

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BU7037
Datum uitspraak	7 december 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit, gedagtekend 26 september 2009, heeft de Belastingdienst het aan [appellant] toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over het berekeningsjaar 2008 herzien en het toegekende voorschot vastgesteld op € 1.030,10.

Volledige tekst

201102563/1/H2.

Datum uitspraak: 7 december 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Rotterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 27 januari 2011 in zaak nr. 10/1310 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

1. Procesverloop

Bij besluit, gedagtekend 26 september 2009, heeft de Belastingdienst het aan [appellant] toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over het berekeningsjaar 2008 herzien en het toegekende voorschot vastgesteld op € 1.030,10.

Bij besluit, gedagtekend 23 september 2009, heeft de Belastingdienst, onder verwijzing naar voormeld herzieningsbesluit, over berekeningsjaar 2008 € 18.003,00 teruggevorderd.

Bij besluit van 22 maart 2010 heeft de Belastingdienst, voor zover hier van belang, het door [appellant] tegen voormelde besluiten gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 27 januari 2011, verzonden op 28 januari 2011, heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 maart 2010 vernietigd voor zover dat betrekking heeft op het berekeningsjaar 2008, en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit, voor zover dat is vernietigd, in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 februari 2011, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 28 maart 2011.

De Belastingdienst heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak op 24 november 2011 ter zitting aan de orde gesteld.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1a, eerste lid, van de Wet kinderopvang (hierna: de Wko), zoals deze wet luidde ten tijde hier van belang, is op deze wet de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir), met uitzondering van artikel 49, van toepassing.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, voor zover hier van belang, heeft een ouder aanspraak op een kinderopvangtoeslag in de door hem of zijn partner te betalen kosten jegens het Rijk, indien het betreft kinderopvang in een geregistreerd kindercentrum of gastouderopvang die plaatsvindt door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, heeft een ouder voor een berekeningsjaar aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de ouder in dat jaar tegenwoordige arbeid verricht waaruit inkomen uit werk en woning in de zin van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt genoten.

Ingevolge het derde lid, heeft een ouder met een partner slechts aanspraak op een kinderopvangtoeslag, indien de partner in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland woont, en

- a. in Nederland, een andere lidstaat of Zwitserland arbeid verricht,
- b. een uitkering ontvangt als bedoeld in het eerste lid, onder c, d, e, h of i, en gebruik maakt van een in één van die onderdelen bedoelde voorziening gericht op arbeidsinschakeling of een daarmee vergelijkbare uitkering respectievelijk voorziening, vastgesteld krachtens de wetgeving van een andere lidstaat of Zwitserland,
- c. werkloos wordt als bedoeld in het tweede lid en een uitkering ontvangt als bedoeld in het tweede lid, onder a of b, of een daarmee vergelijkbare uitkering, vastgesteld krachtens de wetgeving van een andere lidstaat of Zwitserland, of
- d. een persoon is als bedoeld in het eerste lid, onder f, g, j, k of l.

Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Awir, verleent de Belastingdienst, indien de tegemoetkoming naar verwachting niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag zal worden toegekend, de belanghebbende een voorschot tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.

Ingevolge het vierde lid kan de Belastingdienst het voorschot herzien.

2.2. Aan de herziening van het aan [appellant] over 2008 toegekende voorschot kinderopvangtoeslag heeft de Belastingdienst, kort gezegd, ten grondslag gelegd dat recht op kinderopvangtoeslag bestaat als sprake is van kinderopvang door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau en dat daarvan niet is gebleken, nu [appellant] geen kopie van een verklaring omtrent het gedrag van de gastouder heeft overgelegd.

2.3. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar van 22 maart 2010, voor zover dat betrekking heeft op het berekeningsjaar 2008, vernietigd, omdat het niet aan de Belastingdienst is om te controleren of de gastouder beschikt over een verklaring omtrent het gedrag en voorts voor de vraag of sprake is van een overeenkomst tussen vraagouder en gastouderbureau niet van belang is of een verklaring omtrent het gedrag is verleend. De rechtbank heeft evenwel aanleiding gezien te beoordelen of de rechtsgevolgen van het besluit van 22 maart 2010, voor zover dat is vernietigd, in stand kunnen worden gelaten, omdat de Belastingdienst in het verweerschrift een nadere motivering heeft gegeven.

