

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:3545

Datum uitspraak

20 september 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 6 november 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het recht van [wederpartij] op huurtoeslag over 2019 definitief berekend en vastgesteld op € 3.848,00 en bepaald dat hij een bedrag van € 157,00 aan teveel ontvangen huurtoeslag moet terugbetalen. [wederpartij] heeft over het jaar 2019 voorschotten huurtoeslag ontvangen. Bij de definitieve berekening is het recht op huurtoeslag van [wederpartij] over dat jaar op een lager bedrag vastgesteld dan de ontvangen voorschotten. De Belastingdienst/Toeslagen heeft daaraan ten grondslag gelegd dat [persoon A] over de maand december 2019 toeslagpartner van [wederpartij] is. [persoon A] heeft zich namelijk met ingang van 30 november 2019, samen met hun minderjarige dochter, op hetzelfde woonadres als [wederpartij] ingeschreven. Gelet hierop wordt in de maand december 2019 het jaarinkomen van [persoon A] meegeteld voor de vaststelling van de hoogte van de huurtoeslag van [wederpartij], wat voor hem leidt tot een lagere aanspraak op huurtoeslag voor 2019. [wederpartij] kan zich niet in deze besluitvorming vinden.

Volledige tekst

202106840/1/A2.

Datum uitspraak: 20 september 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Belastingdienst/Toeslagen,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 7 september 2021 in zaak nr. 21/671 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 6 november 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het recht van [wederpartij] op huurtoeslag over 2019 definitief berekend en vastgesteld op € 3.848,00 en bepaald dat hij een bedrag van € 157,00 aan teveel ontvangen huurtoeslag moet terugbetalen.

Bij besluit van 21 januari 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 september 2021 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de Belastingdienst/Toeslagen een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de Belastingdienst/Toeslagen hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2023, waar de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. M. Bockting, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Inleiding

2. [wederpartij] heeft over het jaar 2019 voorschotten huurtoeslag ontvangen. Bij de definitieve berekening is het recht op huurtoeslag van [wederpartij] over dat jaar op een lager bedrag vastgesteld dan de ontvangen voorschotten. De Belastingdienst/Toeslagen heeft daaraan ten grondslag gelegd dat [persoon A] over de maand december 2019, op grond van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir), toeslagpartner van [wederpartij] is. [persoon A] heeft zich namelijk met ingang van 30 november 2019, samen met hun minderjarige dochter, op hetzelfde woonadres als [wederpartij] ingeschreven. Gelet hierop wordt in de maand december 2019 het jaarinkomen van [persoon A] meegeteld voor de vaststelling van de hoogte van de huurtoeslag van [wederpartij], wat voor hem leidt tot een lagere aanspraak op huurtoeslag voor 2019. [wederpartij] kan zich niet in deze besluitvorming vinden.

Oordeel van de rechtbank

3. De rechtbank stelt voorop dat het recht van [wederpartij] op huurtoeslag over 2019 en de hoogte daarvan afhangt van zijn draagkracht, dat uit zijn inkomen en vermogen bestaat. Op grond van artikel 7, eerste lid, van de Awir volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij de

bepaling van de draagkracht van [wederpartij] over de maand december 2019, toen [persoon A] zijn toeslagpartner was, niet alleen zijn toetsingsinkomen maar ook dat van zijn toeslagpartner in aanmerking moet nemen. De rechtbank is echter van oordeel dat de dienst in dit geval artikel 7, eerste lid, van de Awir, op grond van artikel 94 van de Grondwet, buiten toepassing had moeten laten. Door dat niet te doen heeft de dienst in strijd gehandeld met het discriminatieverbod, neergelegd in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (hierna: het IVBPR).

4. De rechtbank licht dit toe door voorop te stellen dat [wederpartij] en [persoon A] in de periode van 1 januari 2019 tot en met 30 november 2019 een bijstandsuitkering ontvingen naar de norm voor een alleenstaande. In de maand december 2019, toen zij zijn gaan samenwonen, ontvingen zij een bijstandsuitkering naar de norm voor een echtpaar. De rechtbank vindt dat deze situatie in relevante opzichten vergelijkbaar is met de situatie van een samenwonend echtpaar dat over het gehele jaar een bijstandsuitkering ontvangt naar de norm voor een echtpaar. Daartoe acht de rechtbank van belang dat het inkomen in beide situaties bestaat uit een bijstandsuitkering en dat in beide gevallen toeslagen worden ontvangen, waarbij over ten minste een deel van het jaar sprake was van een toeslagpartner. Bij de berekening van het recht van [wederpartij] op huurtoeslag voor de maand december 2019 zijn echter door de Belastingdienst/Toeslagen, anders dan in de situatie waarmee [wederpartij] op één lijn wil worden gesteld, de inkomens van [wederpartij] en [persoon A] over de maanden januari tot en met november 2019, die bij elkaar hoger waren dan hun gezamenlijk inkomen over de maand december 2019, in aanmerking genomen. Door dit te doen heeft de dienst een onevenredig middel toegepast, aangezien [wederpartij] niet heeft geprofiteerd van dat hogere inkomen. Dit onderscheid in de behandeling van twee in relevante opzichten vergelijkbare gevallen is volgens de rechtbank ongerechtvaardigd en leidt voor [wederpartij] tot wezenlijk nadeel. Hij moet immers een bedrag van € 157,00 aan de dienst terugbetalen. In dit verband wijst de rechtbank op de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2839](#).

