

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:4127

Datum uitspraak

27 augustus 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 29 december 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag voor [appellante] over 2021 opnieuw berekend en vastgesteld op nihil. Op [datum] 2013 is [appellante] gehuwd met [persoon]. Vanaf 20 maart 2018 stond [persoon] ingeschreven in de Basisregistratie personen (hierna: BRP) op het woonadres van [appellante], [locatie] in Zeist. [appellante] en [persoon] zijn toeslagpartners. Op 26 juli 2018 heeft de Dienst Toeslagen vanuit de BRP een melding ontvangen dat [persoon] per 25 juli 2018 geen geldige verblijfstitel meer heeft. Bij besluit van 29 december 2021, gehandhaafd bij besluit van 29 augustus 2022, heeft de Dienst Toeslagen de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget van [appellante] over 2021 opnieuw berekend en vastgesteld op nihil. De Dienst Toeslagen heeft zich daarbij gebaseerd op de gegevens die hij heeft ontvangen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Hieruit volgt dat [persoon] vanaf 25 juli 2018 verblijfscode 98 heeft, wat betekent dat hij geen rechtmatig verblijf heeft vanaf die datum. Op [datum] 2023 heeft de rechtbank de echtscheiding tussen [appellante] en [persoon] uitgesproken.

Volledige tekst

202300952/1/A2.

Datum uitspraak: 27 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 18 januari 2023 in zaak nr. 22/4604 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen (nu: de Dienst Toeslagen).

Procesverloop

Bij besluit van 29 december 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag voor [appellante] over 2021 opnieuw berekend en vastgesteld op nihil.

Bij besluit van 29 augustus 2022 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 18 januari 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

Bij nader besluit van 16 februari 2024 heeft de Dienst Toeslagen de bezwaren van [appellante] over het kindgebonden budget gegrond verklaard, geconcludeerd dat [appellante] over 2021 recht heeft op het kindgebonden budget en de bezwaren over de zorg- en huurtoeslag opnieuw ongegrond verklaard.

[appellante] heeft aanvullende gronden ingediend tegen het besluit van 16 februari 2024.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 24 juli 2025, waar de Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], is verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op [datum] 2013 is [appellante] gehuwd met [persoon]. Vanaf 20 maart 2018 stond [persoon] ingeschreven in de Basisregistratie personen (hierna: BRP) op het woonadres van [appellante], [locatie] in Zeist.
2. [appellante] en [persoon] zijn toeslagpartners. Op 26 juli 2018 heeft de Dienst Toeslagen vanuit de BRP een melding ontvangen dat [persoon] per 25 juli 2018 geen geldige verblijfstitel meer heeft.
3. Bij besluit van 29 december 2021, gehandhaafd bij besluit van 29 augustus 2022, heeft de Dienst Toeslagen de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget van [appellante] over 2021 opnieuw berekend en vastgesteld op nihil. De Dienst Toeslagen heeft zich daarbij gebaseerd op de gegevens die hij heeft ontvangen van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: IND). Hieruit volgt dat [persoon] vanaf 25 juli 2018 verblijfscode 98 heeft, wat

betekent dat hij geen rechtmatig verblijf heeft vanaf die datum.

4. Op [datum] 2023 heeft de rechtbank de echtscheiding tussen [appellante] en [persoon] uitgesproken.

Wettelijk kader

5. Artikel 9, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) luidt:

"Ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000 heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming."

Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Dienst Toeslagen de toeslagen over 2021 terecht op nihil heeft vastgesteld. De echtgenoot van [appellante], die ook haar toeslagpartner is, heeft geen rechtmatig verblijf in Nederland en de Dienst Toeslagen mocht van de informatie van de IND uitgaan. Omdat voor het recht op toeslagen op grond van artikel 9, tweede lid, van de Awir bepalend is of een toeslagpartner in de relevante periode rechtmatig verblijf had en de Awir een wet in formele zin is, slaagt het beroep van [appellante] op het evenredigheidsbeginsel naar het oordeel van de rechtbank niet.

Besluit van 16 februari 2024

7. De Dienst Toeslagen heeft naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling van 15 november 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4215](#) en [ECLI:NL:RVS:2023:4265](#) (hierna: de uitspraken van 15 november 2023) het bezwaar van [appellante] opnieuw beoordeeld. Bij de totstandkoming van de Wet kindgebonden budget (hierna: de Wkgb) is niet voorzien dat de Awir gevolgen kan hebben voor het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van rechtmatig verblijvende kinderen aan de rechtmatige verblijvende ouder met een niet rechtmatig verblijvende partner. De Wkgb is daarom gewijzigd. Met ingang van 1 januari 2022 is in artikel 1, vijfde lid, van de Wkgb bepaald dat in afwijking van artikel 9, tweede lid, van de Awir, wél aanspraak bestaat op kindgebonden budget voor een kind dat rechtmatig in Nederland verblijf houdt. De Dienst Toeslagen heeft uit deze uitspraken geconcludeerd dat [appellante] over 2021 recht heeft op kindgebonden budget.

