

**CRvB 3 september 2002, nrs. 00/6316 NABW en 01/3016 NABW**

(mrs. G.A.J. van den Hurk, Th.G.M. Simons en N.J. van Vulpen-Grootjans)

[Essentie] Ontheffing arbeidsverplichtingen; verblijf in het buitenland; Regeling gebruikelijke vakantieduur; onderscheid naar leeftijd; verdragsbepalingen Betrokkene en zijn echtgenote, beiden geboren in 1943, zijn ontheven van de arbeidsverplichtingen volgens artikel 113 Abw zonder een bepaalde termijn. Een verzoek om met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven is op 22 januari 1999 slechts toegestaan voor zes weken.

Het geschil in hoger beroep spitst zich toe op de vraag of de Rechtbank Amsterdam terecht heeft geoordeeld dat geen sprake is van ongeoorloofd onderscheid naar leeftijd. De Regeling gebruikelijke vakantieduur is met ingang van 1 april 1998 herzien. Bij de vaststelling van de daarin gehanteerde leeftijdsgrens is kennelijk aansluiting gezocht bij de leeftijdsgrens in de Regeling vrijstelling verplichtingen Abw. De Regeling vrijstelling verplichtingen Abw is met ingang van 1 mei 1999 herzien terwijl de Regeling gebruikelijke vakantieduur niet tegelijkertijd is gewijzigd, hoewel nadere inzichten omtrent de arbeidsdeelname van ouderen wel tot de wijziging per 1 mei 1999 hebben geleid. Dit heeft tot gevolg dat degenen die op of na 1 mei 1999 de leeftijd van 57,5 jaar bereiken, dertien weken met behoud van uitkering in het buitenland mogen verblijven, behoudens de resterende verplichtingen.

De Raad stelt vast dat twee groepen bijstandsgerechtigden in vergelijkbare omstandigheden verkeren als personen van 57,5 jaar of ouder, te weten degenen met een ontheffing om redenen van medische of sociale aard en bijstandsouders met een volledige verzorgende taak en kinderen jonger dan vijf jaar. In de geschiedenis van totstandkoming van artikel 9 Abw en de Regeling gebruikelijke vakantieduur heeft de Raad geen argumenten aangetroffen ter rechtvaardiging van het onderscheid naar leeftijd tussen enerzijds bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar of ouder en anderzijds jongere bijstandsgerechtigden ten aanzien van wie buiten twijfel is dat het voldoen aan de arbeidsverplichtingen niet, althans niet (meer) mag worden gevegd voor de beoordeling van verblijf in het buitenland. Indien de aanvrager moet worden gerekend tot de groep jongere bijstandsgerechtigden met een ontheffing kan volgens de Raad niet worden gezegd dat het gemaakte onderscheid naar leeftijd gerechtvaardigd wordt door objectieve en redelijke gronden.

In dit geval dient de Regeling gebruikelijke vakantieduur wegens strijd met artikel 1 Grondwet en artikel 26 IVBPR buiten toepassing te worden gelaten. Bestreden besluit vernietigd.

[Tekst] RECHTBANK AMSTERDAM

1 NOVEMBER 2000, NABW 99/5963 (MR. C.J. POLAK)

Ontstaan en loop van het geding

Bij besluit van 22 januari 1999 heeft het College van B en W van de gemeente X (hierna te noemen: verweerder) eiser medegedeeld dat het hem niet is toegestaan langer dan zes weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven.

Eiser heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt bij brief 26 januari 1999.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder het bezwaar van eiser ongegrond verklaard en het primaire besluit van 23 april 1999 gehandhaafd.

Eiser heeft bij beroepschrift van 8 juni 1999 tegen dit besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft bij brief van 26 november 1999 afschriften van op de zaak betrekking hebbende stukken ingezonden en op 31 januari 2000 een verweerschrift ingediend.

De zaak is behandeld ter zitting van de rechtbank in een Enkelvoudige Kamer op 29 augustus 2000.

Overwegingen ten aanzien van de feiten

Eiser is geboren op 1 juli 1943 en is gehuwd met mevrouw F. hij ontvangt sinds 1981 met enige onderbrekingen een bijstandsuitkering. Eiser heeft een ontheffing van de arbeidsverplichting, gegrond op artikel 113 van de Algemene Bijstandswet (Abw); ook zijn echtgenote is ontheven van de arbeidsverplichting. Op 19 december 1998 heeft eiser verzocht om met behoud van uitkering vijf maanden in Marokko te mogen verblijven. Eiser heeft gesteld, dat dit om medische redenen voor hem noodzakelijk is.

Bij primair besluit - gericht aan zowel eiser als aan zijn echtgenote - van 22 januari 1999 heeft verweerder dit verzoek afgewezen. In het primaire besluit staat onder meer het volgende: "Het is per kalenderjaar toegestaan om maximaal 4 weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven (...)

(...)

Voor uw partner gelden op grond van het gemeentelijk beleid andere regels, nl. uw partner voor wie de arbeidsvoorwaarden niet gelden, mag 6 weken met behoud van uitkering in het buitenland verblijven."

Inhoud van het bestreden besluit

Verweerder heeft eisers bezwaar kennelijk ongegrond verklaard. In het licht van het absolute karakter van het territorialiteitsbeginsel is voortzetting van bijstandverlening niet mogelijk bij een langer verblijf in het buitenland dan vier weken. Van dringende redenen op grond waarvan desondanks bijstaand gedurende het (langere) verblijf buitensland bijstand zou kunnen worden verleend, is niet gebleken. Aan eiser en zijn vrouw wordt vervolgens op grond van het vaste beleid van verweerder toestemming verleend om vier weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven, waarbij het recht op bijstand kan worden behouden gedurende maximaal zes weken, omdat eiser en zijn echtgenote ontheven zijn van de arbeidsverplichting.

De gronden van het beroep

#### *I. Discriminatie op grond van leeftijd*

Het beleid van verweerder op dit punt is in strijd met artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Bupo) en artikel 14 van het Europees Verdrag ter bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), omdat in het beleid een verboden onderscheid naar leeftijd wordt gemaakt.

Eiser verwijst naar een discussie welke in de Tweede Kamer is gevoerd over leeftijdsgrenzen in wet- en regelgeving en citeert uit het antwoord van de regering van 17 september 1998. Volgens de regering is een onderscheid naar leeftijd gerechtvaardigd, als dat onderscheid noodzakelijk en geschikt is om het daarmee beoogde doel te bereiken en er geen andere bruikbare criteria zijn om dat doel te verwezenlijken.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit gebruikelijke vakantieduur Abw is echter geen inhoudelijke onderbouwing te vinden voor de leeftijd als onderscheidend criterium en ook niet voor de gehanteerde leeftijdsgrens. In de motie Dittrich/Noorman-Den Uyl, welke ten grondslag ligt aan het Besluit gebruikelijke vakantieduur Abw wordt gesteld, dat een groep oudere migranten van 57,5 jaar en ouder meer tijd heeft voor bezoek aan het land van herkomst, waaraan wordt toegevoegd dat deze langere periode tevens benut kan worden ter oriëntatie op een definitieve terugkeer in het kader van de remigratieregeling.

Volgens eiser is de reden om deze mogelijkheid alleen aan ouderen te geven op te maken uit de totstandkomingsgeschiedenis en gelegen in het feit, dat ouderen geen kans meer maken op inschakeling in het arbeidsproces. Leeftijd is op zichzelf geen juist criterium, waarmee het gemaakte onderscheid kan worden gerechtvaardigd. Dit klemt te meer nu volgens eiser achter het leeftijdscriterium in feite een ander criterium, te weten de afstand tot de arbeidsmarkt, schuilt.

Eiser beroept zich er vervolgens op, dat hij ten tijde van de aanvraag 56 jaar was en bovendien was ontheven van de arbeidsverplichting. Het desondanks niet toestaan van de langere vakantieduur levert verboden discriminatie op, welke slechts kan worden opgeheven door eiser alsnog toe te staan gedurende een periode van maximaal drie maanden per jaar in het buitenland te verblijven.

