situatie van betrokkene van toepassing zijn.

1.4

Betrokkene heeft bezwaar gemaakt tegen het besluit van 10 maart 2004. Dat bezwaar is bij besluit van 6 juli 2004 (hierna: bestreden besluit) ongegrond verklaard.

1.5

Bij de aangevallen uitspraak (LJN AY4156) heeft de rechtbank het beroep van betrokkene tegen het bestreden besluit gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat appellant een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen de rechtbank in haar uitspraak heeft overwogen.

De rechtbank heeft vastgesteld dat bij de Wet van 19 december 2003 tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met de afschaffing van de vervolgitkering (Stb. 2003, 546) sprake is van het met terugwerkende kracht tot 11 augustus 2003 afschaffen van het recht op vervolgitkering. Daardoor zijn zelfs aanspraken op uitkering welke zijn ontstaan voor de inwerkingtreding van die wet op 1 januari 2004 teniet gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank komt een dergelijke aantasting met terugwerkende kracht zonder meer in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (EVRM).

Voor het geval daar anders over zou moeten worden geoordeeld, was de rechtbank van oordeel dat geen sprake is van een redelijke proportionaliteitsrelatie tussen de gekozen middelen (de ontneming van bestaande uitkeringsrechten van de groep werknemers die werkloos is geworden tussen 11 augustus 2003 en 1 januari 2004) en het beoogde doel (de beperking van overheidsuitgaven). Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat de groep werknemers die door de wetwijziging getroffen wordt relatief klein is, dat sprake is van een (min of meer) willekeurig gekozen groep en dat aan deze groep geen compensatie wordt geboden.

Een en ander heeft de rechtbank tot de eindconclusie geleid dat de Wet van 19 december 2003 strijd oplevert met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM en om die reden voor betrokkene buiten toepassing moet blijven, voor zover haar door deze wet het recht op vervolgitkering aansluitend aan de maximumduur van de loongerelateerde uitkering wordt ontnomen.

1.6

In hoger beroep heeft appellant zich primair op het standpunt gesteld dat artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet van toepassing is omdat in het geval van betrokkene geen sprake is van een ontneming van eigendom. Volgens jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dient onder de term 'possessions' in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet alleen te worden verstaan bestaande bezittingen, maar ook vermogensbestanddelen, met inbegrip van aanspraken, met betrekking waartoe de betrokkene kan onderbouwen dat hij ten minste een gerechtvaardigde verwachting heeft dat die zullen worden gerealiseerd.

Met betrekking tot de vraag of het recht op vervolgitkering moet worden aangemerkt als een bestaande bezitting stelt appellant, onder verwijzing naar de uitspraak van de rechtbank Breda van 3 mei 2007, LJN BA4866, dat daarvoor is vereist dat het recht op vervolgitkering

op 1 januari 2004 voor betrokkene opeisbaar was. Volgens appellant was daarvan geen sprake. Weliswaar is op grond van artikel 15 (oud) van de WW het recht op vervolgitkering op 13 oktober 2003 ontstaan, maar ingevolge artikel 48 (oud) van de WW gaat de vervolgitkering pas in nadat de termijn van de loongerelateerde uitkering is verstreken. Aangezien betrokkene met ingang van 13 oktober 2003 een loongerelateerde uitkering was toegekend voor de duur van een jaar, was de vervolgitkering op 1 januari 2004 niet opeisbaar, zodat geen sprake was van een bestaande bezitting.

Volgens appellant is evenmin sprake van een gerechtvaardigde verwachting dat het recht op vervolgitkering kon worden gerealiseerd. In het besluit van 20 november 2003 heeft appellant uitsluitend beslist over het recht op loongerelateerde uitkering per 13 oktober 2003. Pas bij het besluit van 10 maart 2004 is betrokkene meegedeeld dat zij geen recht heeft op vervolgitkering. Gezien de wetswijziging per 1 januari 2004 kon ten tijde van het besluit van 10 maart 2004 geen sprake meer zijn van een gerechtvaardigde verwachting dat het recht op vervolgitkering zou worden gerealiseerd, zodat ook niet op die grond sprake kan zijn van een 'possession' als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

