

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY7380
Datum uitspraak	27 december 2012
Inhoudsindicatie	Bij onderscheiden besluiten van 22 september 2009 heeft de Belastingdienst de aan [appellant] toegekende voorschotten kinderopvangtoeslag over de jaren 2008 en 2009 gewijzigd en op nihil, onderscheidenlijk € 11.619,00, gesteld.

Volledige tekst

201204666/1/A2.

Datum uitspraak: 27 december 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 10 april 2012 in zaken
nrs. 10/2838, 10/3851 en 11/3361 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij onderscheiden besluiten van 22 september 2009 heeft de Belastingdienst de aan [appellant] toegekende voorschotten kinderopvangtoeslag over de jaren 2008 en 2009 gewijzigd en op nihil, onderscheidenlijk € 11.619,00, gesteld.

Bij brief van 24 augustus 2010 heeft [appellant] beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift van 7 oktober 2009.

Bij besluit van 31 augustus 2010 heeft de Belastingdienst de door [appellant] gemaakte bezwaren over 2008 ongegrond en over 2009 gedeeltelijk gegrond verklaard.

Bij besluit van 15 september 2010 heeft de Belastingdienst het aan [appellant] toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over 2007 herzien en op nihil gesteld.

Bij besluit van 1 december 2010 heeft de Belastingdienst het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard.

Bij besluit van 1 december 2010 heeft de Belastingdienst het besluit van 31 augustus 2010

herzien en het bezwaar over 2008 gedeeltelijk gegrond en over 2009 ongegrond verklaard. Bij besluit van 13 mei 2011 heeft de Belastingdienst de besluiten van 1 december 2010 herzien, de bezwaren over 2007 en 2009 gegrond en het bezwaar over 2008 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 april 2012 heeft de rechtbank, voor zover van belang, het door [appellant] tegen de besluiten van 13 (lees: 31) augustus 2010 en 1 december 2010 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard, het beroep tegen het besluit van 13 mei 2011 gegrond verklaard, dit besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand blijven. Voorts heeft de rechtbank het verzoek van [appellant] om de Belastingdienst ingevolge artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) te veroordelen tot schadevergoeding afgewezen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 november 2012, waar [appellant], in persoon, en de Belastingdienst, vertegenwoordigd door mr. J.H.E. van der Meer, werkzaam bij de Belastingdienst, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Op 14 september 2007 heeft [appellant] een aanvraag kinderopvangtoeslag over het berekeningsjaar 2007 ingediend met terugwerkende kracht tot 1 augustus 2007. In deze aanvraag is aangegeven, dat de opvang plaatsvindt door tussenkomst van [gastouderbureau A] te Gorinchem.

Op 20 november 2008 heeft [appellant] een wijzigingsformulier voor kinderopvangtoeslag over 2008 ingediend en de kinderopvangtoeslag per 30 november 2008 stopgezet.

Op 13 januari 2009 heeft [appellant] een aanvraag kinderopvangtoeslag over het berekeningsjaar 2009, met als ingangsdatum 15 januari 2009, ingediend. In deze aanvraag is aangegeven, dat de opvang plaatsvindt door tussenkomst van [gastouderbureau B].

Bij brief van 9 september 2009 heeft de Belastingdienst aan [appellant] meegedeeld dat hij het voorschot kinderopvangtoeslag over 2008 en 2009 moet terugbetalen voor zover opvang via [gastouderbureau A] heeft plaatsgevonden. Uit de door hem toegestuurde informatie is niet gebleken dat de gastouder is betaald, terwijl voorts de registratie van het gastouderbureau met ingang van 20 oktober 2008 is beëindigd.

Bij onderscheiden besluiten van 22 september 2009 heeft de Belastingdienst het voorschot kinderopvangtoeslag over het jaar 2008 op de hiervoor genoemde grondslag herzien tot nihil en het voorschot over het jaar 2009 op € 11.619,00 gesteld.

Bij besluit van 31 augustus 2010 heeft de Belastingdienst de daartegen gemaakte bezwaren van [appellant] over 2008 ongegrond en over 2009 gedeeltelijk gegrond verklaard. De Belastingdienst heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat er pas op 21 januari 2009 een geldige verklaring omtrent het gedrag aan de gastouder is afgegeven.