## *II. Reformatio in peius*

In het primaire besluit is aan eiser een verblijf van zes weken met behoud van uitkering toegestaan. In het bestreden besluit wordt deze toezegging teruggebracht tot een periode van vier weken met behoud van uitkering. Deze handelswijze van verweerder is in strijd met het verbod van reformatio in peius.

### *Verweer*

Ten aanzien van de gestelde leeftijdsdiscriminatie heeft verweerder zich beroepen op een uitspraak van deze rechtbank van 30 maart 1999, reg.nr. NABW 98/3477/152 en op de uitspraak van de CRvB van 28 januari 1999, JAB 1999/54. De opmerking in het primaire besluit, als zou de partner van eiser zes weken met behoud van uitkering in het buitenland mogen verblijven, dient als een aperte misslag te worden opgemerkt, gezien ook in het licht van de inhoud van de tweede alinea van het besluit, waarin wordt uitgelegd, dat het per jaar is toegestaan om maximaal vier weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven. Het wettelijk kader Artikel 7, eerste lid, van de Abw, zoals dit luidt sinds 1 juli 1998: Iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege.

Artikel 9 van de Abw, zoals dat gold van 1 oktober 1998 tot 30 december 1998:

1. Geen recht op bijstand heeft degene:

(...)

d. die in Nederland zijn woonplaats heeft doch die, langer dan de gebruikelijke vakantieduur, verblijf houdt buiten Nederland;

(...)

Artikel 1 van de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw, welke per 1 april 1998 in werking is getreden, luidt:

Onder gebruikelijke vakantieduur, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder d, van de Algemene bijstandswet, wordt verstaan:

a. voor de belanghebbende die 57,5 jaar of ouder is: 13 weken per kalenderjaar, met dien verstande dat een aaneengesloten vakantieperiode niet langer mag zijn dan 13 weken;

b. voor overige belanghebbenden: 4 weken per kalenderjaar.

De Werkvoorschriften van de gemeente X - zoals die golden per 15 september 1998 - luiden als volgt:

### 4.2 Gemeentelijk beleid

Het derde lid van artikel 9 Abw maakt het mogelijk dat met betrekking tot het begrip

“gebruikelijke vakantieduur” door de Minister van SoZaWe regels kunnen worden gesteld.

Dit heeft geresulteerd in de sinds 1 april 1998 geldende Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw. Deze regeling maakt het mogelijk dat cliënten van 57,5 jaar en ouder een periode van maximaal 13 weken met behoud van uitkering in het buitenland kunnen verblijven.

Dit betekent voor:

1. Cliënten tot 57,5 jaar

De jaarlijks toegestane maximale periode van verblijf in het buitenland met behoud van uitkering bedraagt vier weken.

Heeft de cliënt geen sollicitatieverplichting dan kan in overleg met het regiokantoor een verblijf van zes weken in het buitenland worden toegestaan, waarvan echter slechts vier

weken met behoud van uitkering. Uit de rapportage moet duidelijk blijken wat de reden is geweest om van de gebruikelijke vakantieduur af te wijken en dat is onderzocht of er geen belemmeringen zijn die een dergelijk langer verblijf in het buitenland in de weg staan.

2. Cliënten van 57,5 jaar en ouder

Het is personen van 57,5 en ouder (ongeacht de nationaliteit), met ingang van het kalenderjaar 1998, toegestaan maximaal 13 weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven. Deze verlengde periode geldt niet voor de meereizende partner.

Voor de jongere, meereizende partner geldt het volgende:

(...)

- indien men wel is vrijgesteld van de verplichtingen van artikel 113 Abw, lid 1 bedraagt de jaarlijks toegestane maximale periode van verblijf in het buitenland met behoud van uitkering zes weken.

(...)

In artikel 1 van de Grondwet, artikel 26 Bupo en artikel 14 EVRM wordt - kort gezegd - het maken van onderscheid op welke grond ook verboden. Ingevolge vaste jurisprudentie is een inbreuk op de discriminatieverboden alleen toegestaan indien daarvoor redelijke, gerechtvaardigde en objectieve gronden bestaan.

### **Overwegingen ten aanzien van het geschil**

Ten aanzien van het beroep op leeftijdsdiscriminatie heeft de rechtbank het volgende overwogen.

De rechtbank constateert, dat met genoemde bepalingen een onderscheid naar leeftijd in het leven is geroepen. Dit betekent echter niet zonder meer, dat het gemaakte onderscheid verboden is. Daarvan is eerst sprake indien voor het gemaakte onderscheid geen rechtvaardigingsgronden kunnen worden aangedragen. In dit laatste verband speelt de vraag of het stellen van een leeftijdsgrens voor het bereiken van het nagestreefde doel een geschikt middel is. Met het stellen van een leeftijdsgrens van 57,5 jaar is beoogd Abw-gerechtigden die zijn ontheven van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling een langere vakantieperiode in het buitenland toe te staan dan die welke geldt voor diegenen die nog niet van die arbeidsverplichting zijn ontheven. In de grote meerderheid van de gevallen is het bereiken van de leeftijd van 57,5 jaar het moment, waarop men van de arbeidsverplichting ontheven wordt (althans in de periode die thans in geding is). Dat zulks in eisers geval niet zo is, en hij kennelijk op een eerder moment van de arbeidsverplichting ontheven is, moge zo zijn, maar dit ontnemt niet de rechtvaardiging aan de in het Besluit - en in het daarop gestoelde gemeentelijk beleid - gestelde leeftijdsgrens van 57,5 jaar. Dat de wetgever gekozen heeft voor een leeftijdsgrens gekoppeld aan het ontheven zijn van de arbeidsverplichting en niet gekozen heeft voor een grens, die louter is gelegen in het ontheven zijn van de arbeidsverplichting, is naar het oordeel van de rechtbank een aanvaardbare en gerechtvaardigde keuze. Het gekozen criterium is in het licht hiervan naar het oordeel van de rechtbank een geschikt middel.

Het voorgaande betekent, dat eisers grief ten aanzien van de leeftijdsdiscriminatie niet kan slagen.

Ten aanzien van eisers grief, dat hem bij primair besluit aanvankelijk een verblijf van zes weken met behoud van uitkering is toegestaan, overweegt de rechtbank, dat die mededeling dient te worden opgevat als een onvoorwaardelijke door verweerder gedane toezegging, waarvan de impliciete intrekking in de beslissing op bezwaar in strijd komt het verbod van reformatio in peius. Deze grief slaagt en in zoverre wordt het beroep gegrond verklaard. Verweerder dient het door eiser betaalde griffierecht aan hem te vergoeden. De rechtbank ziet voorts aanleiding verweerder te veroordelen tot betaling van eisers proceskosten, begroot op f 1420 welk bedrag - nu eiser op een toevoeging procedeert - aan de griffier van deze rechtbank moet worden betaald.

## **Beslissing**

De Rechtbank Amsterdam,

verklaart het beroep gegrond voorzover betrekking hebbend op de vermindering van de in het primaire besluit toegezegde vakantieduur;

vernietigt het bestreden besluit in zoverre;

bepaalt dat verweerder een nieuw besluit neemt binnen zes weken na het onherroepelijk

worden van deze uitspraak met inachtneming van het in deze uitspraak overwogene;

verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

veroordeelt verweerder in eisers proceskosten ad f 1420, te betalen door de gemeente X aan de griffier van deze rechtbank;

bepaalt dat de gemeente X het door eiser betaalde griffierecht van f 60 aan eiser vergoedt.

## **CENTRALE RAAD VAN BEROEP**

### **Ontstaan en loop van het geding**

Namens appelland heeft mr. E, advocaat, op bij een aanvullend beroepschrift aangegeven gronden hoger beroep ingesteld tegen een door de Rechtbank Amsterdam op 1 november 2000 tussen partijen gewezen uitspraak, onder nummer NABW 99/5963, waarnaar hierbij wordt verwezen.

Het College van B en W van de gemeente X (hierna te noemen: gedaagde) heeft een verweerschrift ingediend.