1.7

Voor zover de Raad tot het oordeel komt dat wel sprake is van een ontneming van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is appellant van mening dat er voor deze ontneming voldoende rechtvaardiging bestaat. Appellant heeft er daarbij op gewezen dat de Wet van 19 december 2003 een legitieme basis vormt voor de veronderstelde inbreuk, dat de ontneming van eigendom een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang, namelijk een beperking van uitkeringslasten en een prikkel tot werkhervatting waardoor het activerend karakter van de WW wordt verbeterd, en dat de genomen maatregel getuigt van een voldoende evenwicht tussen het algemeen belang en het recht op ongestoord genot van eigendom zodat geen sprake is van een 'individual and excessive burden'. In verband met dit laatste aspect heeft appellant gesteld dat betrokkene direct bij aanvang van de WW-uitkering is geïnformeerd over de (voorgenomen) afschaffing van de vervolgitkering zodat zij bijna een jaar de gelegenheid had om zich op die situatie in te stellen, dat de toegenomen hulp bij re-integratie kan worden gezien als een vorm van compensatie en dat, voor zover het einde van de loongerelateerde uitkering toch wordt bereikt en het gemis aan vervolgitkering zich zou voordoen, er vervolgens compensatie is in de vorm van een uitkering op grond van de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). Appellant komt tot de slotsom dat geen sprake is van schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM nu er een evenwichtige balans is tussen het algemeen belang en de gevolgen voor het individu.

2

De Raad overweegt het volgende

2.1

Op grond van artikel 15 van de WW, zoals die bepaling luidde tot 1 januari 2004, had een werknemer die werkloos was, met inachtneming van de artikelen 16 tot en met 21 en de daarop berustende bepalingen, recht op loongerelateerde uitkering en vervolgitkering. Ingevolge artikel 48 van de WW, zoals die bepaling luidde tot 1 januari 2004, ging de vervolgitkering in zodra het einde van de duur van de loongerelateerde uitkering was bereikt.

2.2

Bij Wet van 19 december 2003 tot wijziging van de Werkloosheidswet in verband met afschaffing van de vervolgitkering (Stb. 2003, 546) is artikel 15 van de WW gewijzigd. Sinds 1 januari 2004 bepaalt dat artikel dat een werknemer die werkloos is, met inachtneming van de artikelen 16 tot en met 21 van de WW en de daarop berustende bepalingen, recht heeft op loongerelateerde uitkering. Artikel 48 van de WW is per 1 januari 2004 vervallen.

2.3

Bij de Wet van 19 december 2003 is tevens een nieuw artikel 130h toegevoegd waarin overgangsrecht is geregeld. In dat artikel is kort gezegd bepaald dat de oude bepalingen omtrent de vervolgitkering van toepassing blijven op een recht op uitkering:

- a. waarvan de eerste werkloosheidsdag is gelegen voor 11 augustus 2003;
- b. ontstaan als gevolg van eindiging van de dienstbetrekking door opzegging, indien de aanzegging van de opzegging heeft plaatsgevonden voor de in onderdeel a genoemde datum;
- c. ontstaan als gevolg van ontbinding door de rechter van de dienstbetrekking, indien de datum waarop de ontbinding is uitgesproken is gelegen voor de in onderdeel a genoemde datum.

2.4

Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM bepaalt: 'Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal 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 echter 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 of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren'.

3.1

Tussen partijen is niet in geschil en ook voor de Raad staat vast dat betrokkene op 13 oktober 2003 werkloos is geworden. Dit betekent dat betrokkene niet op grond van artikel 130h, eerste lid, aanhef en onder a, van de WW aanspraak kan ontlenen op een vervolgitkering. Tevens staat vast dat betrokkene niet valt onder een van de uitzonderingssituaties als omschreven in artikel 130h, eerste lid, onder b en c, van de WW, noch is er sprake van een situatie als bedoeld in 's Raads uitspraak van 31 juli 2007 in de zaak 05/6299 WW (LJN BB1609).

3.2

In hoger beroep is in geschil of de Wet van 19 december 2003 in strijd komt met het bepaalde in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Dienaangaande overweegt de Raad het volgende.

3.3

Appellant heeft terecht gesteld dat volgens jurisprudentie van het EHRM onder de term 'possessions' in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM niet alleen moeten worden verstaan bestaande bezittingen, maar ook vermogensbestanddelen, met inbegrip van aanspraken, met betrekking waartoe de betrokkene kan onderbouwen dat hij tenminste een gerechtvaardigde verwachting heeft dat die zullen worden gerealiseerd. Een voorwaardelijke aanspraak die is vervallen omdat niet aan de voorwaarden is voldaan, kan echter niet worden beschouwd als een 'possession' (zie EHRM 4 maart 2003, Jantner tegen Slowakije, nr. 39050/97). Voorts blijkt uit de jurisprudentie van het EHRM dat een aanspraak op uitkering valt onder het eigendomsrecht (zie EHRM 6 juli 2005, Stec e.a., LJN AU4054, AB 2005, 376, en EHRM 16 september 1996, Gaygusuz, LJN AL8781, AB 1997, 179).

