

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:2052
Datum uitspraak	1 juli 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 april 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot zorgtoeslag 2013 voor [wederpartij sub 1] herzien en gesteld op nihil.

Volledige tekst

Bij deze uitspraak is een [persbericht](#) uitgebracht.

201407312/1/A2 en 201407315/1/A2.

Datum uitspraak: 1 juli 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

de Belastingdienst/Toeslagen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 22 juli 2014 in zaken nrs. 13/744 en 13/745 in de gedingen tussen:

1. [wederpartij sub 1] en
2. [wederpartij sub 2],
beiden wonend te [woonplaats],

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 23 april 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot zorgtoeslag 2013 voor [wederpartij sub 1] herzien en gesteld op nihil.

Bij besluit van 18 juni 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [wederpartij sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 23 april 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kindgebonden budget 2013 voor [wederpartij sub 2] herzien en gesteld op nihil.

Bij besluit van 18 juni 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [wederpartij sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 juli 2014 heeft de rechtbank de door [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 18 juni 2013

vernietigd en de Belastingdienst/Toeslagen opgedragen binnen vier weken na verzending van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op de bezwaren van [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] met inachtneming van die uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij twee afzonderlijke geschriften hoger beroep ingesteld.

[wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] hebben een verweerschrift ingediend.

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad mr. L.A.D. Keus (hierna: staatsraad advocaat-generaal) verzocht om een conclusie, als bedoeld in artikel 8:12a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

De Afdeling heeft de zaken ter zitting gevoegd behandeld op 4 maart 2015, waar de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door mr. J.H.E. van der Meer, en [wederpartij sub 2] zijn verschenen.

De staatsraad advocaat-generaal heeft op 15 april 2015 geconcludeerd (zaken nrs. 201407312/2/A2 en 201407315/2/A2).

De Belastingdienst/Toeslagen, [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] hebben geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om schriftelijk op de conclusie te reageren.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) is partner van de belanghebbende degene die ingevolge artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) als partner wordt aangemerkt.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder e, van de Awir wordt in aanvulling op het eerste lid voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen onder partner mede verstaan degene die als ingezetene op hetzelfde woonadres is ingeschreven in de basisregistratie personen als de belanghebbende en die evenals de belanghebbende meerderjarig is, waarbij op dat woonadres tevens een minderjarig kind van ten minste een van beiden staat ingeschreven, behoudens ingeval de belanghebbende door middel van een schriftelijke huurovereenkomst, waaraan bij ministeriële regeling nadere voorwaarden kunnen worden gesteld, doet blijken dat een van beiden op zakelijke gronden een gedeelte van de woning huurt van de ander.

Ingevolge het vijfde lid wordt, in afwijking van artikel 5a van de Awr en het tweede lid, een bloedverwant in de eerste graad van de belanghebbende niet als partner aangemerkt, tenzij beiden bij de aanvang van het kalenderjaar de leeftijd van 27 jaar hebben bereikt.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, is kind de bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van de belanghebbende of zijn partner, die in belangrijke mate wordt onderhouden door de belanghebbende of zijn partner en als ingezetene op hetzelfde woonadres als de belanghebbende is ingeschreven in de basisregistratie personen. Met een bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn wordt gelijkgesteld een pleegkind.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, wordt ter bepaling van de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, van de belanghebbende en dat van zijn partner in aanmerking genomen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag (hierna: Wzt) heeft de

verzekerde, indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar, aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil. Voor een verzekerde met een partner wordt daarbij tweemaal de standaardpremie in aanmerking genomen; in dat geval worden de verzekerde en zijn partner voor de toepassing van deze wet geacht gezamenlijk één aanspraak te hebben. Ingevolge artikel 1, tweede lid, van de Wet op het kindgebonden budget (hierna: Wkgb) is de hoogte van het kindgebonden budget afhankelijk van de draagkracht op basis van het inkomen en het vermogen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, heeft de ouder voor een kind voor wie aan die ouder op grond van artikel 18 van de Algemene Kinderbijslagwet kinderbijslag wordt betaald of zou worden betaald indien artikel 7, tweede lid van die wet niet van toepassing zou zijn, aanspraak op een kindgebonden budget, met dien verstande dat die aanspraak bestaat met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren tot en met de kalendermaand waarin het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt.