Het geding is behandeld ter zitting van 16 juli 2002.

### **Overwegingen ten aanzien van de feiten**

Appelland en zijn echtgenote F, beiden geboren in 1943, ontvangen sinds 1981 met enige onderbrekingen een bijstandsuitkering, die bij besluit van 27 september 1996 met ingang van 1 oktober 1996 is omgezet in een uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet (Abw) naar de norm voor gehuwden. Bij dat besluit zijn appelland en zijn echtgenote, met toepassing van artikel 107, eerste lid, van de Abw, met ingang van eveneens 1 oktober 1996 ontheven van de verplichtingen, bedoeld in artikel 113, eerste lid, van de Abw. Aan de ontheffing is geen termijn verbonden.

Bij brieven van 19 en 21 december 1998 hebben appelland en zijn echtgenote gedaagde verzocht om toestemming om die winter drie maanden naar hun geboorteland Marokko te gaan en in de zomer van 1999 twee maanden.

Bij besluit van 22 januari 1999 heeft gedaagde dit verzoek afgewezen. Daarbij is onder meer het volgende medegedeeld:

"Het is per kalenderjaar toegestaan om maximaal 4 weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven (artikel 9, lid 1, sub d, van de Algemene bijstandswet).

Voor personen ouder dan 57,5 jaar gelden ruimere regels. Ingevolge het gemeentelijk beleid is het voor personen van 57,5 jaar en ouder toegestaan om 13 weken met behoud van uitkering in het buitenland te verblijven. Voor uw partner gelden op grond van het gemeentelijk beleid andere regels, nl. uw partner voor wie de arbeidsvoorwaarden niet gelden, mag 6 weken met behoud van uitkering in het buitenland verblijven."

Bij besluit van 23 april 1999 heeft gedaagde het door appelland en zijn echtgenote tegen het besluit van 22 januari 1999 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Daarbij is onder meer bepaald dat voor zowel appelland als zijn echtgenote geldt dat zij maximaal vier weken met behoud van hun uitkering in het buitenland kunnen verblijven.

De rechtbank heeft - met bepalingen omtrent griffierecht en proceskosten - het namens appelland tegen het besluit van 23 april 1999 ingestelde beroep gegrond verklaard voorzover betrekking hebbende op de daarin besloten liggende vermindering van de in het besluit van 22 januari 1999 toegezegde vakantieduur met behoud van de uitkering van zes weken, dat besluit in zoverre vernietigd, bepaald dat gedaagde in zoverre een nieuw besluit op bezwaar dient te

nemen, en het beroep voor het overige ongegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij overwogen, dat het onderscheid naar leeftijd dat wordt gemaakt in de bij besluit van 13 maart 1998 tot stand gebrachte en met ingang van 1 april 1998 in werking getreden Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw (Stcrt. 1998, nr. 53) (Regeling gebruikelijke vakantieduur), gelet op het daarmee nagestreefde doel gerechtvaardigd is, en dat het stellen van een leeftijdsgrens als criterium een aanvaardbare en gerechtvaardigde keuze is om dat doel te bereiken. De rechtbank heeft het echter in strijd met het verbod van reformatio in peius geacht, dat in het besluit van 23 april 1999 ten nadele van appellant (en diens echtgenote) - impliciet - wordt teruggekomen van de mededeling in het besluit van 22 januari 1999 dat een verblijf in het buitenland met behoud van de uitkering van zes weken is toegestaan. Bij besluit van 24 november 2000 heeft gedaagde, ter uitvoering van de aangevallen uitspraak, het in het besluit van 22 januari 1999 neergelegde (met inbegrip van de mededeling betreffende de periode van zes weken) gehandhaafd en vervolgens het bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

### **Overwegingen ten aanzien van het geschil**

De Raad stelt allereerst vast dat niet in geschil is dat appellant op grond van artikel 9, eerste lid, aanhef en onder d, van de Abw in samenhang met artikel 1 van de op artikel 9, derde lid, van de Abw gebaseerde Regeling gebruikelijke vakantieduur maximaal vier weken per jaar in het buitenland mag verblijven met behoud van zijn bijstandsuitkering. In artikel 1 van de Regeling gebruikelijke vakantieduur is immers - voorzover hier van belang - bepaald dat onder de gebruikelijke vakantieduur, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder d, van de Abw, wordt verstaan: voor de belanghebbende die 57,5 jaar of ouder is: dertien weken per kalenderjaar (onderdeel a), en voor overige belanghebbenden: vier weken per kalenderjaar (onderdeel b). Het geschil in hoger beroep spitst zich toe op de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat geen sprake is van een ongeoorloofd onderscheid naar leeftijd. Namens appellant is, ook in hoger beroep, onder meer aangevoerd dat het in artikel 1 van de Regeling gebruikelijke vakantieduur opgenomen leeftijdscriterium in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Zoals de Raad eerder heeft geoordeeld is het ingevolge artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het IVBPR niet alleen op de in die artikelen uitdrukkelijk genoemde gronden maar op welke grond dan ook, verboden onderscheid te maken tussen vergelijkbare gevallen, tenzij dit wordt gerechtvaardigd door objectieve en redelijke gronden. In dit verband is het volgende van belang.

Uit de wetsgeschiedenis van artikel 9 van de Abw blijkt dat ten aanzien van degenen die op grond van artikel 113, vierde lid, van de Abw zijn vrijgesteld van verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling, in voorkomende gevallen een iets langer verblijf in het buitenland dan (de destijds in het algemeen gebruikelijke) vier weken kan worden toegestaan.

Op grond van artikel 113, vierde lid, van de Abw is bij besluit van 20 april 1995 tot stand gebracht de Regeling vrijstelling verplichtingen Abw (Stcrt. 1995, nr. 85) (Regeling vrijstelling). Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Regeling vrijstelling (tekst tot 1 mei 1999) zijn bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder vrijgesteld van de verplichtingen van artikel 113, eerste lid, aanhef en onder a tot en met f, van de Abw. Blijkens de toelichting bij de Regeling vrijstelling ligt aan de vrijstelling ten grondslag de overweging dat onder de zich destijds voordoende arbeidsmarktomstandigheden wederinpassing in het arbeidsproces van de groep werklozen van 57,5 jaar en ouder in het algemeen niet mag worden verwacht. De Regeling vrijstelling is bij besluit van 25 februari 1999 (Stcrt. 1999, 40) met ingang van 1 mei 1999 gewijzigd in die zin dat degenen die de leeftijd van 57,5 jaar bereiken, niet langer zijn vrijgesteld van de verplichtingen, genoemd in artikel 113, eerste lid, onderdelen b, c en d, van de Abw.

Naar aanleiding van verzoeken uit de samenleving om de vakantieduur van bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder te verruimen, alsmede ter uitvoering van de motie-Dittrich/Noorman-Den Uyl (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 601, nr. 26), is de Regeling gebruikelijke vakantieduur vastgesteld, welke in werking is getreden met ingang van 1 april 1998. Bij de vaststelling van de daarin gehanteerde leeftijdsgrens is kennelijk aansluiting gezocht bij de leeftijdsgrens in de Regeling vrijstelling. Uit een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer van 21 januari 1998 (Tweede Kamer, 1997-1998, 25 601, nr. 27) en uit de toelichting bij de Regeling gebruikelijke vakantieduur blijkt voorts dat voor de termijn van dertien weken aansluiting is gezocht bij hetgeen in de Werkloosheidswet gebruikelijk is, alsmede dat met een verblijf in het buitenland door een bijstandsgerechtigde (van 57,5 jaar of ouder) van - ten hoogste - dertien weken de doelmatige controle op het bestaan van het recht op bijstand en het territorialiteitsbeginsel niet in het gedrang komen.