3.4

De Raad stelt vast dat op grond van artikel 15 (oud) van de WW het recht op vervolgitkering op 13 oktober 2003 is ontstaan. Onder verwijzing naar zijn uitspraak van 22 december 1999, LJN AA4300, RSV 2000/78, waarin nader op de reikwijdte van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is ingegaan, en zijn uitspraak van 16 augustus 2000, LJN AA6990, JB 2000, 310, is de Raad van oordeel dat het op 13 oktober 2003 ontstane recht op vervolgitkering dient te worden aangemerkt als een bestaande bezitting en daarmee als een

vorm van eigendom in vorenbedoelde zin. Daaraan doet niet af dat de vervolgitkering op grond van artikel 48 (oud) van de WW pas na het bereiken van de maximale duur van de loongerelateerde uitkering kan ingaan. De Raad volgt appellant dan ook niet in zijn stelling dat slechts sprake is van een bestaande bezitting in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol EVRM indien het recht op vervolgitkering tevens opeisbaar is.

3.5

Dit leidt de Raad tot het oordeel dat in het voorliggende geval als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet van 19 december 2003 kan worden gesproken van een ontneming van eigendom als bedoeld in de tweede zin van het hiervoor weergegeven artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

3.6

Dit betekent dat thans ter toetsing voorligt 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 burdens') moet dragen.

3.7

De Raad stelt vast dat de Wet van 19 december 2003, waarbij in de ontneming van het recht op vervolgitkering is voorzien, een wet in formele zin betreft, zodat in de inbreuk op de bestaande aanspraak bij wet is voorzien.

3.8

De keuze van de wetgever om de vervolgitkering op 1 januari 2004 met onmiddellijke ingang af te schaffen, met dien verstande dat daarbij in overgangsrecht met eerbiedigende werking is voorzien, betekende dat — materieel gezien — het recht op vervolgitkering in beginsel is ontnomen aan hen wier recht op vervolgitkering ingevolge de WW is ontstaan op of na 11 augustus 2003, alsmede dat op en na 1 januari 2004 geen recht op vervolgitkering meer kon ontstaan, behoudens het bepaalde in artikel 130h, tweede lid, van de WW. Blijkens de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II 2003/04, 29 268, nr. 3, p. 1 e.v.*) werd de keuze van de wetgever voornamelijk ingegeven door twee overwegingen:

- budgettaire overwegingen, in die zin dat afschaffing van de vervolgitkering zou bijdragen aan de financierbaarheid van de sociale verzekeringen en dat een overgangsrecht met volledig eerbiedigende werking te zeer aan de met de afschaffing van de vervolgitkering beoogde besparingen tekort zou doen;
- overwegingen met betrekking tot een beoogde activerende werking die van de WW-uitkering behoort uit te gaan, welke activerende werking tevens van toepassing diende te zijn op de werkloze werknemer van 57,5 jaar en ouder die tot dat moment, gelet op het toen nog van toepassing zijnde artikel 49 van de WW, een bijzondere bescherming genoot. Naar het oordeel van de Raad voldoet deze motivering van de wetgever aan de vereisten die in een rechtstaat mogen worden gesteld aan de motivering van een wet zodat niet kan worden gesteld dat de eigendomsontneming van de vervolgitkering in zijn algemeenheid niet een legitieme doelstelling in het algemeen belang nastreeft.

3.9

Lettende op de hiervoor weergegeven overwegingen van de wetgever en de daarbij in aanmerking te nemen ruime beoordelingsmarge die de Staat in deze toekomst, is de Raad van oordeel dat niet staande kan worden gehouden dat aan de ontneming van het recht op

vervolguitkering van betrokkene een onevenwichtige afweging ten grondslag ligt tussen de gediende gemeenschapsbelangen en het ingeroepen fundamentele recht, dan wel dat er geen redelijke proportionaliteitsrelatie bestaat tussen de gekozen middelen en het beoogde doel. De Raad kan daarbij, gelet ook op het hierna volgende in het midden laten in hoeverre in casu sprake is van terugwerkende kracht van die ontneming.