De rechtbank heeft overwogen dat, nu de echtgenote van [appellant] over geheel 2008 € 193,00 bruto heeft verdiend, in redelijkheid niet staande kan worden gehouden dat zij in dat jaar arbeid heeft verricht die aanspraak geeft op kinderopvangtoeslag. Dat bedrag komt naar het oordeel van de rechtbank immers neer op hooguit 20 uur verrichte arbeid over 2008, wat zo gering is, dat een redelijke wetsuitleg met zich brengt dat dit niet valt aan te merken als het verrichten van arbeid als vereist ingevolge de Wko om aanspraak te kunnen maken op kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst heeft zich volgens de rechtbank dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het minimale inkomen van de echtgenote van [appellant] meebrengt dat hij over dat jaar geen aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag, waarmee de bevoegdheid tot herziening van het aan hem toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over 2008 en de terugvordering van het ter zake uitbetaalde bedrag is gegeven. De rechtbank heeft in hetgeen [appellant] overigens heeft aangevoerd geen aanknopingspunten gezien voor het oordeel dat de Belastingdienst niet in redelijkheid toepassing heeft kunnen geven aan zijn bevoegdheid om tot herziening en terugvordering over te gaan. De rechtbank heeft op grond van deze overwegingen de rechtsgevolgen van het besluit van 22 maart 2010, voor zover dat is vernietigd, in stand gelaten.

2.4. Het hoger beroep van [appellant] is gericht tegen het in stand laten van de rechtsgevolgen.

2.5. [appellant] betoogt dat de rechtbank de rechtsgevolgen van het bestreden besluit niet in stand heeft kunnen laten, nu de Belastingdienst geen afdoende nadere motivering van dat besluit heeft gegeven en hem ten onrechte niet de gelegenheid is geboden op die motivering te reageren dan wel nader bewijs voor zijn standpunt te leveren. Door desondanks de rechtsgevolgen in stand te laten is de rechtbank volgens [appellant] ten onrechte getreden in de beoordelings- en beleidsruimte van de Belastingdienst.

2.5.1. Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de rechtbank de mogelijkheden van finale beslechting van het geschil te onderzoeken. Daarbij dient zij onder meer te beoordelen of er grond is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in haar uitspraak van 26 maart 2008 in zaak nr. 200705490/1), is voor het in stand laten van de rechtsgevolgen niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is. In dit geval is het besluit van 22 maart 2010 vernietigd omdat de motivering daarvan geen stand kon houden. Uit een oogpunt van proceseconomie kan het aangewezen zijn de rechtsgevolgen in stand te laten indien het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit, het besluit alsnog voldoende motiveert en de andere partijen zich daarover in voldoende mate hebben kunnen uitlaten. Daarbij is niet vereist dat het bestuursorgaan een nieuw besluit neemt dat in de plaats van het vernietigde besluit wordt gesteld. Beslissend is of de inhoud van het vernietigde besluit na de alsnog kenbaar gemaakte motivering de rechterlijke toets kan doorstaan. De Belastingdienst heeft bij brief van 27 augustus 2010, waarbij zij verweer heeft gevoerd tegen het door [appellant] ingestelde beroep, een aanvullende motivering

gegeven op grond waarvan zij het bezwaar van [appellant] ongegrond heeft verklaard en zich op het standpunt gesteld dat hij voor het berekeningsjaar 2008 niet voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komt. Anders dan [appellant] aanvoert, verzet artikel 16 van de Awir, noch het rechtszekerheidsbeginsel, zich ertegen dat de Belastingdienst zich daarbij op andere gronden dan genoemd in het besluit van 22 maart 2010 op voormeld standpunt heeft gesteld. Nu de nadere motivering vóór de zitting bij de rechtbank kenbaar is gemaakt, is [appellant] in voldoende mate in de gelegenheid geweest zich uit te laten over de nieuwe motivering. De rechtbank heeft dan ook terecht onderzocht of het vernietigde besluit na het kenbaar maken van deze motivering, de rechterlijke toets kan doorstaan. Het betoog faalt.

2.6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Belastingdienst zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het minimale inkomen van de echtgenote van [appellant] over 2008 meebrengt dat hij over dat jaar geen aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag en in hetgeen hij overigens heeft aangevoerd geen aanknopingspunten zijn gelegen voor het oordeel dat de Belastingdienst niet in redelijkheid toepassing heeft kunnen geven aan zijn bevoegdheid om tot herziening en terugvordering over te gaan. Hij voert daartoe in de eerste plaats aan dat de Wko geen koppeling maakt tussen het aantal uren opvang en het aantal uren dat wordt gewerkt. Verder voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte niet in ogenschouw heeft genomen dat zijn echtgenote zich in 2008 is gaan richten op de arbeidsmarkt en zichzelf heeft ontwikkeld nu zij Nederlands heeft geleerd, vrijwilligerswerk heeft gedaan, stage heeft gelopen en mantelzorg heeft verricht.