Bij brief van 31 augustus 2010 heeft de Belastingdienst [appellant] tevens op de hoogte gesteld dat hij voor het jaar 2007 geen recht op kinderopvangtoeslag heeft, omdat de gastouder in 2007 niet in het bezit was van een verklaring omtrent het gedrag.

Bij besluit van 15 september 2010 heeft de Belastingdienst het voorschot

kinderopvangtoeslag 2007 herzien en op nihil gesteld.

Bij besluit van 1 december 2010 is de Belastingdienst tegemoet gekomen aan het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar. De Belastingdienst heeft aan dit besluit onder meer ten grondslag gelegd dat de gastouder per 26 april 2007 over een verklaring omtrent het gedrag beschikte.

Bij besluit van 1 december 2010 heeft de Belastingdienst het besluit van 31 augustus 2010 betreffende de jaren 2008 en 2009 ingetrokken en besloten dat over 2008 deels tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar en over 2009 niet. Aan dit besluit heeft de Belastingdienst ten grondslag gelegd dat de gastouder vanaf 26 april 2007 over een geldige verklaring omtrent het gedrag beschikte. Aangezien het [gastouderbureau A] sinds 20 oktober 2008 niet meer stond geregistreerd, bestond vanaf die datum volgens de Belastingdienst geen recht meer op kinderopvangtoeslag.

Bij besluit van 13 mei 2011 heeft de Belastingdienst de besluiten van 1 december 2010 herzien, de bezwaren over 2007 en 2009 gegrond verklaard en de bezwaren over 2008 ongegrond verklaard. Aan dit besluit heeft de Belastingdienst ten grondslag gelegd dat over 2008 geen schriftelijke overeenkomst met [gastouderbureau A] is overgelegd, omdat in de overeenkomst over 2007 een einddatum staat genoemd. Voor de periode 1 april 2007 tot 1 januari 2008 en over 2009 heeft [appellant] wel recht op kinderopvangtoeslag omdat voor die periode geldige overeenkomsten zijn overgelegd.

In beroep heeft [appellant] getekende overeenkomsten met het [gastouderbureau A] Gorinchem voor de periode 1 januari tot en met 31 december 2008, en met het [gastouderbureau C] Hoogeveen voor de periode 1 augustus tot en met 31 december 2008 overgelegd.

De rechtbank is uitgegaan van de juistheid van deze overeenkomsten en heeft op die grond het besluit van 13 mei 2011 vernietigd. De rechtbank heeft echter aanleiding gezien de rechtsgevolgen van dat besluit in stand te laten, omdat de Belastingdienst zich op goede gronden op het standpunt heeft kunnen stellen dat [appellant] voor 2008 onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat hij kosten voor kinderopvang heeft gemaakt.

2. [appellant] betoogt allereerst dat de rechtbank heeft miskend dat het standpunt van de Belastingdienst dat [appellant] voor 2008 niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij kosten voor kinderopvang heeft gemaakt, niet eerder aan de besluitvorming ten grondslag is gelegd.

2.1. 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 Awb de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in haar uitspraak van 7 december 2011 in zaak nr. 201102563/1/H2) 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 13 mei 2011 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 18 november 2011, waarbij hij verweer heeft gevoerd tegen het door [appellant] ingestelde beroep, een aanvullende motivering gegeven om het

bezwaar van [appellant] ongegrond te achten en zich op het standpunt gesteld dat hij voor het berekeningsjaar 2008 niet voor kinderopvangtoeslag in aanmerking komt. Artikel 16 van de Awir en het rechtszekerheidsbeginsel verzetten zich er niet tegen dat de Belastingdienst zich daarbij op andere gronden dan genoemd in het besluit van 13 mei 2011 op voormeld standpunt heeft gesteld. Nu de nadere motivering twee weken vóór de zitting van de rechtbank op 2 december 2011 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.

3. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat hij wel aannemelijk heeft gemaakt dat hij over 2008 kosten voor kinderopvang heeft gemaakt.