Daarbij neemt de Raad allereerst in aanmerking dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen sprake is van een kleine groep werknemers die door de wetswijziging met terugwerkende kracht werd getroffen. De Raad wijst daarbij op de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 268, nr. 3, p. 5) waaruit blijkt dat naar schatting 120.000 mensen werkloos zouden worden in de periode tussen 11 augustus 2003 en 1 januari 2004 en op de Memorie van Antwoord (*Kamerstukken I 2003/04 B*, p. 9) waarin wordt vermeld dat extrapolatiecijfers van het UWV laten zien dat er in de periode tussen half augustus 2003 en 1 januari 2004 circa 158.000 nieuwe uitkeringen zouden worden verstrekt. Hiervan hebben er circa 106.000 betrekking op een loongerelateerde uitkering, waarna in beginsel ook aanspraak bestaat op vervolguitkering. In de tweede plaats acht de Raad van belang dat uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever uitdrukkelijk heeft beoogd om de afschaffing van de vervolguitkering mede te laten gelden voor werknemers die op of na 11 augustus 2003 werkloos zijn geworden teneinde besparingsverliezen vanwege aankondigingseffecten (calculerend gedrag) te voorkomen. Ten slotte acht de Raad van betekenis dat, zoals appellant terecht heeft aangevoerd, betrokkene direct bij aanvang van de WW-uitkering is geïnformeerd over de (voorgenomen) afschaffing van de vervolguitkering, zodat zij bijna een jaar de gelegenheid had om zich op die situatie in te stellen.

Onder deze omstandigheden kan niet worden gezegd dat betrokkene door de inbreuk op bestaande aanspraken een onevenredig zware last ('individual and excessive burden') dient te dragen, mede in aanmerking nemende haar mogelijke aanspraak op IOAW-uitkering, hetgeen leidt tot de conclusie dat de onderhavige ontneming van eigendom niet in strijd is te achten met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

4

Uit het vorenstaande volgt dat het hoger beroep van appellant slaagt, dat de aangevallen uitspraak moet worden vernietigd en dat het beroep van betrokkene tegen het bestreden besluit alsnog ongegrond moet worden verklaard.

5

De Raad acht geen termen aanwezig om toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Algemene wet bestuursrecht inzake vergoeding van proceskosten.

III. Beslissing

De Centrale Raad van Beroep;

Recht doende:

Vernietigt de aangevallen uitspraak;

Verklaart het beroep ongegrond.

Met noot van R.J.B. Schutgens

Naar boven

Naschrift:

1

Tot 1 januari 2004 had een werkloze krachtens het toen geldende art. 15 werkloosheidswet (WW) en art. 48 WW recht op een loongerelateerde uitkering en na afloop daarvan op een vervolguitkering. Het recht op loongerelateerde uitkering én op een vervolguitkering werd in één keer vastgesteld; de vervolguitkering ging automatisch in na afloop van de loongerelateerde uitkering (art. 48 WW oud). De vervolguitkering is krachtens de wet van 19

december 2003, Stb. 2003, 546 met ingang van 1 januari 2004 afgeschaft. Sindsdien zijn werklozen na uitputting van hun loongerelateerde uitkering in beginsel aangewezen op bijstand (zie ook punt 6).

Anders dan bij de vervolguitering, geldt voor een bijstandsuitkering een vermogenstoets die de bijstandsgerechtigde ertoe verplicht aanzienlijk op zijn eigen vermogen in te teren. Vanaf 11 augustus 2003 waarschuwt het UWV uitkeringsgerechtigden meteen bij de vaststelling van hun werkloosheidsuitkering — inclusief vervolguitering! — dat de vervolguitering waarschijnlijk zal komen te vervallen, omdat de regering voornemens is een wetsvoorstel in te dienen dat strekt tot intrekking van de vervolguitering. Het overgangregime van de intrekkingwet neemt de datum van 11 augustus 2003 als uitgangspunt. Het recht op een vervolguitering blijft bestaan voor de uitkeringsgerechtigde die vóór 11 augustus 2003 werkloos is geworden (art. 130h WW). Wie na 11 augustus 2003 werkloos is geworden, ziet zijn recht op een vervolguitering vervallen, ook al is dat recht aanvankelijk wel krachtens de wet vastgesteld.

Krachtens het in januari 2004 geldende art. 42 WW was de minimale duur van de loongerelateerde uitkering zes maanden. Bij ingang van de wijziging op 1 januari 2004, bevond dus het moment van opeisbaar worden van de vervolguitering voor allen aan wie deze vervolguitering werd ontnomen, zich nog in de toekomst — op zijn vroegst in februari 2004.

