

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:865
Datum uitspraak	30 maart 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 10 oktober 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de huurtoeslag over 2012 voor [appellante] definitief berekend en vastgesteld op € 1.072,00, en € 2.034,00 aan teveel uitgekeerde voorschotten van haar teruggevorderd.

Volledige tekst

201504337/1/A2.

Datum uitspraak: 30 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 22 april 2015 in zaak nr. 14/4622 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 10 oktober 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de huurtoeslag over 2012 voor [appellante] definitief berekend en vastgesteld op € 1.072,00, en € 2.034,00 aan teveel uitgekeerde voorschotten van haar teruggevorderd.

Bij besluit van 19 november 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 april 2015 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 Belastingdienst/Toeslagen heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2015, waar [appellante],

bijgestaan door mr. N.M.J. Schepens, advocaat te Eindhoven, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. J.G.C. van de Werken, werkzaam aldaar, zijn verschenen.

Overwegingen

Aanleiding van het hoger beroep

1. [appellante] ontving in 2012 huurtoeslag voor de woning waar zij met haar zoon woonde. Haar zoon is per 20 juli 2012 verhuisd naar België. In de periode dat haar zoon bij [appellante] woonde, studeerde hij en genoot hij geen inkomen. Pas na de verhuizing naar België is hij gaan werken en een inkomen gaan genieten.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij het vaststellen van de huurtoeslag over 2012 voor [appellante] voor de periode van het medebewonerschap het jaarinkomen van de zoon over 2012 in aanmerking genomen. Dat leidt ertoe dat het gezamenlijk toetsingsinkomen van [appellante] in de periode tot en met 31 juli 2012 te hoog is om in aanmerking te komen voor huurtoeslag. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat de zoon van [appellante] tot die datum als medebewoner geldt, zodat voor die periode zijn inkomen voor de huurtoeslag in aanmerking moet worden genomen bij het gezamenlijk toetsingsinkomen van [appellante].

De rechtbank heeft overwogen dat uit de artikelen 7 en 8 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het bepalen van de hoogte van de huurtoeslag dient uit te gaan van het inkomen dat door de bewoner en medebewoner in het desbetreffende toeslagjaar is verworven. Dat geldt volgens de rechtbank ook wanneer de medebewoner niet het gehele jaar op het adres van de bewoner stond ingeschreven en pas na de uitschrijving op dat adres inkomen heeft verworven. De rechtbank heeft de Belastingdienst/Toeslagen dan ook in diens standpunt gevolgd.

Het hoger beroep ziet op de vraag of dat oordeel juist is.

Beroep op het discriminatieverbod

2. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de Belastingdienst/Toeslagen het inkomen van haar zoon ten onrechte in aanmerking heeft genomen bij het bepalen van de huurtoeslag over 2012. Daartoe voert [appellante] aan dat haar zoon niet het hele jaar bij haar in huis woonde en dat hij - zoals voormeld - pas een inkomen is gaan genieten nadat het medebewonerschap is geëindigd. Zij heeft daardoor geen profijt gehad van het nadien genoten inkomen van haar zoon. Volgens [appellante] dient zij daarom op één lijn te worden gesteld met ouders van wie het inwonende kind het hele jaar geen inkomen heeft genoten.

Ter zitting heeft [appellante] erop gewezen dat het in die situatie mogelijk is dat een inwonend kind aan het einde van het kalenderjaar afstudeert en direct in het navolgende jaar een inkomen gaat genieten. In die situatie, die zich slechts van de hare onderscheidt door het moment van afstuderen van het inwonende kind, wordt het nadien genoten inkomen niet in aanmerking genomen bij het bepalen van de huurtoeslag van de huurder.

Door bij haar voor de duur van het medebewonerschap het inkomen van haar zoon in aanmerking te nemen, heeft de Belastingdienst/Toeslagen volgens [appellante] in strijd met artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) een ongerechtvaardigd onderscheid gemaakt.

2.1. Ingevolge artikel 26 van het IVBPR zijn allen gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

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 7, eerste lid, van de Awir 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 het tweede lid wordt, indien in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald dat naast de draagkracht van de belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van een tegemoetkoming, mede het toetsingsinkomen van de medebewoners in aanmerking genomen.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag (hierna: Wht), zoals deze gold ten tijde van belang, is het recht op en de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk van de draagkracht, waaronder begrepen het vermogen, van de huurder, diens partner en de medebewoners.

2.2. De Afdeling zal hieronder eerst ingaan op de vergelijkbaarheid van de situatie van [appellante] en het door haar gestelde geval, en vervolgens op het bestaan van onderscheid en daaruit voortvloeiend nadeel. Ten slotte komt aan de orde of er een rechtvaardiging bestaat voor het gemaakte onderscheid.

