

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3125
Datum uitspraak	16 augustus 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 oktober 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aanvraag om huurtoeslag over 2019 van [verweerder] afgewezen. [wederpartij] heeft op 2 september 2020 een aanvraag om huurtoeslag over 2019 ingediend. Bij besluit van 21 oktober 2020, gehandhaafd bij besluit van 30 november 2020, heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aanvraag afgewezen omdat deze te laat is ingediend. De termijn om huurtoeslag over 2019 aan te vragen liep ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen tot 1 september 2020. In geschil is of de besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen onevenredig zijn.

Volledige tekst

202204151/1/A2.

Datum uitspraak: 16 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Belastingdienst/Toeslagen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 25 mei 2022 in zaak nr. 20/3666 in
het geding tussen:

Belastingdienst/Toeslagen

en

[wederpartij].

Procesverloop

Bij besluit van 21 oktober 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aanvraag om
huurtoeslag over 2019 van [wederpartij] afgewezen.

Bij besluit van 30 november 2020 heeft Belastingdienst/Toeslagen het door [wederpartij]

daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 mei 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de Belastingdienst/Toeslagen een nieuw besluit op bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Belastingdienst/Toeslagen hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 juni 2023, waar de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en [wederpartij], vergezeld door [gemachtigde C], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] heeft op 2 september 2020 een aanvraag om huurtoeslag over 2019 ingediend. Bij besluit van 21 oktober 2020, gehandhaafd bij besluit van 30 november 2020, heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aanvraag afgewezen omdat deze te laat is ingediend. De termijn om huurtoeslag over 2019 aan te vragen liep ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir) tot 1 september 2020 (hierna: de aanvraagtermijn).

2. In geschil is of de besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen onevenredig zijn.

Regelgeving

3. In artikel 15, eerste lid, van de Awir staat:

"Een aanvraag om een tegemoetkoming met betrekking tot een berekeningsjaar kan tot 1 september van het jaar volgend op het berekeningsjaar worden ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Indien de belanghebbende of diens partner voor de in de eerste volzin genoemde datum is uitgenodigd om over het berekeningsjaar aangifte inkomstenbelasting te doen binnen een termijn die na die datum verloopt, wordt de in de eerste volzin bedoelde termijn verlengd tot de laatste dag van de door de inspecteur voor het indienen van die aangifte gestelde termijn. [...]"

4. Deze en andere toepasselijke regelgeving staat in de bijlage bij deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat zich enkele bijzondere omstandigheden voordoen waarmee de wetgever in 2004 geen rekening heeft kunnen houden en dat zij daarom kan toetsen of toepassing van artikel 15, eerste lid, van de Awir in dit geval leidt tot strijd met het evenredigheidsbeginsel. De rechtbank heeft concluderend geoordeeld dat het onverkort tegenwerpen van de in artikel 15, eerste lid, van de Awir opgenomen aanvraagtermijn, gelet op de bijzondere omstandigheden van dit geval, evident in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Daarom mag aan [wederpartij] niet worden tegengeworpen dat de aanvraag voor huurtoeslag voor het jaar 2019 een dag te laat is ingediend en moet artikel 15, eerste lid, van de Awir in dit geval buiten toepassing worden gelaten. De rechtbank heeft bij haar uitspraak de conclusie betrokken van advocaat-generaal mr. G. Snijders van 18 mei 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1441](#).

Hoger beroep en de beoordeling daarvan

6. De Belastingdienst/Toeslagen betoogt dat de rechtbank artikel 15, eerste lid, van de Awir ten onrechte heeft getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

7. De Afdeling stelt vast dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de uitzondering genoemd in de tweede volzin van artikel 15, eerste lid, van de Awir niet van toepassing is op [wederpartij]. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat dat ook geldt voor de hardheidsclausule van artikel 47 van de Awir.

8. De conclusie van 18 mei 2022 heeft geleid tot onder meer de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling van 1 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:772](#) (hierna: de uitspraak van 1 maart 2023). De Afdeling beoordeelt de uitspraak van de rechtbank en het hoger beroep van de Belastingdienst/Toeslagen daarom aan de hand van de uitspraak van 1 maart 2023.

Uitleg van artikel 15, eerste lid, van de Awir

9. De Afdeling overweegt dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat artikel 15, eerste lid, van de Awir dwingend is geformuleerd en dat de tekst van de bepaling geen ruimte laat om af te wijken van de aanvraagtermijn. Daarnaast zijn er geen aanknopingspunten om aan te nemen dat de wetgever bedoeld heeft de mogelijkheid open te laten om onder omstandigheden af te wijken van de aanvraagtermijn. De Belastingdienst/Toeslagen wijst er in hoger beroep terecht op dat de wetgever met de aanvraagtermijn is aangesloten bij de standaard verlengingstermijn tot 1 september van belastingplichtigen die uitstel hebben voor het doen van hun aangifte inkomstenbelasting (Kamerstukken II, 2011-2012, 33004, nr. 3, blz. 23-24 en 66). Zoals de Afdeling in de uitspraak van 1 maart 2023, onder 9.2, heeft overwogen is inherent aan de keuze van de wetgever voor een 'harde' (aanvraag)termijn dat er gevallen zijn die buiten deze termijn vallen. Voor de toepassing van artikel 15, eerste lid, van de Awir heeft de wetgever niet voorzien in een uitzonderingsmogelijkheid. Ook zijn er in de wetgeschiedenis geen aanwijzingen te vinden om aan te nemen dat er onder omstandigheden van de aanvraagtermijn voor huurtoeslag zou mogen worden afgeweken.