De met de Regeling gebruikelijke vakantieduur tot stand gekomen verruiming is blijkens het vorenstaande gericht op belanghebbenden van wie wederinpassing in het arbeidsproces volgens de besluitgever in het algemeen niet mocht worden verwacht en die om die reden geheel zijn vrijgesteld van de verplichtingen, bedoeld in artikel 113, eerste lid, van de Abw. De Regeling gebruikelijke vakantieduur is niet gewijzigd, hoewel nadere inzichten omtrent de arbeidsdeelname van ouderen wel tot de hiervoor genoemde wijziging van de Regeling vrijstelling per 1 mei 1999 hebben geleid. Dit heeft tot gevolg dat degenen die op of na die datum de leeftijd van 57,5 jaar bereiken, dertien weken met behoud van bijstandsuitkering in het buitenland mogen verblijven maar - behoudens toepassing van artikel 107 van de Abw - tezelfdertijd ook verplicht zijn tot geregistreerd zijn en geregistreerd blijven als werkzoekende, om passende arbeid te aanvaarden en om na te laten hetgeen inschakeling in de arbeid belemmert.

De Raad stelt vervolgens vast dat, anders dan in de Werkloosheidswet, in de Abw groepen van belanghebbenden jonger dan 57,5 jaar zijn aan te wijzen die van de verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling zijn ontheven of vrijgesteld. Te denken valt daarbij aan degenen die op grond van artikel 107, eerste lid, van de Abw om redenen van medische of sociale aard dan wel om redenen gelegen in de aard en het doel van de bijstand van die verplichtingen zijn ontheven.

Voorts is er de categorie bijstandsouders met een volledige verzorgende taak voor een of meer in Nederland woonachtige, ten laste komende eigen kinderen, stiefkinderen of pleegkinderen jonger dan vijf jaar, die op grond van artikel 107, tweede lid, van de Abw van de verplichtingen, bedoeld in artikel 113, eerste lid, van de Abw, zijn vrijgesteld tot het (jongste) kind de leeftijd van vijf jaar heeft bereikt. Beide groepen verkeren, zolang zij van bedoelde verplichtingen zijn ontheven of vrijgesteld, in vergelijkbare omstandigheden als degenen die voor 1 mei 1999 de leeftijd van 57,5 jaar hebben bereikt en op grond van de Regeling vrijstelling niet aan genoemde verplichtingen behoeven te voldoen.

In de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 9 van de Abw en van de Regeling gebruikelijke vakantieduur heeft de Raad geen argumenten aangetroffen ter rechtvaardiging van het onderscheid naar leeftijd tussen enerzijds bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder en anderzijds jongere bijstandsgerechtigden ten aanzien van wie buiten twijfel is dat het voldoen aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 113, eerste lid, van de Abw, niet, althans niet (meer) in de voor de beoordeling van een aanvraag om toestemming voor verblijf in het buitenland relevante periode, mag worden gevegd. Het voorgaande in aanmerking genomen kan, indien de aanvrager tot de laatstgenoemde groep van bijstandsgerechtigden moet worden gerekend, naar het oordeel van de Raad niet worden gezegd dat het gemaakte onderscheid naar leeftijd gerechtvaardigd wordt door objectieve en redelijke gronden.

Thans mede in ogenschouw nemend de feiten en omstandigheden van het onderhavige geding, stelt de Raad vast dat appellant (evenals zijn echtgenote) al vanaf 1 oktober 1996 geheel is ontheven van de verplichtingen, bedoeld in artikel 113, eerste lid, van de Abw. De Regeling gebruikelijke vakantieduur dient daarom in het geval van appellant wegens strijd met artikel 1 van de Grondwet en artikel 26 van het IVBPR buiten toepassing te worden gelaten. Het op de Regeling gebruikelijke vakantieduur gebaseerde besluit van 23 april 1998 kan derhalve in rechte geen standhouden.

De Raad acht het aangewezen de aangevallen uitspraak in zijn geheel te vernietigen. Doende hetgeen de rechtbank had behoren te doen, zal de Raad het beroep gegrond verklaren en het besluit van 23 april 1998 (niet gedeeltelijk maar geheel) vernietigen. Dat geldt ook ten aanzien van het besluit van 24 november 2000, tegen welk besluit het beroep overeenkomstig de artikelen 6:18 en 6:19 in samenhang met artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht mede gericht moet worden geacht.

Gedaagde dient, met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen, een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Voorts zal gedaagde worden veroordeeld in de proceskosten van appellant in beroep en in hoger beroep, in totaal begroot op €1288 voor verleende rechtsbijstand.

### **Beslissing**

De Centrale Raad van Beroep,

vernietigt de aangevallen uitspraak;

verklaart het beroep tegen de besluiten van 23 april 1998 en 24 november 2000 gegrond en vernietigt die besluiten;

bepaalt dat gedaagde met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar neemt;

veroordeelt gedaagde in de proceskosten van appellant tot een bedrag van in totaal €1288, te betalen door de gemeente X aan de griffier van de Raad;

bepaalt dat de gemeente X aan appellant het betaalde griffierecht van in totaal €104,37 (f 230) vergoedt.



**Rechtbank 's-Gravenhage 22 augustus 2001, nr. 00/8238 ABW**

(mr. R.M. Bouritius)

[Essentie] Verblijf in het buitenland; regeling gebruikelijke vakantieduur; alleenstaande ouder; vrijstelling arbeidsverplichtingen; gelijkheidsbeginsel; verboden discriminatie; rechtvaardigingsgrond

Deze alleenstaande ouder verbleef wegens ziekte langer dan vier weken in het buitenland. Zij is vrijgesteld van arbeidsverplichtingen. Gedurende de periode, die zij langer dan de gebruikelijke vakantieduur in het buitenland verbleef, is zij van bijstand uitgesloten (artikel 9 Abw). De door de gemeente gegeven uitleg aan de Regeling gebruikelijke vakantieduur houdt geen verboden rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie naar sekse in.

Vgl. JABW 2000/43. In de Regeling wordt een onderscheid gemaakt naar leeftijd, zijnde discriminatie "op welke grond dan ook" als bedoeld in artikel 1 Grondwet. Indien daarvoor redelijke en objectieve gronden bestaan is het maken van onderscheid naar leeftijd evenwel geoorloofd.

Een bijstandsgerechtigde die wegens de zorg voor haar kind jonger dan 5 jaar is vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen, verkeert voor de toepassing van de Abw in dezelfde omstandigheden als een bijstandsgerechtigde van 57,5 jaar of ouder met een vrijstelling. Dat kan anders zijn als het kind de leeftijd van vijf jaar zal bereiken, maar daarvan is in dit geval geen sprake. Nu dergelijke redelijke en objectieve gronden ontbreken kon het onderscheid niet worden gemaakt zonder in strijd te komen met artikel 1 Grondwet. Bestreden besluit vernietigd.

[Tekst] RECHTBANK 'S-GRAVENHAGE

**De feiten**

Eiseres, geboren op 15 september 1964, ontving sedert 1 februari 1999 van het College van B en W van de gemeente X (hierna te noemen: verweerder) een uitkering ingevolge de Algemene bijstandswet (Abw) naar de norm voor een alleenstaande ouder.

Op een bij verweerder op 13 augustus 1999 ingekomen formulier "opgave vakantie" heeft zij verweerder meegedeeld van 26 september 1999 tot en met 23 oktober 1999 op vakantie naar het buitenland te zullen gaan.

Bij besluit van 18 oktober 1999 heeft verweerder eiseresses recht op uitkering met ingang van 1 september 1999 opgeschort, op grond dat zij niet aan haar informatieverplichting had voldaan. Bij besluit van 1 november 1999 heeft verweerder eiseresses recht op uitkering met ingang van 1 oktober 1999 ingetrokken, op grond dat zij niet binnen de haar bij het besluit van 18 oktober 1999 gestelde termijn alsnog aan haar informatieverplichting had voldaan.

Onder vervallenverklaring van dit besluit inzoverre heeft verweerder de ingangsdatum van de intrekking bij besluit van 2 november 1999 gesteld op 1 september 1999.

Verweerder heeft bij besluit van 24 januari 2000 aan eiseres met ingang van 1 september 1999 een uitkering ingevolge de Abw toegekend naar de norm van een alleenstaande ouder van 21 jaar of ouder. Bij dit besluit heeft verweerder eiseres vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen.