Vergelijkbaarheid van gevallen

2.3. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat [appellante] zichzelf vergelijkt met een geval dat niet gelijk is aan het hare. In haar situatie heeft de medebewoner in het desbetreffende toeslagjaar een inkomen genoten, terwijl in de situatie waarmee zij op één lijn wil worden gesteld de medebewoner in het toeslagjaar geen inkomen heeft genoten. Het beroep op het discriminatieverbod kan daarom niet slagen, aldus de Belastingdienst/Toeslagen.

2.4. Voor een beroep op het discriminatieverbod, dat aan het in artikel 26 van het IVBPR bepaalde ten grondslag ligt, is niet vereist dat zich twee in alle opzichten gelijke gevallen voordoen. Van belang is of de betrokken gevallen in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar zijn (vergelijk het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), *Ludana tegen Slowakije*, van 13 december 2011, nr. 31827/02, § 56 (www.echr.co.int)). In zowel het geval van [appellante] als de door haar gestelde situatie, ontvangt een huurder huurtoeslag en heeft deze een medebewoner. In beide gevallen heeft de medebewoner gedurende het medebewonerschap geen inkomen genoten. En in beide gevallen heeft de huurder in die periode niet van inkomen van de medebewoner geprofiteerd. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Awir (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 11) volgt dat ook dit laatste aspect bij de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen een relevante overeenkomst is.

2.5. De Afdeling acht de situatie van [appellante] in relevante opzichten voldoende vergelijkbaar met de door haar gestelde situatie om een beroep te doen op het discriminatieverbod.

Bestaan van onderscheid en nadeel

2.6. De Afdeling is van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen een onderscheid in behandeling heeft gemaakt. De medebewoner van [appellante] heeft het inkomen dat voor de vaststelling van de huurtoeslag wordt meegenomen niet tijdens het medebewonerschap genoten, maar in de periode tussen de beëindiging van het medebewonerschap en het einde van het toeslagjaar. Het meerekenen van dit inkomen is een onderscheid ten opzichte van de door [appellante] gestelde situatie. Hoewel de medebewoner in beide situaties gedurende het medebewonerschap geen inkomen heeft genoten, en de huurder daar dan ook geen profijt van heeft gehad, is bij [appellante], anders dan in de door haar gestelde situatie, het jaarinkomen van de medebewoner in aanmerking genomen.

2.7. Uit de door [appellante] overgelegde stukken blijkt dat zij in 2012 een inkomen genoot van € 937,87 netto per maand. Gedurende de periode waarin [appellante] het inkomen van haar zoon niet is tegengeworpen, heeft zij € 214,00 per maand aan huurtoeslag ontvangen. Gelet op de financiële gevolgen van het wegvallen van deze huurtoeslag over de periode van het medebewonerschap met haar zoon, moet worden aangenomen dat [appellante] door het gemaakte onderscheid wezenlijk nadeel heeft ondervonden.

Rechtvaardiging van het gemaakte onderscheid

2.8. Artikel 26 van het IVBPR verbiedt niet iedere ongelijke behandeling van in relevante opzichten gelijke gevallen, maar slechts die behandeling die als ongerechtvaardigd onderscheid moet worden beschouwd, omdat voor het gemaakte onderscheid geen redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. Dit doet zich voor indien dat onderscheid geen legitiem doel dient of er geen redelijke, proportionele verhouding is tussen de gebruikte middelen en het doel dat daarmee wordt beoogd te realiseren (vergelijk het arrest van het EHRM, Konstantin Markin tegen Rusland, van 22 maart 2012, nr. 30078/06, § 125, en Biao tegen Denemarken, van 25 maart 2014, nr. 38590/10, § 92 (www.echr.coe.int)).

2.9. Aan de geschiedenis van de totstandkoming van de Awir (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 11) ontleent de Afdeling het volgende:

"Vertrek partner of medebewoner in de loop van het jaar De systematiek van de wet is geënt op jaarinkomens. Dit is het gemakkelijkst uitvoerbaar en geeft in reguliere gevallen een goed beeld van de draagkracht. Ook als er in de loop van het jaar inkomenspieken of -dalen optreden leidt dit niet tot onevenwichtige resultaten, zeker niet nu het actuele inkomen maatstaf is: een plotselinge inkomensstijging leidt meteen tot meer draagkracht. Als partners uiteen gaan, kan de gekozen systematiek wel leiden tot onwenselijke uitkomsten als het inkomen van de voormalige partner na diens vertrek aanzienlijk toeneemt. Hetzelfde geldt bij vertrek van een medebewoner. Bij de belanghebbende zou de draagkracht in de partnerperiode dan worden beïnvloed door een inkomensstijging die pas daarna is opgetreden en waarvan hij niet heeft kunnen profiteren.

