

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:3688
Datum uitspraak	2 december 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 juni 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aan [appellante] toegekende voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag over het jaar 2012 herzien en vastgesteld op onderscheidenlijk € 349,00, € 929,00 en € 1.165,00.

Volledige tekst

201410279/1/A2.

Datum uitspraak: 2 december 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], mede voor haar kinderen, allen wonend te Zetten, gemeente Overbetuwe (hierna ook tezamen en in enkelvoud: [appellante]),
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 27 november 2014 in zaak nr. 14/386 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 8 juni 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aan [appellante] toegekende voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag over het jaar 2012 herzien en vastgesteld op onderscheidenlijk € 349,00, € 929,00 en € 1.165,00.

Bij besluit van 11 december 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen, voor zover thans van belang, het bezwaar van [appellante] tegen het besluit van 8 juni 2013 niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 17 juni 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het besluit van 11 december 2013 gewijzigd, het bezwaar van [appellante] alsnog gegrond verklaard en bepaald dat [appellante] over de maanden januari tot en met mei van 2012 en juli tot en met december van 2012 recht heeft op voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag,

zodat deze voorschotten bij besluit van 8 juni 2013 op een te laag bedrag zijn vastgesteld. Bij besluit van 22 juli 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het besluit van 17 juni 2014 gewijzigd, het bezwaar van [appellante] alsnog gegrond verklaard en bepaald dat [appellante] over de maanden januari tot en met juni van 2012 geen recht heeft op voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget en over de maand juni van 2012 geen recht heeft op een voorschot huurtoeslag, doch over de maanden juli tot en met december van 2012 recht heeft op voorschotten zorgtoeslag, kindgebonden budget en huurtoeslag, zodat deze voorschotten bij besluit van 8 juni 2013 op een te laag bedrag zijn vastgesteld.

Bij uitspraak van 27 november 2014 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het beroep van [appellante] tegen de besluiten van 11 december 2013 en 17 juni 2014 niet-ontvankelijk verklaard en het beroep tegen het besluit van 22 juli 2014 ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 augustus 2015, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J.H. Kruseman, advocaat te Haarlem, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. J.G.C. van de Werken, werkzaam bij die dienst, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] heeft voor het berekeningsjaar 2012 zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget aangevraagd. Zij is voor haar komst naar Nederland gehuwd met [echtgenoot]. Hij is door de Belastingdienst/Toeslagen voor het berekeningsjaar 2012 als toeslagpartner van [appellante] aangemerkt.

1.1. In geschil is het recht van [appellante] op voorschotten zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget. De Belastingdienst/Toeslagen heeft deze voorschotten over 2012 op een lager bedrag vastgesteld, omdat haar toeslagpartner [echtgenoot] niet over het gehele jaar rechtmatig verblijf in Nederland had.

1.2. De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij besluit van 22 juli 2014 bepaald dat [appellante] geen recht heeft op voorschotten zorgtoeslag en kindgebonden budget over de maanden januari tot en met juni van 2012, omdat haar partner in de periode van 1 januari 2012 tot en met 3 juni 2012 geen rechtmatig verblijf had in Nederland. Aangezien hij voorts met ingang van 31 mei 2012 op hetzelfde woonadres als [appellante] staat ingeschreven, heeft de Belastingdienst/Toeslagen bepaald dat [appellante] geen recht heeft op huurtoeslag voor de maand juni van 2012. Daaraan heeft de Belastingdienst/Toeslagen ten grondslag gelegd dat uit de van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ontvangen gegevens blijkt dat aan [echtgenoot] in de periode van 1 januari tot en met 3 juni 2012 verblijfstitelcode 98 is toegekend, hetgeen betekent dat hij geen rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000) heeft. In de periode van 4 juni 2012 tot en met 31 december 2012 is door de IND aan [echtgenoot] verblijfstitelcode 31 toegekend, hetgeen betekent dat hij rechtmatig verblijf heeft als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f dan wel h, van de Vw 2000. Dit brengt mee dat [appellante] per 1 juli 2012 aanspraak heeft op voorschotten huurtoeslag en kindgebonden budget. [echtgenoot] was vanwege zijn verblijfsstatus per 4 juni 2012 niet van rechtswege verzekerd ingevolge de Algemene Wet

Bijzondere Ziektekosten (hierna: de AWBZ). Gelet daarop heeft [appellante] van 1 juli tot en met 31 december 2012 aanspraak op 50% van de zorgtoeslag die haar zou toekomen indien wordt uitgegaan van de partnersituatie.