2. [wederpartij sub 1] is op 29 juli 1993 geboren als kind van [vader] en [moeder]. Nadat de relatie tussen de ouders is verbroken, heeft [wederpartij sub 1] bij zijn vader gewoond. In 1996 is de vader gehuwd met [wederpartij sub 2]. Uit dit huwelijk zijn twee kinderen geboren ([kind A] in 2000 en [kind B] in 2002). Na het overlijden van zijn vader op 19 juni 2011 is [wederpartij sub 1] blijven wonen in het gezin van zijn stiefmoeder en zijn twee halfbroers.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft aan zijn besluiten van 23 april 2013, gehandhaafd bij zijn besluiten van 18 juni 2014, ten grondslag gelegd dat [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 1] ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Awir als partners moeten worden aangemerkt, aangezien beiden meerderjarig zijn en op het zelfde adres in de basisregistratie personen staan ingeschreven, terwijl op dat woonadres tevens twee minderjarige kinderen van [wederpartij sub 2] staan ingeschreven, en hun gezamenlijke toetsingsinkomen te hoog is om aanspraak te kunnen maken op zorgtoeslag of kindgebonden budget.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat [wederpartij sub 2] en haar stiefzoon [wederpartij sub 1] ingevolge artikel 3 van de Awir als elkaars partners moeten worden aangemerkt, maar dat toepassing van deze bepaling een onaanvaardbare discriminatie als bedoeld in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 14 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), gelezen in verbinding met artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, tot gevolg heeft. De rechtbank is tot dit oordeel gekomen, omdat eigen kinderen en stiefkinderen ongelijk worden behandeld, zonder dat daarvoor een rechtvaardiging bestaat.

4. De Belastingdienst/Toeslagen betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het hiervoor vermelde oordeel is gekomen. De Belastingdienst/Toeslagen voert daartoe primair aan dat geen sprake is van gelijke gevallen, omdat er een verschil bestaat tussen een eigen kind, zijnde een bloedverwant, en een stiefkind, zijnde een aanverwant. Volgens de Belastingdienst/Toeslagen heeft de rechtbank niet onderkend dat, indien, zoals zij heeft overwogen, een eigen kind en een stiefkind op dezelfde manier tot het huishouden behoren, dit ook geldt voor pleegkinderen, maar dat pleegkinderen niet onder de uitzondering vallen. Voorts voert de Belastingdienst/Toeslagen aan dat het uitgangspunt van de wetgever is dat binnen een huishouden de kosten gezamenlijk gedragen worden en dat daarom op huishoudenniveau de tegemoetkomingen worden toegekend. In lijn met dit uitgangspunt moet een uitzondering, waardoor een opsplitsing in de toekenning wordt gemaakt, restrictief

worden uitgelegd. In dit licht merkt de Belastingdienst/Toeslagen op dat er meer situaties zijn waarbij juridisch onderscheid wordt gemaakt tussen eigen kinderen en stiefkinderen, zoals het erfrecht in het Burgerlijk Wetboek. De Belastingdienst/Toeslagen voert verder aan dat bij de Overige Fiscale Maatregelen 2014 in artikel 3, vijfde lid, van de Awir slechts een leeftijdsgrens is ingevoerd en dat de groep van personen die op basis van deze bepaling kunnen worden aangemerkt als partner niet is gewijzigd. Evenmin heeft de wetgever de uitzondering voor stiefouders en stiefkinderen laten vervallen. Die uitzondering waar de rechtbank op doelt, gold voor een ander partnerbegrip, te weten de situatie dat twee meerderjarigen gedurende meer dan zes maanden onafgebroken een gezamenlijke huishouding voerden. Hierbij speelde de eventuele aanwezigheid van een minderjarig kind geen rol. Dit partnerbegrip is per 1 januari 2013 vervallen. Vervolgens is een ander, afwijkend partnerbegrip geïntroduceerd, omdat de wetgever van mening was dat sommige burgers door het vervallen van de oude bepaling niet langer als elkaars toeslagpartner kunnen worden aangemerkt, terwijl zij dit eigenlijk wel hadden moeten zijn. De beide partnerbepalingen verschillen niet alleen juridisch, maar zien ook op een andere doelgroep. Er is dus geen sprake van het laten vervallen van een uitzondering, maar van het introduceren van een nieuw partnerbegrip, waarbij andere voorwaarden zijn gesteld.

Subsidiar voert de Belastingdienst/Toeslagen aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat een stiefkind niet structureel nadeliger wordt benadeeld dan een eigen kind. In dit geval heeft het partnerschap weliswaar nadelige financiële gevolgen voor [wederpartij sub 2] en [wederpartij sub 1], maar dat is niet in alle gevallen zo. Het kan zijn dat het gemaakte onderscheid tussen stiefkinderen en eigen kinderen voordeliger uitpakt voor stiefouder en stiefkind.