2.6.1. [appellant] heeft terecht aangevoerd dat, zoals ook de rechtbank heeft overwogen, de Wko geen koppeling kent tussen het aantal uren arbeid en opvang. Uit artikel 6, derde lid, aanhef en onder a, van de Wko volgt dat een ouder met een partner slechts aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag, indien de partner in Nederland arbeid verricht. Door [appellant] wordt niet bestreden dat zijn echtgenote in 2008 niet meer dan € 193,00 bruto heeft verdiend uit arbeid. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat dit bedrag neerkomt op een dermate gering aantal gewerkte uren in 2008, dat niet kan worden gesproken van arbeid in de zin van artikel 6 van de Wko. De Belastingdienst heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat het minimale inkomen van de echtgenote van [appellant] over 2008 meebrengt dat hij over dat jaar geen aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag.

Dat de echtgenote van [appellant] zich in 2008 op de arbeidsmarkt heeft gericht door Nederlands te leren, vrijwilligerswerk te doen en stage te lopen en zij in dat jaar voorts belast is geweest met mantelzorg, maakt evenmin dat [appellant] aanspraak kon maken op kinderopvangtoeslag, nu dit geen gevallen betreft, bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Wko, die daarop aanspraak geven. Anders dan [appellant] betoogt, volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wko (Kamerstukken II, 2001/02, 28 447, nr. 3, blz. 13-15) evenmin dat deze activiteiten onder het breed op te vatten begrip arbeid vallen. De rechtbank heeft gelet op het vorenstaande dan ook terecht overwogen dat hetgeen [appellant] overigens heeft aangevoerd geen grond vormt voor het oordeel dat de Belastingdienst in redelijkheid geen toepassing heeft kunnen geven aan zijn bevoegdheid om tot herziening en terugvordering over te gaan.

Ook dit betoog faalt.

2.7. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op zijn betoog dat de Belastingdienst, door eerst nadat geruime tijd een voorschot was verstrekt, terwijl zij wist, dan wel kon weten hoe hoog zijn inkomen en dat van zijn echtgenote was, in strijd met beginsel van "fair play" heeft gehandeld.

2.7.1. De Afdeling begrijpt het betoog aldus, dat [appellant] een beroep wenst te doen op het vertrouwensbeginsel. Hoewel hij op zichzelf terecht aanvoert dat de rechtbank aan voormeld betoog voorbij is gegaan, leidt dat niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, aangezien geen grond bestaat voor het oordeel dat de Belastingdienst in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Daartoe wordt overwogen dat, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 augustus 2009 in zaak nr. 200809222/1/H2), uit artikel 16, eerste lid, in samenhang met het vierde lid (tot 1 januari 2007 het derde lid), van de Awir voortvloeit, dat aan de verlening van een voorschot niet het gerechtvaardigde vertrouwen kan worden ontleend dat een met dat voorschot overeenkomende aanspraak op toeslag bestaat. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, blz. 48 en 49) kan worden afgeleid dat een verleend voorschot kan worden herzien, indien na de verlening blijkt dat dit tot een hoger of lager bedrag is toegekend dan dat waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden gesteld.

2.8. [appellant] betoogt tot slot dat de rechtbank bij het zelf in de zaak voorzien buiten de omvang van het geschil is getreden, omdat zij niet de rechtsgevolgen van het in beroep bestreden besluit in stand heeft gelaten, maar zelf een verdergaande beslissing heeft genomen. Hij voert daartoe aan dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, het besluit van 22 maart 2010 er niet toe strekt dat hij over het gehele berekeningsjaar geen aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag en de over dat jaar als voorschot uitbetaalde bedragen worden teruggevorderd, aangezien dat niet uit dat besluit volgt en voorts bij het op 26 september 2009 gedagtekende besluit het aan hem toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over berekeningsjaar 2008 op € 1.030,00 was vastgesteld en de Belastingdienst niet bevoegd was op dat besluit terug te komen.

2.8.1. Het betoog faalt. In het besluit van 22 maart 2010 is uitdrukkelijk vermeld dat [appellant] niet in aanmerking komt voor kinderopvangtoeslag over het jaar 2008. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat de Belastingdienst daarmee is teruggekomen van het besluit, gedagtekend 26 september 2009, waarin het voorschot op € 1.030,00 werd gesteld. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de Belastingdienst daartoe bevoegd was, aangezien ingevolge artikel 16, vierde lid, van de Awir, de Belastingdienst daartoe ook zonder de bezwaarschriftenprocedure bevoegd was. Gezien de inhoud van het besluit van 22 maart 2010 moet het besluit van 26 september 2009 daarmee geacht worden te zijn herroepen. Gelet op het vorenstaande bestaat voor het oordeel dat de rechtbank een verdergaande beslissing heeft genomen dan neergelegd in het besluit van 22 maart 2010 en hij daardoor in een slechtere positie is komen te verkeren dan voor het instellen van het beroep, geen grond.

2.9. De rechtbank heeft gezien het voorgaande de rechtsgevolgen terecht in stand gelaten. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in

tegenwoordigheid van mr. J. Wieland, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Wieland

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 december 2011

502.