2

De eerste werkloosheidsdag van de uitkeringsgerechtigde in de hier geannoteerde zaak was 13 oktober 2003. Haar wordt een loongerelateerde en een vervolguitering toegekend, onder de mededeling dat deze laatste waarschijnlijk zal vervallen. Na afloop van haar loongerelateerde uitkering in maart 2004 verzoekt zij het UWV niettemin om uitbetaling van de vervolguitering. Het UWV weigert, omdat de dienstbetrekking is geëindigd na 11 augustus 2003. De uitkeringsgerechtigde gaat in beroep bij de Rb. Assen. Deze oordeelt, dat de intrekking van de vervolguitering jegens haar in strijd is met art. 1 Eerste Protocol van het EVRM (hierna: art. 1 EP), dat het recht op peaceful enjoyment of possessions beschermt. De wijzigingswet zou daarom jegens deze uitkeringsgerechtigde buiten toepassing moeten blijven, waardoor zij naar oud recht aanspraak zou houden op een vervolguitering. De Centrale Raad van Beroep vernietigt deze uitspraak. Hierna bespreek ik de bescherming die art. 1 EP biedt in het sociale zekerheidsrecht (punt 3); enige uitspraken van het EHRM over verlaging van uitkeringen (punt 4) en de uitspraak van de Centrale Raad in de onderhavige zaak (punt 5 en 6).

3

Art. 1 EP beschermt het eigendomsrecht. Het bevat drie hoofdregels. De burger heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom; onteigening mag alleen plaatsvinden onder bepaalde voorwaarden; wel is het de staat toegestaan, de uitoefening van het eigendomsrecht te reguleren (zie bv. EHRM 25 november 1995, Pressos Compania Naviera, r.o. 33 en EHRM 9 december 1994, NJ 1996, 374, Holy Monasteries, r.o. 56). Ontneming én regulering van eigendom kunnen alleen geschieden in het algemeen belang en op een wijze, die is voorzien bij wet. Bovendien moet de onteigenende maatregel proportioneel zijn. Dat is het geval, als er een ‘fair balance’ bestaat tussen de lasten die het individu door de ontneming heeft te dragen enerzijds, en het doel waarmee de staat onteigent anderzijds. Een ‘fair balance’ is afwezig, als de burger die door ontneming wordt getroffen een ‘individual and excessive burden’ heeft te dragen. De balans kan in dat geval meestal worden hersteld door (nadeel)compensatie aan te bieden. Ook bij regulering van eigendom kan nadeelcompensatie nodig zijn om de ‘fair balance’ te herstellen, zij het dat de overlast door enkele regulering minder snel als een ‘individual and excessive burden’ wordt gekwalificeerd, dan een echte onteigening. Het EHRM hanteert een verdragsautonoom begrip ‘possession’/eigendom, dat veel ruimer is

dan dat in het klassieke privaatrecht. Verschillende niet-stoffelijke vermogensbestanddelen zoals goodwill, een vordering uit onrechtmatige daad en sommige verhandelbare vergunningen worden als eigendom aangemerkt. (Vgl. Barkhuysen, De eigendomsbescherming van art. 1 EP in het Nederlandse burgerlijk recht (2005), p. 56–57). Ook socialezekerheidsrechten vallen onder het verdragsautonome eigendomsbegrip. De vraag of de uitkeringsgerechtigde door premiebetaling heeft bijgedragen aan de financiering van de uitkering is daarvoor niet doorslaggevend: zodra een burger op grond van de nationale wet een ‘assertable right’ op enige uitkering heeft, is art. 1 EP van toepassing. (EHRM 6 juli 2005, AB 2005, 376, Stec/Verenigd Koninkrijk, r.o. 51).