8. Over de zorgtoeslag en huurtoeslag heeft de Dienst Toeslagen zich op het standpunt gesteld dat [appellante] hierop nog steeds geen aanspraak heeft. Voor de aanspraken op zorgtoeslag en huurtoeslag heeft er geen wetswijziging plaatsgevonden. De toeslagpartner van [appellante] verblijft sinds 2018 niet rechtmatig in Nederland. De Dienst heeft hierover navraag gedaan bij de IND. Ook is geen beschikking of vaststelling bekend waarin voor [persoon] is bepaald dat hij rechtmatig in Nederland verblijft. De uitspraken van de Afdeling van 15 november 2023 zijn niet van toepassing omdat [persoon] uit Spanje komt. Dit is een land binnen de Europese Unie en geen derde land.

Hoger beroep

9. Het hoger beroep van [appellante] is, gelet op het besluit van 16 februari 2024, niet-ontvankelijk voor zover het gaat over het kindgebonden budget. Voor zover het hoger beroep gaat over de zorgtoeslag en huurtoeslag, beoordeelt de Afdeling dit hoger beroep en betreft zij daarbij de motivering van de Dienst Toeslagen in het nader besluit van 16 februari 2024.

Zorgtoeslag en huurtoeslag

10. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de Dienst Toeslagen voor het jaar 2021 ten onrechte geen zorgtoeslag en huurtoeslag heeft toegekend. Er is sprake van een bijzondere situatie. Het niet toekennen van zorgtoeslag en huurtoeslag vanwege de toepassing van het koppelingsbeginsel van artikel 9, tweede lid, van de Awir heeft een onevenredig harde uitwerking gehad. Deze bepaling is daarom in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Ook grijpt het besluit om geen zorgtoeslag en huurtoeslag toe te kennen rechtstreeks in op de fundamentele rechten van [appellante] en haar gezin. [appellante] stelt dat de Dienst Toeslagen met zijn besluit haar belangen en de belangen van haar kinderen onvoldoende heeft meegewogen.

10.1. Artikel 9, tweede lid, van de Awir is dwingend geformuleerd. De tekst van deze bepaling is helder en laat geen ruimte voor de Dienst Toeslagen om daarvan af te wijken. De Awir is bovendien een wet in formele zin. De bestuursrechter kan deze wet daarom niet toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. Als sprake is van bijzondere omstandigheden die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever, kan echter wel aanleiding bestaan om tot een andere uitkomst te komen dan waartoe toepassing van de wettelijke bepaling leidt. Dat is het geval indien die niet verdisconteerde bijzondere 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. Zie de uitspraak van de Afdeling van 1 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:772](#).

10.2. In de uitspraken van 15 november 2023 heeft de Afdeling geoordeeld dat voor de aanspraak op kindgebonden budget artikel 9, tweede lid, van de Awir buiten toepassing moet worden gelaten, maar dat er geen aanleiding is om dat te doen voor de aanspraken op zorgtoeslag en huurtoeslag. Voor deze aanspraken blijft dus relevant de vraag of de Dienst Toeslagen deze toeslagen terecht op nihil heeft vastgesteld, omdat [persoon] niet rechtmatig in Nederland verblijft.

10.3. De Afdeling stelt vast dat de Dienst Toeslagen op meerdere momenten bij de IND navraag heeft gedaan over de verblijfsstatus van [persoon]. In ieder geval heeft de Dienst Toeslagen op 2 oktober 2022 na het instellen van het beroep door [appellante] en op 23 november 2022 na een hoorzitting navraag gedaan bij de IND. Uit deze informatie volgt dat [persoon] vanaf 22 november 2018 verblijfscode 98 heeft en dat de laatste procedure over de verblijfsstatus van [persoon] op 1 november 2019 is afgesloten. Niet is gesteld dat deze informatie van de IND niet juist zou zijn. De Dienst Toeslagen heeft op basis van deze informatie dan ook terecht geconcludeerd dat [persoon] in toeslagjaar 2021 géén rechtmatig verblijf had. Aangezien artikel 9, tweede lid, van de Awir ook na de uitspraken van 15 november 2023 van toepassing is voor de toekenning van zorgtoeslag en huurtoeslag, heeft de Dienst Toeslagen deze toeslagen terecht op nihil vastgesteld. Voor zover [appellante] heeft gesteld dat het niet toekennen van zorgtoeslag en huurtoeslag in haar geval in strijd is met hoger recht en haar belangen en de belangen van haar kinderen onvoldoende zijn meegewogen, heeft zij dit niet concreet gemaakt.