Bij voormeld besluit heeft verweerder eiseres voorts meegedeeld dat zij voor de periode van 23 oktober 1999 tot 2 december 1999 is uitgesloten van het recht op bijstand, omdat zij gedurende die periode langer dan de gebruikelijke vakantieduur in het buitenland verbleef. De rechtbank merkt het besluit van 24 januari 2000 voor wat het onderhavige beroep betreft in zoverre als primair besluit aan.

Bij brief van 29 maart 2000 heeft eiseres tegen het primaire besluit een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaarschrift is ter hoorzitting van 28 april door en namens eiseres toegelicht ten overstaan van verweerders Commissie voor de beroep- en bezwaarschriften Kamer II. Bij het bestreden besluit van 14 juni 2000 heeft verweerder met overname van het door voornoemde commissie uitgebrachte advies het bezwaar ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft eiseres op 20 juli 2000 een beroepschrift op nader aan te voeren gronden ingediend. De gronden van het beroep zijn op 29 augustus 2000 ingediend. Verweerder heeft de op de zaak betrekking hebbende stukken alsmede een verweerschrift ingediend.

Het beroep is behandeld ter zitting van 3 juli 2001.

Na de terechtzitting heeft de rechtbank nog kennis genomen van verweerders mededeling per faxbericht d.d. 3 juli 2001, houdende antwoord op de ter zitting gerezen vraag naar de leeftijd van kinderen van eiseres. Uit die mededeling blijkt dat eiseres een kind heeft, genaamd C, dat geboren is op 31 augustus 1998.

### **Overwegingen ten aanzien van de feiten**

Aan de orde is de vraag of verweerder bij het bestreden besluit de uitsluiting van eiseres van het recht op bijstand over de periode van 23 oktober 1999 tot 2 december 1999 terecht en op goede gronden heeft gehandhaafd. Daarbij staat het volgende voorop.

Ingevolge artikel 7 eerste lid Abw heeft iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, recht op bijstand van overheidswege.

In artikel 9 eerste lid aanhef en onder d Abw is bepaald dat geen recht op bijstand heeft degene die in Nederland zijn woonplaats heeft doch die, langer dan de gebruikelijke vakantieduur, verblijf houdt in het buitenland. Omtrent hetgeen onder de gebruikelijke vakantieduur wordt verstaan kan ingevolge het derde lid van artikel 9 Abw de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) regels stellen.

Ingevolge artikel 1 aanhef en onder b van de Regeling gebruikelijke vakantieduur (Besluit van de minister van 13 maart 1998, Stcrt. 1998, 51, in werking getreden op 1 april 1998) geldt dat onder gebruikelijke vakantieduur voor belanghebbenden zoals eiseres, die jonger zijn dan 57,5 jaar, een periode van 4 weken per kalenderjaar wordt verstaan.

Verweerder heeft aan het bestreden besluit - zakelijk weergegeven - het volgende ten grondslag gelegd. Uit bovenweergegeven wettelijke bepalingen en de jurisprudentie wordt allereerst afgeleid dat eiseresses bijstandsuitkering gelet op het territorialiteitsbeginsel in geen geval kon worden voortgezet na het verstrijken van de voor eiseres gebruikelijke vakantieduur, te weten 4 weken. Daarbij is volgens verweerder niet van belang welke de reden van het verblijf in het buitenland is en met name niet of de betrokkene al dan niet wegens vakantie in het buitenland verblijft.

Verweerder wijst er voorts op dat zijn dienst bij de uitvoering van de Abw ook strak de hand houdt aan het territorialiteitsbeginsel. Verweerder overweegt voorts dat er een redelijke en objectieve rechtvaardigingsgrond is voor het in de Regeling gebruikelijke vakantieduur opgenomen leeftijdsonderscheid, gelet op de sterke roep daartoe vanuit de samenleving. Omdat genoemde Regeling geen ruimte biedt voor extensieve interpretatie, is verweerder onder verwijzing naar jurisprudentie van oordeel dat eiseres aan het gegeven dat zij van de arbeidsverplichtingen is vrijgesteld, geen aanspraak ontleent op toepassing van de gebruikelijke vakantieduur die geldt voor 57,5-jarigen en ouderen. Tenslotte overweegt verweerder dat er geen sprake is van een zeer dringende reden die ruimte biedt om eiseres met toepassing van artikel 11 Abw over de periode van 23 oktober 1999 tot 2 december 1999 toch bijstand toe te kennen.

In beroep heeft eiseres het volgende aangevoerd. Zij stelt voorop dat zij op vakantie in Calcutta verblijvende, ziek is geworden en dat zij verweerder daarvan onder overlegging van

medische bewijsstukken op de hoogte heeft gebracht. Op grond hiervan is het haar niet aan te rekenen dat haar verblijf in het buitenland langer dan vier weken heeft geduurd.

Artikel 9 Abw, uitgelegd conform de tekst daarvan, betekent volgens eiseres dat slechts iemand die langer dan vier weken in het buitenland op vakantie is geen recht meer heeft op Abw-uitkering. Eiseres wijst erop dat haar langer verblijf niets met vakantie van doen had, integendeel: zij was gedwongen ter plekke te blijven. Eiseres acht de uitleg die verweerder aan de Regeling gebruikelijke vakantieduur geeft discriminatoir naar leeftijd en sekse. Naar de mening van eiseres dient deze op de sollicitatieplicht en niet op het territorialiteitsbeginsel toegesneden Regeling, voorzover de gebruikelijke vakantieduur voor ouderen op 13 weken wordt bepaald, ook op haar te worden toegepast, nu zij, vanwege het feit dat zij een kind heeft dat jonger is dan vijf jaar, evenmin als die ouderen sollicitatieplicht heeft. Tenslotte meent eiseres dat zij zich, ingeval zij toch onder de uitsluiting van artikel 9 Abw zou vallen, met recht kan beroepen op artikel 11 Abw.

### **Overwegingen ten aanzien van het geschil**

Gezien de tekst van artikel 9 eerste lid aanhef en onder d Abw is het voortduren van het recht op bijstand beperkt tot de gebruikelijke vakantieduur in iedere situatie die kan worden aangemerkt als verblijf houden buiten Nederland. Eiseresses betoog dat zij met ingang van 23 oktober 1999 voor een bijstandsuitkering in aanmerking bleef komen omdat er toen geen sprake (meer) was van vakantie treft gelet daarop geen doel. Het in artikel 7 eerste lid Abw uitgedrukte territorialiteitsbeginsel laat volgens vaste rechtspraak de voortzetting van een bijstandsuitkering tijdens een verblijf in het buitenland gedurende een langere periode dan de toepasselijke gebruikelijke vakantieduur niet toe, waarbij niet relevant is om welke reden betrokkene (langer) in het buitenland verblijft en evenmin of diens aanwezigheid in het buitenland noodzakelijk is. Gelet daarop faalt ook eiseresses betoog dat zij met ingang van 23 oktober 1999 voor een bijstandsuitkering in aanmerking bleef komen omdat zij inmiddels noodgedwongen in het buitenland verbleef.

Daarmee spitst het onderhavige geschil zich toe op de vraag of verweerder al dan niet een naar leeftijd en/of sekse discriminatoire uitleg aan de Regeling gebruikelijke vakantieduur heeft gegeven. Daarbij staat voorop dat in artikel 1 van de Grondwet is bepaald dat allen die zich in Nederland bevinden in gelijke gevallen gelijk worden behandeld en dat discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, niet is toegestaan.

De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in de door verweerder aan de Regeling gegeven uitleg sprake is van verboden rechtstreekse of onrechtstreekse discriminatie naar sekse.

Met betrekking tot de vraag of er sprake is van verboden discriminatie naar leeftijd overweegt de rechtbank als volgt.