In de hier geannoteerde casus werd de uitkeringsgerechtigde een aantal nog niet opeisbare termijnen van een reeds toegekende uitkering ontnomen. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM kunnen ook toekomstige rechten of bezittingen, ten aanzien waarvan de burger de gerechtvaardigde verwachting mag koesteren, dat hij ze zal verwerven, een ‘possession’ zijn in de zin van art. 1 EP (EHRM 4 maart 2003, 39050/97, Jantner/Slowakije, r.o. 27; EHRM 22 augustus 2006, 7352/03, Beshiri e.a./Albanië, r.o. 78). Ook de nog niet opeisbare termijnen van een uitkering kunnen dus onder het eigendomsbegrip vallen. Daar staat het volgende tegenover. Ten aanzien van een voorwaardelijk recht, waarvoor de opeisbaarheidsvoorwaarden nooit zijn ingetreden, bestaat geen gerechtvaardigde verwachting van verwerving. Zo'n nooit opeisbaar geworden voorwaardelijke claim is dus geen ‘possession’ in de zin van art. 1 EP. Een uitkering die wordt ingetrokken op het moment dat de verzekerde nog gewoon aan het werk was, is dus geen ‘possession’. In het Hoogendijk-arrest (EHRM 6 januari 2005, USZ 2005/161) heet het, dat een recht op een uitkering een bezitting in de zin van art. 1 EP is, als de betreffende burger voldoet aan de verschillende bij de wet gestelde voorwaarden voor toekenning van de uitkering. De bescherming van art. 1 EP bij intrekking van een uitkering strekt zich dus uit tot uitkeringsgerechtigden ten aanzien van wie het door de uitkering gedekte risico (werkloosheid, pensioengerechtigde leeftijd, etc.) zich op het moment van intrekking al heeft verwezenlijkt. Voor hen geldt, dat ook toekomstige termijnen die binnen overzienbare tijd opeisbaar worden, een gerechtvaardigde verwachting van verwerving inhouden. Deze vallen onder de bescherming van art. 1 EP.

Art. 1 EP is geen sociaal grondrecht. Het biedt geen aanspraak op een minimum aan sociale zekerheid. De beslissing of — en zo ja in welke vorm — een recht op sociale zekerheid aan de burger wordt toegekend, is aan de verdragsstaat zelf. Pas als een verdragsstaat een socialezekerheidsstelsel creëert, moet dit aan de minimumvereisten van het EVRM, waaronder ook art. 1 EP, voldoen. (EHRM 6 juli 2005, AB 2005, 379, Stec, r.o. 54; EHRM 12 oktober 2000, USZ 2001/76; EHRM 10 mei 2007, App. no. 42949/98 en 53134/99, Runkee en White/V.K., r.o. 34). Dit beginsel leidt bij de beoordeling van de rechtmatigheid van intrekking of verlaging van een uitkering tot terughoudende toetsing. Uitgangspunt blijft immers, dat zelfs het grotendeels afschaffen van de sociale zekerheid niet in strijd zou zijn met art. 1 EP. Intrekking van een bepaald type uitkering is dus in beginsel rechtmatig. Een eventuele onrechtmatigheid kan echter wel gelegen zijn in een hardvochtig overgangsregime. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van intrekking of verlaging van een bepaalde uitkering, kan de vraag of voor de gedupeerden in ieder geval een bestaansminimum gewaarborgd blijft, daarom toch een rol spelen. Art. 1 EP biedt weliswaar in abstracto geen aanspraak op het waarborgen van een bestaansminimum door de staat, maar bij intrekking van een voorheen bestaande uitkering zal eerder een fair balance bestaan tussen de rechten van de getroffen en het algemeen belang, als na intrekking een uitkering op het bestaansminimum gegarandeerd blijft.

4

Waar toe leiden deze uitgangspunten bij de toetsing van intrekking van uitkeringen aan art. 1

EP? Ik bespreek drie arresten van het EHRM die de toon hebben gezet. In het Hoogendijk-arrest (EHRM 6 januari 2005, USZ 2005/161) beziet het EHRM, of de intrekking van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) jegens een individuele uitkeringsgerechtigde in strijd is met art. 1 EP. Deze Hoogendijk was voor haar levensonderhoud al zo'n vijftien jaar aangewezen op de AAW, toen deze vrij abrupt werd ingetrokken. Zij valt terug op bijstand en moet haar eigen huis 'opeten'. Het EHRM beslist dat de AAW-uitkering een bezitting is, die beschermd wordt door art. 1 EP. Het laat in het midden, of de intrekking van de uitkering een vorm van onteigening of een vorm van regulering is — blijkbaar is dat een lastige vraag. Ook een regulering moet het algemeen belang dienen en ook bij regulering moet een fair balance bestaan tussen algemeen belang en de lasten die de individueel burger te dragen krijgt. De intrekking van de AAW had mede tot doel, de staatsfinanciën op orde te houden, wat volgens het EHRM een legitiem, algemeen belang is. Vervolgens constateert het EHRM, dat aan Hoogendijk, doordat zij na het vervallen van de AAW terugvalt op de Algemene Bijstandswet, juist steeds een minimum aan bestaanszekerheid was gegarandeerd. Dat maakt, dat haar geen 'individual and excessive burden' is opgelegd. Het hof voegt daaraan toe, dat ook de voor Hoogendijk zeer nadelig uitpakkende vermogenstoets géén 'excessive burden' inhoudt. Het aanleggen van een strenge vermogenstoets voor de algemene bijstand valt binnen de ruime beoordelingsmarge die de verdragstaten toekomt bij het inrichten van hun socialezekerheidsstelsel.

