

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1865
Datum uitspraak	17 juni 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 april 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget over 2012 voor [appellante] herzien en vastgesteld op nihil.

Volledige tekst

201408931/1/A2.

Datum uitspraak: 17 juni 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 9 oktober 2014 in zaak nr. 14/149 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget over 2012 voor [appellante] herzien en vastgesteld op nihil.

Bij besluit van 23 april 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget over 2013 voor [appellante] herzien en vastgesteld op nihil.

Bij besluit van 16 december 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] tegen die besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 9 oktober 2014 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juni 2015, waar de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. H.R. Grootenhuis, werkzaam aldaar,

is verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) heeft een ieder recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ingevolge artikel 14 moet het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Artikel 3 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) luidt als volgt:

"1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."

Artikel 18 luidt als volgt:

"1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.

2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.

3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen."

Artikel 27 luidt als volgt:

"1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

2. De ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.

3. De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.

4. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind door de ouders of andere personen die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind dragen, zowel binnen de Staat die partij is als vanuit het buitenland. Met name voor gevallen waarin degene die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind draagt, in een andere Staat woont dan die van het kind, bevorderen de Staten die partij zijn de toetreding tot internationale overeenkomsten of het sluiten van dergelijke overeenkomsten, alsmede het treffen van andere passende regelingen."

Ingevolge artikel 94 van de Grondwet vinden binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) kan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft, geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan.

Ingevolge het tweede lid kan van het eerste lid worden afgeweken indien de aanspraak betrekking heeft op het onderwijs, de verlening van medisch noodzakelijke zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, of de rechtsbijstand aan de vreemdeling.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, zijn de aanspraken van de vreemdeling die rechtmatig verblijf heeft in overeenstemming met de aard van het verblijf. Tenzij bij of krachtens het wettelijk voorschrift waarop de aanspraak is gegrond anders is bepaald, is daarbij het tweede lid van toepassing.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, kan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, aanspraken maken op voorzieningen, verstrekkingen en uitkeringen, indien hij rechtmatig verblijf heeft, als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, en l.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) heeft de belanghebbende, ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vw 2000, geen aanspraak op een tegemoetkoming.

2. De Belastingdienst/Toeslagen heeft aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd dat

[appellante] en haar [partner] in 2012 en 2013 geen rechtmatig verblijf dan wel geen rechtmatig verblijf als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e, en l, van de Vw 2000 hebben gehad, zodat [appellante] over die periode op de voet van artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000, artikel 11, tweede lid, van die wet en artikel 9, tweede lid, van de Awir geen aanspraak heeft op zorgtoeslag en kindgebonden budget. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat niet is gebleken van zodanig bijzondere omstandigheden, dat het zogenoemde koppelingsbeginsel dat aan voormelde bepalingen ten grondslag ligt buiten toepassing moet worden gelaten.

3. Het gezin van [appellante] bestaat naast haar uit [partner] en hun twee kinderen. Niet in geschil is dat [appellante] gedurende 2012 en 2013, gelet op haar verblijfsstatus en op die van [partner], niet voldeed aan de verblijfsrechtelijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor zorgtoeslag en kindgebonden budget.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de herziening zorgtoeslag en kindgebonden budget over 2012 en 2013 door de Belastingdienst/Toeslagen in strijd is met, zo begrijpt de Afdeling het betoog, het non-discriminatiebeginsel van artikel 14 van het EVRM, gelezen in samenhang met het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het familie- en gezinsleven. Zij beroept zich daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014 in zaak nr. 201311252/1/A2, waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat zich dusdanig bijzondere omstandigheden voordeden, dat deze noopten tot het buiten toepassing laten van het koppelingsbeginsel. Volgens [appellante] doen zich in haar geval ook bijzondere omstandigheden in vorenbedoelde zin voor. Zij voert daartoe aan dat zij financiële problemen heeft waardoor zij stress en relatieproblemen met [partner] ervaart. Doordat zij een van de twee kamers van haar woning verhuurt om aan geld te komen, woont zij met haar gezin in één kamer. Deze omstandigheden hebben een pedagogisch problematische situatie in het leven geroepen, die erin heeft geresulteerd dat de kinderen van [appellante] onder toezicht zijn gesteld. Dit alles leidt volgens haar tot de conclusie dat zich een bijzonder geval voordoet op grond waarvan het koppelingsbeginsel niet onverkort kan worden toegepast. Verder stelt [appellante] dat zij inmiddels rechtmatig in Nederland verblijft, zodat de herziening van haar voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget naar nihil geen redelijk doel dient.

Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank de belangen van haar kinderen in strijd met het Europees Sociaal Handvest (hierna: ESH) en de artikelen 3, 18 en 27 van het IVRK onvoldoende heeft meegewogen. Zij beroept zich daartoe op het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van 3 oktober 2014, nr. 12738/10, in de zaak Jeunesse tegen Nederland (www.echr.co.int), waarin het EHRM heeft geoordeeld dat ingeval een beslissing van een overheidsinstelling de belangen van een kind raakt, aan deze belangen zwaarwegend gewicht toekomt en dat de gemaakte afweging inzichtelijk moet worden gemaakt.

4.1. Aan het door de Belastingdienst/Toeslagen toegepaste artikel 10, eerste lid, en artikel 11, tweede lid, van de Vw 2000 en artikel 9, tweede lid, van de Awir ligt het koppelingsbeginsel ten grondslag. Het koppelingsbeginsel strekt ertoe het recht op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen te koppelen aan rechtmatig verblijf in Nederland, waarbij wordt beoogd te voorkomen dat illegale vreemdelingen, door ontvangst van tegemoetkomingen en voorzieningen, in staat worden gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf, het verwerven van een schijn van volkomen legaliteit of het opbouwen van een zodanig sterke rechtspositie of de schijn hiervan, dat zij na ommekomst van de procedure zo goed als onuitzetbaar blijken (Kamerstukken II 1994/95, 24 233, nr. 3, blz. 1-2). Het uitgangspunt dat illegale

vreemdelingen geen aanspraken op collectieve voorzieningen kunnen doen gelden heeft de wetgever als beginsel van het vreemdelingenrecht aangemerkt (Kamerstukken II 1995/96, 24 233, nr. 6, blz. 3-4).

Toepassing van artikel 10, eerste lid, en artikel 11, tweede lid, van de Vw 2000 leidt tot een onderscheid tussen enerzijds een Nederlander of een vreemdeling met een verblijfsrecht ingevolge artikel 8, aanhef en onder a tot en met e, en l, van de Vw 2000 en anderzijds een vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van dat artikel. Evenzo leidt toepassing van artikel 9, tweede lid, van de Awir tot een onderscheid tussen enerzijds een Nederlander die samenwoont met een Nederlandse partner of een vreemdeling met een verblijfsrecht ingevolge artikel 8 van de Vw 2000, en anderzijds een Nederlander of vreemdeling met een verblijfsrecht die samenwoont met een vreemdeling die niet over een verblijfsrecht beschikt. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de door [appellante] in hoger beroep vermelde uitspraak van 22 oktober 2014 in zaak nr. 201311252/1/A2 verbiedt artikel 14 van het EVRM niet iedere ongelijke behandeling van gelijke gevallen, maar slechts die behandeling die als een ongerechtvaardigd onderscheid moet worden beschouwd, dat wil zeggen, indien voor het gemaakte onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Voor het gemaakte onderscheid naar nationaliteit en verblijfsstatus, zoals dat uit artikel 10, eerste lid, en artikel 11, tweede lid, van de Vw 2000 en artikel 9, tweede lid, van de Awir volgt, bestaat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling in beginsel een redelijke en objectieve rechtvaardiging, gezien het met het koppelingsbeginsel nagestreefde doel (vergelijk evenvermelde uitspraak van 22 oktober 2014 en de uitspraak van 19 februari 2014 in zaak nr. 201305853/1/A2).

4.2. Gelet op hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, dient de Afdeling te beoordelen of het middel dat wordt toegepast, de herziening naar nihil van de voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget over 2012 en 2013, in haar geval in een redelijke, proportionele verhouding tot het hiervoor onder 4.1 omschreven legitieme doel staat. Het onthouden van deze voorzieningen aan een vreemdeling die niet rechtmatig verblijf heeft of een vreemdeling met een partner die niet rechtmatig verblijf heeft, kan onder zeer bijzondere omstandigheden in een concreet geval worden aangemerkt als zijnde in strijd met artikel 14, gelezen in verbinding met artikel 8 van het EVRM, in welk geval artikel 10, eerste lid, en artikel 11, tweede lid, van de Vw 2000 en artikel 9, tweede lid, van de Awir, gelet op hetgeen in artikel 94 van de Grondwet is bepaald, buiten toepassing moeten worden gelaten.