De door [appellante] aangevoerde omstandigheden leiden er volgens de Belastingdienst/Toeslagen niet toe dat de weigering haar voor het gehele jaar 2012 voorschotten zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget toe te kennen in strijd is met artikel 8, in verbinding met artikel 14, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). De dienst ziet daarom geen grond om artikel 9, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) in het geval van [appellante] buiten toepassing te laten.

1.3. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak gewezen op vaste jurisprudentie van de Afdeling, waaronder de uitspraken van 26 februari 2014 in zaak nr. 201302678/1/A2, 12 maart 2014 in zaak nr. 201306127/1/A2 en 14 mei 2014 in zaak nr. 201309159/1/A2, dat onder zeer bijzondere omstandigheden in het concrete geval artikel 9, tweede lid, van de Awir buiten toepassing moet worden gelaten, wegens strijd met artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM. De rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat door [appellante] dergelijke zeer bijzondere omstandigheden niet zijn aangevoerd.

2. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het EVRM heeft eenieder recht op respect voor zijn privéleven, 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.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Awir geldt deze wet voor inkomensafhankelijke regelingen.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming, ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vw 2000.

De Wet op de zorgtoeslag, de Wet op de huurtoeslag en de Wet op het kindgebonden budget zijn inkomensafhankelijke regelingen als bedoeld in artikel 1 van de Awir.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de uitsluiting van zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget, omdat haar partner geen rechtmatig verblijf heeft, in strijd is met artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8 van het EVRM, nu deze uitsluiting ertoe leidt dat het gezin van [appellante] in financiële nood verkeert. Volgens haar heeft de Belastingdienst/Toeslagen de belangen van de kinderen onvoldoende betrokken bij de in geding zijnde besluitvorming. Zij wijst erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) in de zaak Jeunesse tegen Nederland (arrest van 3 oktober 2014, nr. 12738/10; www.echr.coe.int) heeft geoordeeld dat ingeval een beslissing van een

overheidsinstelling de belangen van een kind raakt, aan deze belangen een zwaarwegend gewicht toekomt en dat de gemaakte afweging inzichtelijk moet worden gemaakt. Volgens haar wordt met de uitsluiting van de in geding zijnde tegemoetkomingen een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt. [appellante] brengt verder naar voren zonder deze tegemoetkomingen niet in de kosten van levensonderhoud van haar kinderen te kunnen voorzien en dat het gezin onder het bestaansminimum leeft.

3.1. [appellante] en [echtgenoot] zijn afkomstig uit Afghanistan. Zij hebben samen vijf kinderen, van wie de oudste inmiddels meerderjarig is. [appellante] en de kinderen hebben de Nederlandse nationaliteit. De verblijfsvergunning van [echtgenoot] is ingetrokken, omdat hem artikel 1(F) van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen is tegengeworpen. Niet in geschil is dat [echtgenoot] in de periode van 1 januari tot en met 3 juni 2012 geen rechtmatig verblijf hield in de zin van artikel 8 van de Vw 2000. Evenmin is in geschil dat dientengevolge artikel 9, tweede lid, van de Awir aan een aanspraak van [appellante] op zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget in de weg staat.

Tussen de leden van het gezin [echtgenoot] bestaat gezinsleven als bedoeld in artikel 8 van het EVRM. Een eventueel vertrek van [echtgenoot] is ingrijpend voor het gezin waar hij deel van uitmaakt. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 14 mei 2014 in zaak nr. 201309159/1/A2 valt het verstrekken van zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget binnen de reikwijdte van die bepaling.