Artikel 15, eerste lid, van de Awir en het evenredigheidsbeginsel

10. Gelet op de dwingende formulering van artikel 15, eerste lid, van de Awir volgt uit de uitspraak van 1 maart 2023, onder 9.6, dat de toepassing van die bepaling niet kan worden getoetst aan artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht en aan artikel 13b, tweede lid, van de Awir. Verder volgt uit de uitspraak van 1 maart 2023, onder 9.10, dat nu de Awir een wet in formele zin is, artikel 15, eerste lid, van de Awir daarom niet kan worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

10.1. Verder heeft de Afdeling in de uitspraak van 1 maart 2023, onder 9.11-9.14, uiteengezet dat aanleiding kan bestaan voor zogenoemde contra-legendtoepassing van algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht. Dit is het geval indien zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en deze omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven.

10.1.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat zich bijzondere omstandigheden voordoen waarmee de wetgever in 2004 geen rekening heeft kunnen houden. Dit zijn volgens de rechtbank de verregaande digitalisering en het later de beschikking krijgen over andere gegevens. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat zij niet heeft kunnen ontdekken hoe

lang de mogelijkheid bestaat om digitaal huurtoeslag aan te vragen, maar dat zij het zeer sterke vermoeden heeft dat bij de totstandkoming van de Awir deze mogelijkheid nog niet bestond. Verder lijkt de wetgever er volgens de rechtbank geen rekening mee te hebben gehouden dat er ook nog andere gegevens nodig zijn voor een aanvraag huurtoeslag zoals de kale huurprijs en dat het tijd kan kosten om deze informatie van de verhuurder te krijgen.

10.1.2. Naar het oordeel van de Afdeling betoogt de Belastingdienst/Toeslagen terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat zich in een geval als dat van [wederpartij] geen bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. Zoals in de uitspraak van 1 maart 2023, onder 9.6, uiteengezet, is de essentie van een dwingend geformuleerde termijnbepaling dat degenen die niet of niet tijdig hun aanvraag indienen hun rechten verspelen, ook als zij daardoor financieel of anderszins worden gedupeerd. Dat geldt naar het oordeel van de Afdeling ook voor de aanvraagtermijn in artikel 15, eerste lid, van de Awir. Die essentie kan de wetgever niet zijn ontgaan, zodat moet worden aangenomen dat hij de gevolgen van toepassing van een dergelijke termijnbepaling heeft bedoeld en voorzien. Dit wordt ook bevestigd door de wetgeschiedenis, die duidt op een bewuste keuze van de wetgever voor een harde grens. De dienst wijst er terecht op dat uit de memorie van toelichting bij de Harmonisatie van de Awir (Kamerstukken II 2004-2005, 29 764, nr. 3, blz. 18-19 en 47) volgt dat de wetgever zich er in 2004 wel degelijk van bewust is geweest dat een aanvraag huurtoeslag digitaal kan worden ingediend (blz. 18, bovenaan), dat het tijd kan kosten om de andere benodigde gegevens voor de aanvraag huurtoeslag te krijgen (blz. 18-19) en dat ook een onvolledige aanvraag had kunnen worden ingediend (blz. 47).

10.1.3. Omdat zich in dit geval geen bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, komt de Afdeling niet toe aan de vraag of toepassing van artikel 15, eerste lid, van de Awir zozeer in strijd komt met het evenredigheidsbeginsel dat die toepassing achterwege zou moeten blijven.

11. Het betoog van de Belastingdienst/Toeslagen slaagt.

12. Uit deze uitspraak volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen in het gelijk wordt gesteld. Hoewel de Afdeling begrijpt dat dit voor [wederpartij] gezien de geringe termijnoverschrijding een teleurstelling is, kon de Belastingdienst/Toeslagen in zijn geval niet van de aanvraagtermijn afwijken.

Slotsom

13. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 30 november 2020 alsnog ongegrond verklaren.

14. De Belastingdienst/Toeslagen hoeft geen proceskosten te vergoeden.

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 25 mei 2022 in zaak nr. 20/3666;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en C.J.

Borman, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.A. de Vink, griffier.
w.g. Van Altena
voorzitter

w.g. De Vink
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 augustus 2023

154-1067

BIJLAGE

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 13b

1. Bij het vaststellen van een beschikking op grond van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling weegt de Belastingdienst/Toeslagen de rechtstreeks betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een belanghebbende nadelige gevolgen van een beschikking als bedoeld in het eerste lid mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met die beschikking te dienen doelen.

Artikel 15

1. Een aanvraag om een tegemoetkoming met betrekking tot een berekeningsjaar kan tot 1 september van het jaar volgend op het berekeningsjaar worden ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Indien de belanghebbende of diens partner voor de in de eerste volzin genoemde datum is uitgenodigd om over het berekeningsjaar aangifte inkomstenbelasting te doen binnen een termijn die na die datum verloopt, wordt de in die volzin bedoelde termijn verlengd tot de laatste dag van de door de inspecteur voor het indienen van die aangifte gestelde termijn. [...].

[...].

Artikel 47

1. Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat voor bepaalde gevallen of groepen van gevallen beleidsregels te geven om tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van deze wet, de daarop berustende bepalingen of een inkomensafhankelijke regeling mochten voordoen.
2. Onze Minister is bevoegd in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling voor groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, die zich bij de toepassing van artikel 7, derde of vierde lid, of bij de toepassing van artikel 2a, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag of artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget mochten voordoen.

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.