In haar uitspraak van 13 januari 2000 (JABW 2000/43) heeft de Arrondissementsrechtbank te Maastricht samengevat overwogen dat in de op grond van artikel 113 vierde lid Abw in het leven geroepen Regeling vrijstelling verplichtingen Abw is bepaald dat van de verplichtingen op grond van artikel 113 eerste lid aanhef en onder a tot en met f Abw zijn vrijgesteld de belanghebbenden ouder dan 57,5 jaar alsmede dat dit onderscheid naar leeftijd ten aanzien van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling in de Regeling gebruikelijke vakantieduur is gehandhaafd. In die uitspraak is voorts overwogen dat het doel van (het leeftijds onderscheid in - zo begrijpt de rechtbank) de Regeling gebruikelijke vakantieduur is om bijstandsgerechtigden die 57,5 jaar of ouder zijn en op grond van deze leeftijd zijn ontheven van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling een langere vakantieperiode in het buitenland toe te staan dan bijstandsgerechtigden die wèl moeten voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling.

De rechtbank onderschrijft deze overwegingen en komt mede in het licht daarvan tot het volgende oordeel.

Vast staat dat eiseres jonger is dan 57,5 jaar en vrijgesteld is van de arbeidsverplichtingen in verband met de zorg voor een op 31 augustus 1998 geboren kind.

Op grond van de Regeling gebruikelijke vakantieduur geldt voor eiseres op grond van haar leeftijd evenwel een gebruikelijke vakantieduur van vier weken per kalenderjaar, terwijl voor belanghebbenden van 57,5 jaar en ouder op grond van die Regeling een gebruikelijke vakantieduur geldt van 13 weken per kalenderjaar. In de Regeling gebruikelijke vakantieduur wordt derhalve een onderscheid gemaakt naar leeftijd, zijnde discriminatie "op welke grond dan ook" als bedoeld in artikel 1 van de Grondwet. Indien daarvoor redelijke en objectieve gronden bestaan is het maken van onderscheid naar leeftijd evenwel geoorloofd. Naar het oordeel van de rechtbank verkeert een bijstandsgerechtigde moeder die op grond van de zorg voor haar kind van jonger dan 5 jaar is vrijgesteld van de arbeidsverplichtingen voor de toepassing van de Abw in dezelfde omstandigheden als een bijstandsgerechtigde van 57,5 jaar of ouder die op grond van zijn leeftijd is ontheven van de verplichtingen van artikel 113 Abw. Dat kan anders zijn ingeval op korte termijn valt te verwachten dat het kind de leeftijd van vijf jaar zal bereiken en van de bijstandsgerechtigde met het oog daarop mag worden verwacht dat deze zich op de volledige herleving van de arbeidsverplichtingen zal voorbereiden, maar daarvan is in het geval van eiseres geen sprake, nu haar kind ten tijde van belang nog geen twee jaar oud was. Het belang van doelmatige controle en het territorialiteitsbeginsel, ten aanzien waarvan uit de toelichting op de Regeling gebruikelijke vakantieduur kan worden afgeleid dat deze in het geval van een van de arbeidsverplichtingen vrijgestelde bijstandsgerechtigde van tenminste 57,5 jaar bij een verblijf in het buitenland van niet meer dan 13 weken niet in het geding werden geacht, zijn naar het oordeel van de rechtbank in het geval van een bijstandsgerechtigde die omwille van de leeftijd van haar kind nog geruime tijd aanspraak heeft op vrijstelling van de arbeidsverplichtingen redelijkerwijs evenmin in het geding te achten.

Uit het vorenoverwogene vloeit voort dat het uit de Regeling gebruikelijke vakantieduur voortvloeiende onderscheid naar leeftijd door verweerder ten aanzien van eiseres bij gebreke van objectieve en redelijke gronden voor dat onderscheid niet zonder in strijd te komen met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet kon worden gemaakt.

Nu het bestreden besluit op dit onderscheid berust, is het beroep gegrond en dient dat besluit te worden vernietigd. De rechtbank zal verweerder met toepassing van artikel 8:72 vierde en vijfde lid Awb opdragen binnen 6 weken na het onherroepelijk worden van dit besluit met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen.

De rechtbank acht voorts termen aanwezig verweerder met toepassing van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de door eiseres in verband met de behandeling van dit beroep gemaakte kosten. Deze kosten zijn op voet van het bepaalde in het besluit proceskosten bestuursrecht vastgesteld op f 710. Aangezien ten behoeve van eiseres terzake van dit beroep een toevoeging is verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand dient ingevolge het tweede lid van artikel 8:75 Awb de betaling van dit bedrag te geschieden aan de griffier van de rechtbank.

### **Beslissing**

De Rechtbank 's-Gravenhage, verklaart het beroep gegrond;  
vernietigt het bestreden besluit;

bepaalt dat verweerder binnen 6 weken na het onherroepelijk worden van deze uitspraak een nieuw besluit neemt met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen;  
gelast dat de gemeente X als rechtspersoon aan eiseres het door deze betaalde griffierecht, zijnde f 60 vergoedt;

veroordeelt verweerder in de kosten ad f 710 onder aanwijzing van de gemeente X als rechtspersoon die deze kosten aan de griffier dient te vergoeden.

**Rechtbank Maastricht 13 januari 2000, nr. 98/1952, 99/571 NABW Z PER**

(mrs. W.L.J. Voogt, R.E. Bakker en A.W. Heringa)

[Essentie] Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw; blijvende arbeidsongeschiktheid; ontheffing van arbeidsverplichtingen; verblijf in het buitenland; discriminatieverbod; bezwaarschriftenprocedure

Betrokkene is blijvend arbeidsongeschikt en jonger dan 57,5 jaar. Hij is ontheven van de verplichtingen volgens artikel 113 Abw. Een verzoek om met behoud van uitkering langer dan 28 dagen met vakantie in het buitenland te verblijven is afgewezen. In geschil is de vraag of het leeftijdscriterium in de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw in strijd is met het discriminatieverbod. Een betrokkene, waarvan vaststaat dat hij permanent arbeidsongeschikt is en die is ontheven van de arbeidsverplichtingen, verkeert voor de toepassing van de Abw in dezelfde omstandigheden als de bijstandsgerechtigde van 57,5 jaar of ouder, die ook is ontheven van de arbeidsverplichtingen.

De gemeente had de Regeling niet ten grondslag mogen leggen aan het thans bestreden besluit, nu het onderscheid naar leeftijd in die regeling niet op objectieve en redelijke gronden berust. In gevallen als deze dient de regeling wegens strijd met artikel 1 Grondwet buiten toepassing te worden gelaten.

Voorts is ten onrechte het horen op bezwaar achterwege gelaten, in strijd met artikel 7:3 Awb. Bestreden besluiten vernietigd.

[Tekst] RECHTBANK MAASTRICHT

**Ontstaan en loop van de gedingen**

Bij besluiten van 18 november 1998 en van 24 maart 1999 heeft het College van B en W van de gemeente X (hierna te noemen: verweerder) de bezwaarschriften van eiser tegen de besluiten van 20 oktober 1998 en 9 maart 1999 ongegrond verklaard.

Bij schrijven van 30 december 1998 en van 26 april 1999 is namens eiser door mr. M., advocaat, tegen deze besluiten beroep ingesteld. Bij brieven van respectievelijk 25 januari 1999 en van 5 juni 1999 zijn de gronden waarop de beroepen berusten ingediend.

De door verweerder ter voldoening aan het gestelde in artikel 8:42 van de Awb ingezonden stukken alsmede de verweerschriften zijn in kopie aan de gemachtigde van eiser gezonden.

De zaak met reg.nr. 98/1952 is behandeld ter openbare zitting van 17 augustus 1999.

Vervolgens is het onderzoek heropend omdat gebleken is dat het onderzoek niet volledig is geweest en is de zaak verwezen naar een Meervoudige Kamer.

Gelet op de samenhang met de zaak met reg.nr. 99/571 zijn beide zaken gevoegd behandeld ter openbare zitting van de Meervoudige Kamer van de rechtbank op 16 december 1999.

**Overwegingen ten aanzien van de feiten**

Eiser, die sedert 1993 arbeidsongeschikt is, ontvangt een uitkering ingevolge de Abw van de zijde van verweerders gemeente naar de norm voor een alleenstaande.