Als oplossing voor dit probleem wordt in die gevallen op verzoek van de belanghebbende in het jaar van (echt)scheiding of van vertrek van een medebewoner uitgegaan van een lager toetsingsinkomen van de partner. In de wet is aangegeven hoe in die situaties dat toetsingsinkomen moet worden berekend. Daarnaast is een delegatiebepaling opgenomen voor verdere verfijning bij ministeriële regeling.

De regeling heeft overigens een globaal karakter. Een uitzonderingsbepaling als deze dient alleen in beeld te komen bij onevenwichtigheden die als onbillijk kunnen worden beschouwd. Dit zal zich het sterkst doen gevoelen bij een stijging van het arbeidsinkomen van de vertrokken partner, voortvloeiend uit de (echt)scheiding. Een aanzienlijke toename van inkomen speelt vooral in situaties waarin een partner tijdens het huwelijk geen of een laag inkomen genoot en na (echt)scheiding een betaalde baan krijgt, een onderneming start of resultaatinkomen gaat genieten, of een uitkering gaat ontvangen. Bij andere inkomensbestanddelen zal het effect van een aanzienlijke wijziging die vooral wordt veroorzaakt door de (echt)scheiding, niet voorkomen. Er is dan eerder sprake van een inkomenswijziging in het berekeningsjaar die ook in andere gevallen dan bij (echt)scheiding niet wordt gecorrigeerd. Een uitbreiding tot andere inkomensbestanddelen zou bovendien afbreuk doen aan een van de belangrijkste doelstellingen van deze wet, een doelmatige en geharmoniseerde uitvoering."

2.10. Voor de voormelde onevenwichtigheden, die naar het oordeel van de wetgever als onbillijk konden worden beschouwd, gold tot 2012 de zogenoemde 10%-regeling, neergelegd in het toen geldende artikel 8, derde en vierde lid, van de Awir. Die regeling hield (samengevat weergegeven) in dat bij beëindiging van partnerschap of medebewonerschap op verzoek van de huurder geen rekening werd gehouden met het inkomen van de vertrokken partner of medebewoner van de huurder, indien dat leidde tot een ten minste 10% lager toetsingsinkomen van de huurder. De wetgever heeft deze regeling per toeslagjaar 2012 afgeschaft. Aan de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet Overige fiscale maatregelen 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 33 004, nr. 3, p. 22-23), waarbij die regeling is komen te vervallen, ontleent de Afdeling het volgende:

"De 10%-regeling

Voor gevallen waarin het partnerschap wordt beëindigd in de loop van het berekeningsjaar, geldt de zogenoemde 10%-regeling. Aanleiding voor de regeling is geweest dat ook bij beëindiging van het partnerschap in de loop van het berekeningsjaar wordt uitgegaan van het jaarinkomen van beide partners. Voor de hoogte van de toeslag over de maanden waarin het partnerschap heeft bestaan, wordt dus ook uitgegaan van het jaarinkomen van de inmiddels vertrokken partner. Dit is inherent aan de jaarinkomenssystematiek van de Awir. De inkomensstijging bij de ex-partner kan echter op verzoek van de belanghebbende buiten beschouwing blijven door middel van toepassing van de 10%-regeling. Een verzoek om toepassing van de 10%-regeling wordt uitsluitend toegekend indien dit tot een toetsingsinkomen leidt dat ten minste 10% lager is dan het toetsingsinkomen dat zonder die regeling in aanmerking zou worden genomen. Het is een ingewikkelde regeling waar in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt: de regeling is voor de meeste belanghebbenden te complex. Daarom schaft het kabinet deze regeling af."

2.11. Uit de toelichting van de wetgever volgt dat met het gebruik van jaarinkomens zonder rekening te houden met de duur van medebewonerschap, is beoogd een goede uitvoerbaarheid van de Awir te bewerkstelligen. Dit is op zichzelf een legitiem doel. Gelet op hetgeen [appellante] heeft aangevoerd, dient de Afdeling te beoordelen of het middel dat wordt toegepast - het nalaten rekening te houden met de duur van het medebewonerschap - voor haar in een redelijke, proportionele verhouding tot dat legitieme doel staat.