3.2. De Afdeling gaat eerst in op de vraag of in dit geval aan artikel 8 van het EVRM een positieve verplichting tot het verschaffen van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget kan worden ontleend.

Onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling in het kader van huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget (bijvoorbeeld de uitspraak van 29 januari 2014 in zaak nr. 201302396/1/A2 en de uitspraak van 14 mei 2014 in zaak nr. 201308745/1/A2) en de rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep in het kader van aanvragen om kinderbeijdsag (uitspraak van 24 juli 2013; ECLI:NL:CRVB:2013:1170), oordeelt de Afdeling dat het Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen zo is ingericht dat in gevallen als deze een eventuele positieve verplichting op grond van het EVRM in beginsel primair rust op het bestuursorgaan dat belast is, of de bestuursorganen die belast zijn, met de uitvoering van wettelijk geregelde voorzieningen voor vreemdelingen, alsmede in voorkomend geval op de bestuursorganen die anderszins belast zijn met op de situatie van een betrokkene toegesneden voorzieningen (in natura). De controle op de nakoming van een dergelijke verplichting rust in laatste instantie bij de rechter.

De Afdeling heeft eerder overwogen dat de verstrekking van (voorschotten) huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget niet strekken tot het waarborgen van het bestaansminimum. Dit betekent naar het oordeel van de Afdeling dat uit artikel 8 van het EVRM geen positieve verplichting voortvloeit tot verstrekking van deze tegemoetkomingen. De stelling van [appellante] dat het kindgebonden budget wordt betrokken bij de vaststelling van de hoogte van kinderalimentatie, leidt niet tot een ander oordeel. Het gaat in deze zaak niet om de verdeling van de kosten van opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Daar komt bij dat ouders daarin een eigen verantwoordelijkheid hebben. Het kindgebonden budget is bedoeld om ouders te ondersteunen in de kosten van opvoeding en ontwikkeling van kinderen. Het kindgebonden budget behoort niet tot die sociale voorzieningen die tot doel hebben te verhinderen dat gezinnen met kinderen onder het bestaansminimum leven.

3.2.1. Ten aanzien van personen, zoals [appellante], die een partner hebben die niet beschikt

over een verblijfstitel als bedoeld in artikel 8 van de Vw 2000, moet derhalve worden aangenomen dat bij de beoordeling of aanspraak bestaat op een (voorschot) huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget niet betrokken behoeft te worden de vraag of uit artikel 8 van het EVRM een positieve verplichting jegens de aanvrager voortvloeit tot verstrekking van een dergelijke voorziening. Dat de aanvragen van [appellante] om bijzondere bijstand voor woonkosten en om verhoging van de bijstandsnorm zijn afgewezen, maakt de beoordeling van dit besluit niet anders.

3.3. Toepassing van artikel 9, tweede lid, van de Awir leidt 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, zoals [appellante], die samenwoont met een vreemdeling die niet over een zodanig verblijfsrecht beschikt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (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.

3.3.1. In artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000 is het koppelingsbeginsel neergelegd. Deze bepaling strekt ertoe het recht op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen te koppelen aan het rechtmatig verblijf in Nederland (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).

Voor het gemaakte onderscheid naar nationaliteit en verblijfsstatus, zoals dat uit zowel artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000, als artikel 9, tweede lid, van de Awir volgt, bestaat naar het oordeel van de Afdeling in beginsel een redelijke en objectieve rechtvaardiging. Met dit onderscheid wordt een legitiem doel gediend. Immers, met de toepassing hiervan wordt beoogd te voorkomen dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen door ontvangst van tegemoetkomingen en voorzieningen, in staat worden gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijk verblijf, het verwerven van een schijn van legaliteit of het opbouwen van een zodanige sterke rechtspositie - of de schijn hiervan - en na ommekomst van de procedure zo goed als onuitzetbaar blijken. Met hetgeen in artikel 9, tweede lid, van de Awir is neergelegd, is in zoverre hierop aangesloten dat deze bepaling ertoe strekt daarenboven te voorkomen dat de niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner zou kunnen meeprofiteren van de tegemoetkomingen die aan de Nederlander worden toegekend (zie de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 22 oktober 2014).