Asmundsson/IJsland (EHRM 12 oktober 2004, USZ 2005/28), laat een zeldzaam geval zien waarin het Straatsburgse hof de intrekking van een uitkering wel als een individual and excessive burden beschouwde. Asmundsson raakte door een strengere arbeidsongeschiktheidscriterium zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering volledig kwijt. Ook hier overweegt het EHRM weer, dat het betaalbaar houden van een bepaalde uitkering in beginsel een legitieme reden vormt voor een ingreep in het socialezekerheidsstelsel. Bovendien geeft art. 1 EP geen garantie op een uitkering van een bepaald bedrag. In beginsel is hanteren van het strengere criterium dus een ontneming in het algemeen belang. Niettemin heeft Asmundsson wél een 'individual and excessive burden' te dragen. Uit de feiten blijkt, dat ongeveer 15% van de uitkeringsgerechtigden, onder wie Asmundsson, hun uitkering volledig verloren, terwijl de anderen hun uitkering bleven genieten. De opbrengst van de maatregel is daardoor volgens het hof verhoudingsgewijs laag, terwijl een relatief kleine minderheid van de verzekerden in vergelijking met de overige verzekerden de zeer zware lasten krijgt te dragen van het volledig vervallen van hun uitkering. Tegen de achtergrond van deze bijzondere feiten komt het hof tot de conclusie dat er sprake is van een individual and excessive burden.

Het arrest Goudswaard-Van der Lans (EHRM 22 september 2005, AB 2006, 1) bevestigt de beperkte toepasbaarheid van de Asmundsson-jurisprudentie. Het hof spreekt nogmaals uit, dat art. 1 EP geen recht geeft op een uitkering van een bepaald bedrag, en dat de vervanging van een uitkering door een veel bescheidener uitkering (het ging om vervanging van de AAW door de ANW) op zich niet onrechtmatig is. Het hof bevestigt, dat intrekking van een uitkering alleen in strijd is met art. 1 EP als een kleine groep individuen in vergelijking met overige uitkeringsgerechtigden een onevenredig zware last te dragen krijgt. In het geval van Goudswaard-Van der Lans is daarvan geen sprake.

De conclusie is, dat art. 1 EP toepasselijk is op de verlaging of intrekking van allerhande uitkeringen, maar dat de toetsing van de rechtmatigheid van een verlaging of intrekking zeer terughoudend geschiedt. De voorzichtige conclusie kan zijn, dat toetsing aan art. 1 EP — in ieder geval bij intrekking van een uitkering — geen toets aan het rechtszekerheidsbeginsel belichaamt. Zelfs aan personen die gedurende zeer lange tijd op een bepaalde uitkering zijn aangewezen, biedt art. 1 EP vaak geen bescherming: zodra er een minimum aan bijstand voor hen resteert, is de intrekking al rechtmatig. Een intrekking of verlaging is pas in strijd met art.

1 EP als een individuele uitkeringsgerechtigde een ‘excessive burden’ krijgt te dragen (Amundsson). Dat lijkt pas het geval, als de intrekking abrupt geschiedt én de getroffen en in vergelijking met de overige verzekerden een relatief kleine groep vormen. Anders gezegd: het gaat niet om eventuele strijd met de rechtszekerheid, maar om een echte toetsing aan het égalité-beginsel.