5. De rechtbank heeft, op grond van de overwegingen onder 3 en 4, het beroep van [wederpartij] gegrond verklaard, het bestreden besluit vernietigd en bepaald dat de dienst een nieuw besluit op bezwaar moet nemen.

Hoger beroep

6. De Belastingdienst/Toeslagen betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de dienst in strijd met het discriminatieverbod in artikel 26 IVBPR heeft gehandeld door bij het berekenen van het recht van [wederpartij] op huurtoeslag voor de maand december 2019 zijn jaarinkomen en dat van zijn toeslagpartner in aanmerking te nemen. Volgens de dienst is de situatie van [wederpartij], anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, niet in relevante opzichten vergelijkbaar met de situatie van een samenwonend echtpaar dat het gehele jaar een bijstandsuitkering ontvangt naar de norm voor een echtpaar. De dienst geeft daarvoor drie redenen. Ten eerste is het totale bijstandsinkomen van [wederpartij] en [persoon A] hoger dan dat van dat echtpaar. Ten tweede heeft [wederpartij] naast zijn bijstandsuitkering ook werk in loondienst verricht. Ten derde hebben [wederpartij] en [persoon A], als alleenstaanden, voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 30 november 2019, afzonderlijk van elkaar, een hoger bedrag aan huurtoeslag ontvangen dan het echtpaar dat het gehele jaar een (lagere) huurtoeslag ontving op basis van toeslagpartnerschap.

7. Mocht de Afdeling van oordeel zijn dat de Belastingdienst/Toeslagen wel onderscheid heeft gemaakt in de behandeling van twee in relevante opzichten vergelijkbare gevallen, dan betoogt de dienst dat dit onderscheid gerechtvaardigd is. De Belastingdienst/Toeslagen heeft

bij de berekening van het recht van [wederpartij] op huurtoeslag voor de maand december 2019, overeenkomstig artikel 7, eerste lid, van de Awir, zowel zijn toetsingsinkomen als dat van zijn toeslagpartner in aanmerking genomen. De uitkomst daarvan, te weten een lagere vaststelling van de aanspraak van [wederpartij] op die toeslag, is niet onredelijk. Weliswaar ontvangt [wederpartij] over de maand december minder huurtoeslag dan in de maanden daaraan voorafgaand, maar daar staat tegenover dat hij de huurprijs met zijn toeslagpartner kan delen. Daarbij komt, zo licht de Belastingdienst/Toeslagen gemotiveerd toe, dat de wetgever er bewust voor heeft gekozen om uit te gaan van jaarinkomens. De oplossing die de rechtbank lijkt voor te staan, namelijk dat de dienst voor de berekening van het recht van [wederpartij] op huurtoeslag voor de maand december moet uitgaan van een bijstandsuitkering naar de norm voor een echtpaar op jaarbasis, leidt ertoe dat [wederpartij] een ongerechtvaardigd en ongewenst voordeel geniet ten opzichte van andere toeslaggerechtigden. Voor wat betreft de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, waarop de rechtbank heeft gewezen, stelt de Belastingdienst/Toeslagen zich gemotiveerd op het standpunt dat die uitspraak ziet op een wezenlijk andere situatie. In het geval van [wederpartij] gaat het immers niet om een toeslagpartner die in de loop van het jaar vertrekt en vervolgens (veel) meer gaat verdienen, maar om een partnerschap dat in de loop van het toeslagjaar aanvangt.

Beoordeling

8. Voorop moet worden gesteld dat tussen partijen niet in geschil is dat [persoon A] voor de maand december 2019 toeslagpartner van [wederpartij] is en dat de Belastingdienst/Toeslagen het recht van [wederpartij] op huurtoeslag voor die maand, in overeenstemming met artikel 7, eerste lid, van de Awir, correct heeft berekend door uit te gaan van zowel het toetsingsinkomen van [wederpartij] over het jaar 2019 als het toetsingsinkomen van [persoon A] over dat jaar. Dat de Belastingdienst/Toeslagen voor de berekening van de hoogte van de huurtoeslag over de maand december 2019 moet uitgaan van het toetsingsinkomen van beide partners over 2019 is, zo stelt de Afdeling vast, inherent aan de systematiek van de Awir, die uitgaat van jaarinkomens. Zie in dit verband de uitspraken van 30 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:865](#) en 26 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2839](#). De wetgever heeft hiervoor bewust gekozen, omdat dit het gemakkelijkst uitvoerbaar is en in reguliere gevallen een goed beeld geeft van de draagkracht (Kamerstukken II 2004/05, 29764, nr. 3, p. 11).