10.4. Het betoog slaagt niet.

Beroep van rechtswege

11. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in verbinding met artikel 6:24 van de Awb, beoordeelt de Afdeling het van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 16 februari 2024. Tegen dit besluit heeft

[appellante] op 27 februari 2024 een grond ingediend.

Proceskosten

12. [appellante] betoogt dat de Dienst Toeslagen in het besluit van 16 februari 2024 ten onrechte geen proceskostenvergoeding heeft toegekend, terwijl de Dienst het bezwaar met het nader besluit alsnog gedeeltelijk gegrond heeft verklaard.

12.1. Ingevolge artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

12.2. De Dienst Toeslagen heeft in de uitspraken van 15 november 2023 aanleiding gezien om een nieuwe beslissing te nemen op het bezwaar van [appellante], gericht tegen het besluit van 29 december 2021. De heroverweging heeft geleid tot een gewijzigd besluit op basis van de feiten en omstandigheden zoals die zich ten tijde van het primaire besluit voordeden. Het besluit van 29 december 2021 over de toekenning van het kindgebonden budget is dan ook herroepen op grond van gewijzigde inzichten van de Dienst Toeslagen in een besluit dat rechtens juist is. De Afdeling stelt vast dat het primaire besluit dus is herroepen wegens een aan de Dienst Toeslagen te wijten onrechtmatigheid. Dat betekent dat de Dienst Toeslagen ten onrechte geen vergoeding voor de door [appellante] in bezwaar gemaakte proceskosten heeft toegekend.

12.3. Het betoog slaagt.

Conclusie

13. Het hoger beroep is niet-ontvankelijk voor zover het ziet op het kindgebonden budget. Het hoger beroep is voor het overige ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank in zoverre.

14. Het van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 16 februari 2024 is gegrond. De Afdeling vernietigt dit besluit, voor zover daarin is nagelaten een vergoeding toe te kennen voor de in bezwaar gemaakte proceskosten. De Afdeling zal de Dienst Toeslagen opdragen deze kosten alsnog te vergoeden.

15. De Dienst Toeslagen moet de proceskosten vergoeden voor de behandeling van het beroep van rechtswege.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep niet-ontvankelijk voor zover het ziet op de toekenning van kindgebonden budget over 2021;

II. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van de Dienst Toeslagen van 16 februari 2024, kenmerk 2517.53.116, gegrond;

IV. vernietigt dit besluit, voor zover hij daarin geen vergoeding van de in bezwaar gemaakte kosten heeft toegekend;

V. veroordeelt de Dienst Toeslagen tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de

behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.294,00, geheel toe te rekenen aan door een derde verleende rechtsbijstand;
VI. veroordeelt de Dienst Toeslagen tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep van rechtswege opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 453,50, geheel toe te rekenen aan door een derde verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. M.C Stoové, leden, in tegenwoordigheid van mr. O. van Loon, griffier.

w.g. Den Ouden
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Loon
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 augustus 2025

284-1067

BIJLAGE

JURIDISCH KADER

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 9

[...]

2. Ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000, heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming.

[...]

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 1

[...]

vreemdeling: ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

- a. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 14;
- b. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 20, of een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in artikel 45a indien op het aan de vreemdeling verschaft document, bedoeld in artikel 9, geen aantekening als bedoeld in artikel 45c, eerste lid, is geplaatst;
- c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28;
- d. op grond van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, of een

EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen als bedoeld in artikel 45a indien op het aan de vreemdeling verschaft document, bedoeld in artikel 9, de aantekening, bedoeld in artikel 45c, eerste lid, is geplaatst;

e. als gemeenschapsonderdaan zolang deze onderdaan verblijf houdt op grond van een regeling krachtens het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dan wel de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte;

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

g. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 20, 33 en 45a, of tot het verlengen van de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, of een wijziging ervan, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

i. gedurende de vrije termijn, bedoeld in artikel 12, zolang het verblijf van de vreemdeling bij of krachtens artikel 12 is toegestaan;

j. indien tegen de uitzetting beletselen bestaan als bedoeld in artikel 64;

k. gedurende de periode waarin de vreemdeling door Onze Minister in de gelegenheid wordt gesteld aangifte te doen van overtreding van artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht;

l. indien de vreemdeling verblijfsrecht ontleent aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije;

m. indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 niet in behandeling is genomen op grond van artikel 30 terwijl hij in afwachting is van de feitelijke overdracht naar een verantwoordelijke lidstaat in de zin van de Dublinverordening.