5

In het licht van de hierboven besproken jurisprudentie is het weinig verrassend dat de Centrale Raad de intrekking van de vervolgitkering jegens appellante niet als strijdig met art. 1 EP aanmerkt. Het recht op vervolgitkering ontstond, zoals gezegd, tegelijkertijd met het recht op loongerelateerde uitkering. Het was dus voor appellante een bestaand recht, dat haar door de wetwijziging werd ontnomen. Er is sprake van onteigening die moet voldoen aan de voorwaarden van art. 1 EP. De intrekking geschiedt om budgettaire redenen en vanwege het verwachte activerende effect daar ervan op werkzoekenden zou uitgaan. De Centrale Raad beschouwt dit terecht als legitieme doelstelling in het algemeen belang (r.o. 3.8). Vervolgens is de vraag of er een fair balance bestaat tussen individuele last en het algemeen belang, of dat er een ‘individual and excessive burden’ wordt opgelegd. De vervanging van een uitkering zonder vermogentoets door bijstand is niet snel een ‘individual and excessive burden’; art. 1 EP garandeert immers niet een uitkering van een bepaald niveau (vgl. Goudswaard-Van der Lans en Hoogendijk, hierboven besproken). Het bijzondere aspect van dit geval was, dat de intrekking voor de appellante terugwerkende kracht had: zij had aanvankelijk wel recht op de vervolgitkering, maar zag dat recht door de wetwijziging alsnog vervallen. Ondanks die bijzonderheid is er geen individual and excessive burden: de appellante behoorde niet tot een kleine groep getroffen en, maar tot ongeveer 106 000 personen aan wie de vervolgitkering werd ontnomen (zie ook punt 6). Bovendien was zij meteen bij toekenning van haar uitkeringsrecht in oktober 2003 gewaarschuwd voor het mogelijk vervallen, zodat zij een half jaar had om zich op de veranderende situatie in te stellen (r.o. 3.9). De intrekking is daarom jegens de appellante niet in strijd met art. 1 EP.

6

Ik maak drie afsluitende opmerkingen. De Centrale Raad oordeelt dat de appellante niet individueel een zware last kreeg te dragen, omdat zij tot een groep van ruim 100 000 personen behoorde. Dit aantal is kennelijk in absolute termen zo groot, dat de Centrale Raad onnodig vindt, om precies na te gaan welk percentage van het totaal aantal uitkeringsgerechtigden het gaat. Het EHRM baseerde de strijd met art. 1 EP in het geval-Asmundsson juist op de relatieve grootte van de getroffen groep, namelijk 15% van het totaal aantal gerechtigden. Uit de feiten van dat arrest blijkt echter, dat de groep waartoe Asmundsson behoorde ook in absolute aantallen klein was (namelijk 54 personen). Het lijkt mij geen vreemde gedachte, dat een maatregel die meer dan 100 000 personen treft, geen individual burden inhoudt.

Het bijzondere van dit geval was de terugwerkende kracht van de ontneming. De Centrale Raad stapt daar redelijk gemakkelijk overheen. Mijns inziens is dat begrijpelijk. De terugwerkende kracht is in hoge mate een kwestie van wetgevingstechniek. De beide uitkeringen werden in één keer toegekend. Het systeem van de wet had echter ook zo kunnen zijn vormgegeven, dat na afloop van de loongerelateerde uitkering voor de vervolgitkering een nieuwe aanvraag ingediend moest worden. Was het systeem toevallig op deze wijze ingericht, dan had de intrekking überhaupt geen terugwerkende kracht gehad, noch jegens de appellante, noch jegens anderen. Op 1 januari 2004 bevonden immers allen zich nog in de fase van de loongerelateerde uitkering (zie punt 2). Overigens is begrijpelijk, dat het voor de uitkeringsgerechtigden in de overgangsgroep zuur is, om eerst naar de letter van de wet een uitkering toegekend te krijgen, en die vervolgens weer te verliezen.

Zoals hierboven uiteengezet, is het aanleggen van een vermogenstoets zoals die voor bijstand geldt, niet in strijd met art. 1 EP. Nu werd voor een bepaalde groep oudere werknemers het vervallen van de vervolgitkering gecompenseerd door een IOAW-uitkering. Deze garandeert een inkomen op het bestaansminimum, zónder een vermogenstoets aan te leggen. Mocht de appellante in deze zaak een IOAW-uitkering in plaats van bijstand kunnen krijgen, dan lijdt zij dus niet of nauwelijks nadeel van het verlies van haar vervolgitkering. Uit de feiten van de casus wordt niet geheel duidelijk of de appellante inderdaad IOAW kan krijgen. De Centrale Raad weet dat zelf blijkbaar ook niet zeker. Hij overweegt dat de appellante geen individual and excessive burden krijgt opgelegd, ‘mede’ vanwege haar ‘mogelijke’ aanspraak op IOAW. De Raad had deze overweging beter kunnen weglaten: mocht toch blijken, dat de appellante geen IOAW krijgt, dan is de vervanging van de vervolgitkering door bijstand met vermogenstoets nog altijd niet strijdig met art. 1 EP.

Mr. R.J.B. Schutgens

Junior onderzoeker Sectie staats- en bestuursrecht Radboud Universiteit Nijmegen.

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 09-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.