Eiser heeft zich op 12 oktober 1998 en op 4 januari 1999 tot verweerder gewend met het verzoek om met behoud van uitkering langer dan 28 dagen met vakantie in het buitenland te verblijven.

Bij primaire besluiten van 20 oktober 1998 en van 9 maart 1999 heeft verweerder deze verzoeken afgewezen omdat, aldus verweerder, de maximale vakantieperiode per kalenderjaar voor eiser vier weken bedraagt.

Tegen deze besluiten is door eiser bezwaar gemaakt bij verweerder.

Bij de thans bestreden besluiten van 18 november 1998 en van 24 maart 1999 heeft verweerder de bezwaren van eiser kennelijk ongegrond verklaard.

Verweerder heeft daarbij het standpunt ingenomen dat op grond van artikel 9 van de Abw en artikel 1 van de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw de voor eiser gebruikelijke vakantieduur vier weken bedraagt. Een langer verblijf wordt, aldus verweerder, met het oog op een doelmatige controle op het recht op bijstand en het territorialiteitsbeginsel van de Abw onwenselijk geacht. Naar het oordeel van verweerder bieden de wet, noch de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw de mogelijkheid om een belanghebbende van jonger dan 57,5 jaar die geen arbeidsverplichting heeft, gelijk te stellen met een persoon van 57,5 jaar en ouder.

Namens eiser zijn op 25 januari 1999 en op 5 juni 1999 aanvullende beroepschriften ingediend. Daarbij heeft eiser zich op het standpunt gesteld dat verweerder in strijd met de zorgvuldigheid heeft gehandeld nu, door eiser niet te horen, geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de bijzondere individuele omstandigheden van eiser.

Voorts is namens eiser aangevoerd dat uit een rapportage van de Districtsgezondheidsdienst Zuidelijk Zuid-Limburg van 23 augustus 1993 is gebleken dat eiser permanent arbeidsongeschikt is, zodat hij gelijkgesteld moet worden met een persoon van 57,5 jaar of ouder, die vrijgesteld is van de sollicitatieplicht en die per kalenderjaar 13 weken oftewel 91 dagen in het buitenland mag verblijven.

Eiser heeft daarbij het standpunt ingenomen dat het gebruik van het leeftijds criterium in de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw in strijd is met het discriminatieverbod van artikel 1 van de Grondwet, voor welk onderscheid geen rechtvaardigingsgrond is aan te voeren.

Ter zitting van 16 december 1999 heeft eisers gemachtigde nog aangevoerd dat meerbedoeld onderscheid tevens in strijd is met het bepaalde in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het BuPo-verdrag).

In dit geschil dient de rechtbank te beoordelen of de bestreden besluiten de rechterlijke toets kunnen doorstaan. Daarbij spitst het geschil zich toe op de vraag of het leeftijds criterium als aangegeven in de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw in strijd is met het discriminatieverbod als bedoeld in artikel 1 van de Grondwet. Gelet op het hiernavolgende komt de rechtbank niet toe aan de toetsing aan het bepaalde in artikel 26 van het BuPo-verdrag.

### **Overwegingen ten aanzien van het geschil**

Aangaande de hierboven opgeworpen vraag overweegt de rechtbank als volgt.

Artikel 1 van de Grondwet bepaalt dat allen die zich in Nederland bevinden, in gelijke gevallen, gelijk worden behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

In artikel 7 eerste lid van de Abw is bepaald dat iedere Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, recht heeft op bijstand van overheidswege.

Ingevolge artikel 9 eerste lid onder d van de Abw heeft geen recht op bijstand degene die in Nederland zijn woonplaats heeft doch die, langer dan de gebruikelijke vakantieduur, verblijf houdt buiten Nederland.

Ingevolge het derde lid van dit artikel kan de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: de minister) regels stellen omtrent hetgeen wordt verstaan onder de gebruikelijke vakantieduur genoemd in het eerste lid onderdeel d.

Op grond van het bepaalde in artikel 9 derde lid van de Abw is door de minister de Regeling gebruikelijke vakantieduur Abw (hierna te noemen: de vakantieregeling) van 13 maart 1998, Stcrt. 1998, 51 vastgesteld.

Blijkens artikel 1 van de vakantieregeling wordt onder gebruikelijke vakantieduur, bedoeld in artikel 9 eerste lid onder d van de Abw, verstaan:

- a. voor de belanghebbende die 57,5 jaar of ouder is: 13 weken per kalenderjaar, met dien verstande dat een aaneengesloten vakantieperiode niet langer mag zijn dan 13 weken;
- b. voor overige belanghebbenden: 4 weken per kalenderjaar.

In artikel 113 van de Abw, waarin de verplichtingen met betrekking tot de inschakeling in de arbeid zijn opgenomen, is in het vierde lid bepaald dat de minister regels kan stellen aangaande het toepassen dan wel niet toepassen van een of meer verplichtingen genoemd in het eerste lid ten aanzien van een of meer categorieën belanghebbenden.

Op grond van dit artikellid heeft de minister bij besluit van 20 april 1995 (Stcrt. 1995, 85 en nadien gewijzigd) de Regeling vrijstelling verplichtingen Abw (hierna te noemen: de vrijstellingsregeling) in het leven geroepen.

Artikel 1 van deze vrijstellingsregeling, zoals deze op grond van het besluit van de minister van 16 maart 1998 (Stcrt. 54) luidde ten tijde hier van belang, bepaalt dat van de verplichtingen op grond van artikel 113 eerste lid onder a tot en met f van de Abw belanghebbenden ouder dan 57,5 jaar zijn vrijgesteld.

In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat burgemeester en wethouders, na daartoe de Arbeidsvoorzieningsorganisatie te hebben gehoord, in een bijzonder geval van het eerste lid kunnen afwijken.

Blijkens de parlementaire geschiedenis van de Abw en de heersende jurisprudentie staat het territorialiteitsbeginsel zoals vastgelegd in artikel 7 van de Abw in de weg aan bijstandverlening bij verblijf in het buitenland langer dan vier weken, ongeacht de reden van het buitenlandse verblijf. De uitsluitingsgrond als genoemd in artikel 9 van de Abw dient overigens niet zonder meer toegepast te worden indien de belanghebbende aannemelijk maakt dat het verblijf in het buitenland noodzakelijk is voor de zelfstandige voorziening in het bestaan. Van dit laatste is in casu echter geen sprake. Noch is in het onderhavige geval sprake van zeer dringende redenen in de zin van artikel 11 eerste lid van de Abw die het noodzakelijk maken dat in afwijking van paragraaf 1 van de Abw bijstand wordt verleend.

Ten aanzien van degenen die op grond van artikel 113 vierde lid van de Abw zijn vrijgesteld van bepaalde verplichtingen gericht op arbeidsinschakeling kan, blijkens de parlementaire geschiedenis, in voorkomende gevallen een iets langer verblijf in het buitenland worden toegestaan. Blijkens de toelichting op het besluit van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 25 januari 1985 (Stcrt. 1985, 20), welke is bevestigd door de minister bij besluit van 20 april 1995 (Stcrt. 1995, 83), lag aan de vrijstelling van de hiervoor genoemde verplichtingen de overweging ten grondslag dat onder de zich destijds voordoende arbeidsmarktomstandigheden wederinpassing in het arbeidsproces van de groep werklozen van 57,5 jaar en ouder in het algemeen niet mocht worden verwacht. Beide besluiten droegen een tijdelijk karakter, daar blijkens de toelichting de vrijstelling slechts te rechtvaardigen was zolang die arbeidsmarktsituatie voortduurde.

Bij besluit van de minister van 25 februari 1999 (Stcrt. 1999, 40) is de vrijstellingsregeling met het oog op de veranderde arbeidsmarktomstandigheden aangepast in die zin dat degenen die op of na 1 mei 1999 de leeftijd van 57,5 jaar zullen bereiken niet langer zullen worden vrijgesteld van de op de arbeidsinpassing gerichte verplichtingen genoemd in artikel 113 eerste lid onderdelen b, c en d van de Abw.