9. De Afdeling is van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen niet in strijd heeft gehandeld met het discriminatieverbod in artikel 26 IVBPR door het recht van [wederpartij] op huurtoeslag voor de maand december 2019 in overeenstemming met de jaarinkomenssystematiek van de Awir te berekenen.

10. Anders dan de rechtbank acht de Afdeling de situatie van [wederpartij] en [persoon A] niet vergelijkbaar met de situatie van een samenwonend echtpaar dat het gehele jaar een bijstandsuitkering ontvangt naar de norm voor een echtpaar. Dat het inkomen in beide situaties bestaat uit een bijstandsuitkering en dat in beide gevallen toeslagen worden ontvangen, waarbij over ten minste een deel van het jaar sprake was van een toeslagpartner, is daarvoor onvoldoende. Deze door de rechtbank genoemde overeenkomsten zijn immers van globale aard en doen niet af aan de wezenlijke verschillen tussen beide specifieke situaties.

11. Het echtpaar waarmee vergeleken wordt heeft het gehele jaar 2019 samengewoond en de daaraan gekoppelde bijstand en huurtoeslag ontvangen. In de periode van 1 januari 2019 tot en met 30 november 2019 woonden [wederpartij] en [persoon A] daarentegen niet samen

en ontvingen zij afzonderlijk van elkaar een bijstandsuitkering en huurtoeslag naar de norm voor een alleenstaande en daardoor, opgeteld, meer dan het echtpaar. Anderzijds zullen zij in die periode opgeteld meer kosten van levensonderhoud, waaronder meer huurkosten, hebben moeten maken dan sinds december 2019 het geval is. Gezien deze verschillen is er geen sprake van voldoende vergelijkbaarheid op grond waarvan het discriminatieverbod van artikel 26 IVBPR van toepassing is. De omstandigheid dat [wederpartij] geen voordeel heeft gehad van het bijstandsinkomen van [persoon A] over de periode van 1 januari 2019 tot en met 30 november 2019 maakt dit niet anders en kan daarom ook niet leiden tot het oordeel dat op grond van artikel 26 IVBPR, in afwijking van de jaarinkomenssystematiek over december 2019, uitgegaan had moeten worden van een aan die maand toe te rekenen toetsingsinkomen in de vorm van een bijstandsuitkering van een samenwonend echtpaar.

12. In de situaties die ten grondslag lagen aan de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2839](#), waarnaar de rechtbank heeft verwezen en de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:865](#), die [wederpartij] noemt en waarnaar de uitspraak van 26 oktober 2016 verwijst, lag dit anders. In die situaties ging het om gevallen waarin een toeslaggerechtigde werd geconfronteerd met een aanzienlijke daling van het recht op huurtoeslag omdat een voormalige toeslagpartner, na beëindiging van het partnerschap (aanzienlijk) meer was gaan verdienen dan tijdens het partnerschap het geval was en deze inkomsten werden meegenomen voor het bepalen van de huurtoeslag van de toeslaggerechtigde in de periode van partnerschap. In die situatie kan het rekenen met jaarinkomens blijkens de wetsgeschiedenis leiden tot door de wetgever onwenselijk geachte uitkomsten.

13. Dat is een wezenlijk andere situatie dan in het voorliggende geval waarin het gaat om een partnerschap dat in de loop van het toeslagjaar aanvangt en dat als consequentie heeft dat huurtoeslag voor 2019 wordt vastgesteld op een bedrag dat 157 euro minder is dan [wederpartij] aan voorschotten had ontvangen. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Conclusie

14. Het hoger beroep van de Belastingdienst/Toeslagen is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] ongegrond verklaren.

15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 7 september 2021 in zaak nr. 21/671;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. D. Meyer-de Beer, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. Meyer-de Beer

griffier
Uitgesproken in het openbaar op 20 september 2023

854

BIJLAGE

Wettelijk kader

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 2

"1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen, alsmede inkomensafhankelijke regelingen, wordt verstaan onder:

[...]

o. inkomensgegevens: inkomensgegevens als bedoeld in artikel 21, onderdeel e, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

[...]."

Artikel 7. Draagkracht

"1. Ter bepaling van de draagkracht voor de toepassing van een inkomensafhankelijke regeling wordt het toetsingsinkomen, bedoeld in artikel 8, van de belanghebbende en dat van zijn partner in aanmerking genomen.

[...]."

Artikel 8. Toetsingsinkomen

"1. Toetsingsinkomen is: het op het berekeningsjaar betrekking hebbende inkomensgegevens.

[...]."

Algemene wet inzake rijksbelastingen

Artikel 21

"In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

e. inkomensgegevens:

1°. indien over een kalenderjaar een aanslag of navorderingsaanslag inkomstenbelasting is of wordt vastgesteld: het na afloop van dat kalenderjaar van betrokkene over dat kalenderjaar laatst bepaalde verzamelinkomen;

2°. indien over een kalenderjaar geen aanslag of navorderingsaanslag inkomstenbelasting is of wordt vastgesteld: het na afloop van dat kalenderjaar van betrokkene over dat kalenderjaar laatst bepaalde belastbare loon;

[...]."

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 26

"Allen zijn 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".