4.3. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de herziening naar nihil van de voorschotten kindgebonden budget en zorgtoeslag over 2012 en 2013 in dit geval niet strijdig is met artikel 14, gelezen in verbinding met artikel 8 van het EVRM. De door [appellante] aangevoerde en volgens haar door haar financiële situatie veroorzaakte omstandigheden als vermeld onder 4 zijn niet aan te merken als zeer bijzonder in vorenbedoelde zin.

Het beroep van [appellante] op voormelde uitspraak van 22 oktober 2014 in zaak nr. 201311252/1/A2 slaagt evenmin. Allereerst is op de in geding zijnde herziening van de voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget niet alleen het in artikel 9, tweede lid, van de Awir, maar ook het in artikel 10, eerste lid, en artikel 11, tweede lid, van de Vw 2000 bepaalde van toepassing. Daarmee verschilt de situatie van [appellante] van de situatie waarin slechts de vraag aan de orde is, of artikel 9, tweede en derde lid, van de Awir buiten toepassing moet worden gelaten zoals in voormelde uitspraak. Ook overigens zijn er verschillen met de in die uitspraak aan de orde zijnde situatie. Het betrof een Nederlandse vader met een buitenlandse partner van wie het verblijfsrecht was verlopen en een Nederlands kind. Het in die uitspraak beschreven samenstel van feiten en omstandigheden,

waarbij aan de gezondheidssituatie van de partner van de aanvrager en de daarmee gepaard gaande gevolgen een zwaar gewicht is toegekend, heeft de Afdeling tot de conclusie gebracht dat in dat specifieke geval sprake was van zodanig bijzondere omstandigheden, dat toepassing van artikel 9, tweede en derde lid, van de Awir onverenigbaar was met het discriminatieverbod van onder meer artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8, van het EVRM. Een zodanige situatie doet zich in dit geval niet voor.

4.4. Voor zover [appellante] in dit verband een beroep heeft gedaan op de artikelen 3, 18 en 27 van het IVRK, het ESH en het arrest van het EHRM in de zaak Jeunesse tegen Nederland, heeft de rechtbank in overeenstemming met vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 december 2014 in de zaken nrs. 201402411/1/A2 en 201408235/1/A2) overwogen, dat besluiten over kindgebonden budget en zorgtoeslag niet worden genomen jegens kinderen. Het gaat om financiële bijdragen van het Rijk waarop niet een kind zelf, maar zijn ouder aanspraak kan hebben. Evenmin resulteert het eigen belang van het kind in een aanspraak van de ouder op kindgebonden budget of zorgtoeslag. De rechtbank is dan ook terecht tot het oordeel gekomen dat strijd met artikel 18 van het IVRK, door de voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget voor [appellante] te herzien naar nihil, zich niet voordoet.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 januari 2013 in zaak nr. 201113109/1/A2) heeft artikel 3 van het IVRK rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt, dat bij alle maatregelen de belangen van het betrokken kind dienen te worden betrokken. Wat het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend betreft, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK gelet op de formulering ervan geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient de bestuursrechter in dit verband te toetsen, of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter. Aangezien uit het besluit van 16 december 2013 niet blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen zich bezien in het licht van artikel 3 van het IVRK onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de kinderen, is dit besluit niet in strijd met artikel 3 van het IVRK.

Onder verwijzing naar de hiervoor vermelde uitspraak van 10 december 2014 in zaak nrs. 201402411/1/A2 en 201408235/1/A2 overweegt de Afdeling voorts dat artikel 27 van het IVRK geen norm bevat, die vatbaar is voor rechtstreekse toepassing door de rechter, aangezien dit artikel daarvoor niet voldoende concreet is en nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving behoeft.

Aan het beroep van [appellante] op het ESH gaat de Afdeling voorbij nu [appellante], daargelaten of de bepalingen hiervan zich lenen voor rechtstreekse toepassing door de rechter, haar standpunt ter zake niet heeft toegelicht.

4.5. De betogen falen.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.H.L. Dallinga, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Dallinga
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juni 2015

18-799.