2.12. De mogelijkheid tot het hanteren van een jaarsystematiek waarbij anders dan thans het geval is, rekening wordt gehouden met de duur van het medebewonerschap, heeft in de vorm van de 10%-regeling vanaf de inwerkingtreding van de Awir op 1 september 2005 tot

de afschaffing van de 10%-regeling per 1 januari 2012 bestaan. De regeling is niet afgeschaft omdat deze een goede uitvoerbaarheid van de Awir in de weg stond, maar - volgens de toelichting - omdat er een te gering beroep op werd gedaan omdat de regeling voor de meeste belanghebbenden te complex was. Hieruit volgt dat het op zichzelf mogelijk is rekening te houden met de duur van het medebewonerschap, zonder dat de uitvoerbaarheid van de wet daardoor in het gedrang komt. Het is omwille van de goede uitvoerbaarheid van de wet dan ook niet noodzakelijk geen rekening te houden met de duur van het medebewonerschap. Gelet op het gegeven dat de 10%-regeling een aantal jaren heeft bestaan en gezien de redenen voor het afschaffen ervan wordt de Belastingdienst/Toeslagen niet gevolgd in het ter zitting ingenomen standpunt dat een gelijke behandeling van [appellante] en het door haar gestelde geval onverenigbaar is met de jaarsystematiek van de Awir.

2.13. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in het verweerschrift in hoger beroep naar voren gebracht dat de wetgever prioriteit heeft gegeven aan het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel en de voordelen in termen van begrijpelijkheid, administratieve lasten en uitvoeringslast heeft laten opwegen tegen de nadelige inkomenseffecten. Vanwege het geringe gebruik van de 10%-regeling zijn de budgettaire en inkomenseffecten van de afschaffing van die regeling beperkt, aldus de Belastingdienst/Toeslagen.

De beperkte effecten van de afschaffing van de 10%-regeling, waarop de Belastingdienst/Toeslagen wijst, zien op het aantal gevallen waarin met wezenlijke inkomenseffecten door toepassing van de regeling rekening werd gehouden. Daarmee is niet gezegd dat de inkomenseffecten in het individuele geval zelf ook beperkt zijn. Gelet op de inkomenssituatie van [appellante], zoals vermeld onder 2.7, zijn de inkomenseffecten in haar geval niet gering. De Belastingdienst/Toeslagen heeft niet aannemelijk gemaakt dat de gevolgen van het toegepaste middel voor [appellante] in een redelijke, proportionele verhouding staan tot het daarmee beoogde doel.

2.14. Het voorgaande brengt de Afdeling tot de conclusie dat uit hetgeen de Belastingdienst/Toeslagen in dit specifieke geval naar voren heeft gebracht, volgt dat hij met het in aanmerking nemen van het inkomen van de medebewoner dat deze na beëindiging van het medebewonerschap heeft genoten een onevenredig middel heeft ingezet om het hiervoor onder 2.11 vermelde doel te kunnen bereiken. Toepassing van artikel 7, tweede lid, van de Awir is in het geval van [appellante] dan ook onverenigbaar met het discriminatieverbod van artikel 26 van het IVBPR. Gelet op artikel 94 van de Grondwet had de Belastingdienst/Toeslagen artikel 7, tweede lid, van de Awir buiten toepassing moeten laten. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

2.15. Het betoog slaagt.

Conclusie

3. De Belastingdienst/Toeslagen is er niet in geslaagd aannemelijk te maken dat de gevolgen van een toepassing van de Awir, waarbij geen rekening wordt gehouden met de duur van het medebewonerschap, voor [appellante] in een redelijke en proportionele verhouding staat tot het daarmee beoogde doel. Derhalve is niet voldaan aan het vereiste dat voor een ongelijke behandeling van in relevante opzichten gelijke gevallen een redelijke en objectieve rechtvaardiging bestaat. De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij het vaststellen van de huurtoeslag over 2012 voor [appellante] het inkomen van de medebewoner, dat is genoten nadat het medebewonerschap is beëindigd, ten onrechte in aanmerking genomen.

4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 19 november 2014 van de Belastingdienst/Toeslagen alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 26 van het IVBPR voor vernietiging in aanmerking. Dit betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen opnieuw op het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 10 oktober 2014 dient te beslissen, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

5. De Belastingdienst/Toeslagen dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 22 april 2015 in zaak nr. 14/4622;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 19 november 2014, kenmerk BOB KO17;

V. bepaalt dat tegen het door de Belastingdienst/Toeslagen te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.171,04 (zegge: tweeduizend honderd eenenzeventig euro en vier cent), waarvan € 1.984,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, € 63,08 aan reiskosten en € 123,96 aan verletkosten;

VII. gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Borman w.g. Bindels
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2016

85-799.