[appellante] kan niet worden gevolgd in haar betoog dat het in deze bepaling gemaakte onderscheid niet langer gerechtvaardigd is gelet op de beslissing van het Europees Comité inzake Sociale Rechten (hierna: het ECSR) inzake de klacht van de Conferentie van Europese Kerken tegen Nederland (uitspraak van 1 juli 2014, gepubliceerd op 10 november 2014, nr. 90/2013; www.coe.int/socialcharter). Aan beslissingen van het ECSR kunnen, hoewel deze gezaghebbend zijn, geen individuele aanspraken worden ontleend, nu deze beslissingen de verdragsstaten niet rechtstreeks juridisch binden (zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 26 november 2015 in zaak nr. 201500577/1/V1). Daar komt bij dat de genoemde beslissing van het ECSR betrekking heeft op noodopvang en het voorkomen van dak- en thuisloosheid. Deze beslissing ziet niet op reguliere huisvesting en dus evenmin op huurtoeslag ten behoeve van dergelijke huisvesting.

3.3.2. Gelet op hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, dient de Afdeling te beoordelen of de uitsluiting van de in geding zijnde tegemoetkomingen in een redelijke, proportionele verhouding tot het hiervoor, onder 3.3.1 omschreven legitieme doel staat. De onthouding van deze voorziening aan een Nederlander, zoals [appellante], kan onder zeer bijzondere omstandigheden in een concreet geval in strijd zijn met artikel 14 van het EVRM, gelezen in verbinding met artikel 8 van dat verdrag, in welk geval artikel 9, tweede lid, van de Awir, gelet op artikel 94 van de Grondwet, buiten toepassing moet worden gelaten.

De door [appellante] genoemde zaak Weller tegen Hongarije (arrest van het EHRM van 31 maart 2009, nr. 44399/05; www.echr.coe.int) noopt niet tot een andere beoordeling door de Afdeling, reeds omdat - anders dan met het koppelingsbeginsel in dit geval - in de zaak Weller door de autoriteiten niet enige rechtvaardiging was gegeven voor het gemaakte onderscheid naar nationaliteit en verblijfsstatus bij de aanspraak op voorzieningen.

3.3.3. Hetgeen hiervoor is overwogen leidt tot de conclusie dat de uitsluiting van zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget in de in geding zijnde periode in dit geval niet strijdig is met artikel 14 van het EVRM, gelezen in verbinding met artikel 8 van dat verdrag. De door [appellante] aangevoerde omstandigheden, dat zij van de gemeente een uitkering naar de norm van een alleenstaande ouder ontvangt, met deze uitkering een gezin met vier minderjarige kinderen moet onderhouden en de vaste lasten moet betalen, zodat zij en haar kinderen onder het sociale minimum leven, zijn niet aan te merken als zeer bijzonder in vorenbedoelde zin. Dit geldt evenzeer voor de door haar naar voren gebrachte gezondheidsklachten en dat bij [kind] de diagnose ADD is gesteld. De rechtbank heeft dan ook terecht niet geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen artikel 9, tweede lid, van de Awir in dit geval buiten toepassing had moeten laten. [appellante] heeft bij de rechtbank erkend dat de Belastingdienst/Toeslagen alle relevante omstandigheden heeft betrokken bij de in geding zijnde besluitvorming. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van de kinderen. Uit de zaak Jeunesse tegen Nederland volgt niet dat de uitspraak van de rechtbank op dit punt onjuist is.

3.4. De door [appellante] aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft betrekking op de coördinatie van aanspraken op socialezekerheidsrechten binnen de Europese Unie. Reeds omdat gesteld noch gebleken is dat [appellante] gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer op grond van Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie komt aan deze rechtspraak in haar geval geen betekenis toe.

3.5. De conclusie van het voorgaande is dat het betoog faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. R.J. Koopman, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.M.A. Koster, griffier.

w.g. Slump w.g. Koster

voorzitter griffier
Uitgesproken in het openbaar op 2 december 2015
710.