Naar aanleiding van verzoeken uit de samenleving om de vakantieduur voor bijstandsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder te verruimen alsmede ter uitvoering van een aanvaarde motie daaromtrent heeft de minister bij besluit van 13 maart 1998 (Stcrt. 1998, 52) de meergenoemde vakantieregeling vastgesteld.

Met de vrijstellingsregeling heeft de minister een onderscheid gemaakt naar leeftijd ten aanzien van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling. In de vakantieregeling heeft de minister dit onderscheid naar leeftijd gehandhaafd en bepaald dat voor belanghebbenden van 57,5 jaar en ouder een gebruikelijke vakantieduur geldt van



dertien weken, terwijl voor belanghebbenden jonger dan 57,5 jaar een gebruikelijke vakantieduur geldt van vier weken.

Niet in geschil is dat eiser verkeert in de situatie dat hij jonger is dan 57,5 jaar en dat hij ontheven is van de verplichtingen zoals opgenomen in artikel 113 van de Abw, omdat hij als blijvend arbeidsongeschikt moet worden beschouwd.

Eiser verkeert derhalve in een gelijke situatie als een persoon van 57,5 jaar en ouder die, net als eiser, op grond van de vrijstellingsregeling is ontheven van de verplichtingen als bedoeld in artikel 113 van de Abw. Op grond van de vakantieregeling is eiser op grond van zijn leeftijd evenwel een gebruikelijke vakantieduur toegestaan van maximaal vier weken per jaar, terwijl belanghebbenden ouder dan 57,5 jaar op grond van de vakantieregeling een gebruikelijke vakantieduur toekomt van 13 weken per jaar. In de vakantieregeling wordt derhalve een onderscheid gemaakt naar leeftijd.

De rechtbank overweegt dat discriminatie op grond van leeftijd moet worden aangemerkt als discriminatie "op welke grond dan ook" zoals bedoeld in artikel 1 van de Grondwet. Niet ieder onderscheid in leeftijd levert echter discriminatie op in de zin van deze bepaling. Indien daarvoor redelijke en objectieve gronden bestaan is het maken van onderscheid naar leeftijd geoorloofd. De rechtbank stelt daarbij voorop dat alleen sprake kan zijn van discriminatie indien in het licht van het doel van de vakantieregeling voor het gemaakte onderscheid een objectieve en redelijke rechtvaardiging ontbreekt.

Het doel van de vakantieregeling is om bijstandsgerechtigden die 57,5 jaar of ouder zijn en op grond van deze leeftijd zijn ontheven van de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling, een langere vakantieperiode in het buitenland toe te staan dan bijstandsgerechtigden die wél moeten voldoen aan de verplichtingen met betrekking tot de arbeidsinschakeling. Uit de toelichting behorende bij de vakantieregeling blijkt dat met een verblijf van dertien weken in het buitenland door iemand van 57,5 jaar of ouder de doelmatige controle op het recht op bijstand en het territorialiteitsbeginsel niet in het geding komen.

Naar het oordeel van de rechtbank verkeert een betrokkene waarvan vaststaat dat hij permanent arbeidsongeschikt is en op grond daarvan is ontheven van de verplichtingen als bedoeld in artikel 113 van de Abw, voor de toepassing van de Abw in dezelfde omstandigheden als een bijstandsgerechtigde die 57,5 jaar of ouder is en op die grond is ontheven van de verplichtingen van artikel 113 van de Abw.

Dit is slechts anders in die gevallen waarin een bijstandsgerechtigde niet als permanent arbeidsongeschikt kan worden beschouwd, omdat zijn medische toestand veranderlijk is, waarbij de mogelijkheid bestaat dat de betrokkene opnieuw ingeschakeld kan worden in het arbeidsproces en op grond daarvan zijn arbeidsongeschiktheid met regelmaat herbeoordeeld dient te worden.

Tevens is de rechtbank van oordeel dat met een verblijf van dertien weken in het buitenland door een bijstandsgerechtigde, die jonger is dan 57,5 jaar en permanent arbeidsongeschikt en die ontheven is van de verplichtingen met betrekking tot de inschakeling in de arbeid, evenmin de doelmatige controle op het recht op bijstand en het territorialiteitsbeginsel in het geding komen als bij de bijstandsgerechtigde van 57,5 jaar en ouder en die ontheven is van de hiervoor genoemde verplichtingen.

Gelet op het hieraan voorafgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder de vakantieregeling niet ten grondslag had mogen leggen aan het thans bestreden besluit, nu het onderscheid naar leeftijd zoals dat is gemaakt in de vakantieregeling niet op objectieve en redelijke gronden berust. In gevallen als het onderhavige dient de vakantieregeling dan ook wegens strijd met artikel 1 van de Grondwet buiten toepassing te worden gelaten. Ten aanzien van het achterwege laten van het horen als bedoeld in artikel 7:3 van de Awb overweegt de rechtbank dat slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden afgezien van de

hoorplicht. De term "kennelijk" in artikel 7:3 van de Awb dient aldus te worden verstaan dat in redelijkheid geen twijfel mogelijk is omtrent de conclusie dat de bezwaren van eiser ongegrond zijn. Indien op enig relevant punt nog twijfel mogelijk is dient de indiener van een bezwaarschrift te worden gehoord. Naar het oordeel van de rechtbank kan niet worden gezegd dat naar aanleiding van de bezwaarschriften, waarin eiser melding maakt van zijn permanente arbeidsongeschiktheid en zijn vrijstelling van de verplichtingen als bedoeld artikel 113 van de Awb, geen twijfel mogelijk was omtrent de uitkomst van de bezwaarschriftprocedure. Verweerder heeft dan ook ten onrechte het horen van eiser achterwege gelaten en aldus in strijd gehandeld met het bepaalde in artikel 7:3 van de Awb.

Gelet op bovenstaande overwegingen zijn de beroepen gegrond en kunnen de bestreden besluiten in rechte geen stand houden; zij dienen daarom te worden vernietigd.

Voorts acht de rechtbank termen aanwezig om verweerder met toepassing van artikel 8:75 van de Awb te veroordelen in de kosten, die eiser in verband met de behandeling van de beroepen bij de rechtbank redelijkerwijs heeft moeten maken.

Deze proceskostenveroordeling heeft betrekking op de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarvan het bedrag wordt vastgesteld overeenkomstig het tarief, als bedoeld in artikel 2 eerste lid onder a van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

De rechtbank kent daarbij terzake van de verrichte proceshandelingen 2 punten met een waarde van f 710 per punt toe voor de indiening van de beroepschriften, 2 punten voor het verschijnen ter zitting op 17 augustus 1999 en 16 december 1999 en bepaalt het gewicht van de zaken, gelet op de aard en de inhoud van het geschil, op gemiddeld (wegingsfactor 1). Het te vergoeden bedrag voor verleende rechtsbijstand bedraagt derhalve  $4 \times f 710 \times 1 = f 2840$ .

Nu aan eiser terzake van de beroepen toevoegingen zijn verleend krachtens de Wet op de rechtsbijstand, dient het bedrag van de kosten ingevolge artikel 8:75 tweede lid van de Awb te worden betaald aan de griffier van deze rechtbank. Op grond van het bepaalde in de artikelen 8:70, 8:72, 8:74 en 8:75 van de Awb wordt als volgt beslist.

### **Beslissing**

De Rechtbank Maastricht,

verklaart de beroepen gegrond en vernietigt de bestreden besluiten van 18 november 1998 en van 24 maart 1999;

draagt verweerder op nieuwe besluiten te nemen op de bezwaarschriften van 5 november 1998 en 15 maart 1999 met inachtneming van het gestelde in deze uitspraak;

bepaalt dat aan eiser de door hem betaalde griffierechten ten bedrage van f 115 (f 55 en f 60) worden vergoed door de gemeente X;

veroordeelt verweerder in de kosten van de beroepsprocedures bij de rechtbank, aan de zijde van eiser begroot op f 2840, zijnde de kosten van rechtsbijstand, te betalen door de gemeente X aan de griffier van de Rechtbank te Maastricht.