4.1. De Afdeling ziet zich allereerst gesteld voor de vraag of, zoals de rechtbank heeft overwogen, [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder e, van de Awir als elkaars partner moeten worden aangemerkt, omdat de in artikel 3, vijfde lid, van de Awir geregelde uitzondering in hun geval niet geldt. Slechts als die vraag bevestigend moet worden beantwoord, kan worden toegekomen aan de vraag of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat deze regeling een ongerechtvaardigde inbreuk inhoudt op de rechten die [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] kunnen ontlenen aan het internationale recht.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awir, zoals dat luidde bij de inwerkingtreding van die wet op 1 september 2005, kon een bloed- of aanverwant in de rechte lijn, derhalve ook een inwonend meerderjarig stiefkind, geen partner zijn van de belanghebbende. Naar de letter van het sinds 1 januari 2013 geldende artikel 3, vijfde lid, van de Awir geldt deze uitzondering van het partnerschap alleen nog voor bloedverwanten in de eerste graad, zolang zij de leeftijd van 27 jaar nog niet hebben bereikt en niet meer voor aanverwanten, zoals stiefkinderen. Zoals de staatsraad advocaat-generaal in de onderdelen 3.21 tot en met 3.23 van zijn conclusie heeft uiteengezet, is de strekking van het tweede lid, aanhef en onder e, van de Awir te voorkomen dat samengestelde gezinnen (ongehuwd samenwonende partners met een inwonend minderjarig kind van één van beiden) boven traditionele gezinnen worden bevoordeeld. Naar de letter van deze bepaling wordt een inwonend meerderjarig stiefkind, dat de leeftijd van 27 jaar nog niet heeft bereikt, anders dan een inwonend meerderjarig eigen kind, aangemerkt als partner van de op hetzelfde woonadres ingeschreven alleenstaande stiefouder met een minderjarig kind. Dat is echter in het licht van de genoemde strekking van deze bepaling kennelijk een niet door de wetgever beoogd effect. De wetsgeschiedenis bevat namelijk geen enkel aanknopingspunt voor de vaststelling dat met de wetswijziging is beoogd om stiefkinderen, anders dan voorheen, op

een andere wijze te behandelen dan eigen kinderen. Er zijn eerder aanknopingspunten voor het tegendeel, aangezien ingevolge artikel 4 van de Awir onder kinderen van de belanghebbende mede de aanverwanten in neergaande lijn zijn begrepen en deze bepaling niet is gewijzigd. Zoals ook blijkt uit onderdeel 3.4 van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal, lijkt de wetgever niet altijd - en ook niet bij de formulering van de hier aan de orde zijnde wetswijziging - voldoende oog te hebben (gehad) voor het bestaan en de positie van stiefkinderen, een categorie personen die hij bij andere gelegenheden welbewust wél op gelijke wijze als eigen kinderen heeft behandeld (zie de onderdelen 5.10, 7.9 en 7.10 van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal). De Afdeling komt, gelet op het voorgaande, tot het oordeel dat onder de in artikel 3, vijfde lid, van de Awir genoemde bloedverwanten die zijn uitgezonderd van het partnerschap, mede stiefkinderen moeten worden verstaan. Hieruit volgt dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld en de Belastingdienst/Toeslagen aan zijn besluiten van 18 juni 2013 ten grondslag heeft gelegd, de in deze bepaling geregelde uitzondering ook geldt voor [wederpartij sub 1] en [wederpartij sub 2] en zij derhalve op grond daarvan wat betreft hun aanspraken op toeslagen in het toeslagjaar 2013 niet als elkaars partner kunnen worden aangemerkt. Gelet hierop wordt niet meer toegekomen aan het betoog van de Belastingdienst/Toeslagen dat de rechtbank artikel 3, tweede en vijfde lid, van de Awir ten onrechte in strijd heeft geacht met ieder verbindende bepalingen van internationaal recht.

Het betoog faalt.

5. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

6. De Belastingdienst/Toeslagen dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Voor een volledige vergoeding van het gevraagde bedrag van € 345,55 bestaat geen aanleiding, nu de kosten voor het aangetekend verzenden van stukken en het maken van kopieën van dossierstukken geen kosten zijn als bedoeld in artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht en alleen de verletkosten voor het bijwonen van de zitting en de kosten van de heen- en terugreis voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij C. [wederpartij sub 2] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 157,32 (zegge: honderdzevenenvijftig euro en tweeëndertig cent);

III. bepaalt dat van de Belastingdienst/Toeslagen een griffierecht van € 493,00 (zegge: vierhonderddrieënnegentig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. T.G.M. Simons en dr. M.W.C. Feteris, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Lodder, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Lodder
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 juli 2015

17.