3.1. Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Wet kinderopvang (hierna: de Wko), zoals dit gold ten tijde hier van belang, is de hoogte van de kinderopvangtoeslag afhankelijk van:

a. de draagkracht, en

b. de kosten van kinderopvang per kind die worden bepaald door:

1° het aantal uren kinderopvang per kind in het berekeningsjaar,

2° de voor die kinderopvang te betalen prijs, met inachtneming van het bedrag, bedoeld in het tweede lid, en

3° de soort kinderopvang.

Ingevolge artikel 18, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir), verstrekken een belanghebbende, een partner en een medebewoner de Belastingdienst desgevraagd alle gegevens en inlichtingen die voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 juni 2011 in zaak nr. [201010918/1/H2](#)), volgt uit artikel 18, eerste lid, van de Awir, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wko, dat op degene die kinderopvangtoeslag ontvangt, de last rust aan te tonen dat hij kosten voor kinderopvang heeft gemaakt en wat de hoogte is van deze kosten. De Belastingdienst mocht [appellant] dan ook om (nadere) gegevens vragen waaruit blijkt welke bedragen hij heeft betaald aan de gastouder.

Uit de door [appellant] overgelegde overeenkomst met het gastouderbureau vloeit voort dat over de maanden januari tot en met november 2008 tegen een uurtarief van € 6,10 en 175 uren per maand een totaal van € 11.742,50 aan kosten voor kinderopvang zijn gemaakt. Op basis van deze gegevens en de draagkracht van [appellant] heeft de Belastingdienst een bedrag van € 9.238,00 als voorschot kinderopvangtoeslag over 2008 aan [appellant] verleend. Dit betekent dat [appellant] over 2008 een eigen bijdrage van € 2.504,50 aan de gastouder diende te betalen. Uit de door [appellant] overgelegde bankafschriften en kwitanties blijkt echter onvoldoende dat hij deze kosten daadwerkelijk heeft gemaakt. Hier komt bij dat de bedragen die [appellant] aan de gastouder heeft overgemaakt dan wel contant stelt te hebben uitbetaald dermate verschillen, terwijl ook de momenten waarop werd uitbetaald zodanig onregelmatig zijn, dat daaruit geen verband valt op te maken met de daadwerkelijk uitgevoerde oppaswerkzaamheden. Voorts is van belang dat [appellant] ter zitting heeft verklaard dat hij slechts de door hem ontvangen kinderopvangtoeslag aan de gastouder heeft betaald en derhalve niet zijn eigen bijdrage.

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de Belastingdienst, door niet binnen de wettelijke termijn een besluit te nemen op het bezwaar van [appellant], aan [appellant] een dwangsom dient te betalen.

4.1. [appellant] heeft op 7 oktober 2009 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 22 september 2009, waarin de Belastingdienst het voorschot kinderopvangtoeslag over het jaar 2008 op de hiervoor genoemde grondslag heeft herzien tot nihil en het voorschot over het jaar 2009 op € 11.619,00 heeft gesteld.

Bij brief van 29 december 2009 heeft [appellant] de Belastingdienst een brief gestuurd en daarin aangegeven dat, nu de Belastingdienst niet binnen de wettelijke termijn een besluit heeft genomen, hij de Belastingdienst in gebreke stelt en binnen twee weken een besluit verlangt.

Bij brief van 24 augustus 2010 heeft [appellant] beroep ingesteld bij de rechtbank wegens het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift.

Op 31 augustus 2010 heeft de Belastingdienst alsnog een besluit op bezwaar genomen.

4.2. Ingevolge artikel III, eerste lid, van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen (Stb. 2009, 383), blijft, op het niet tijdig beslissen op een aanvraag die of een bezwaar- of beroepschrift dat is ingediend voor het tijdstip waarop paragraaf 4.1.3.2 van de Awb van toepassing is geworden, het recht zoals dit gold voor dat tijdstip van toepassing.

Ingevolge het tweede lid blijft op een bezwaar- of beroepschrift tegen het niet tijdig nemen van een besluit dat is ingediend voor het tijdstip waarop afdeling 8.2.4a van toepassing is geworden, het recht zoals dit gold voor dat tijdstip van toepassing.

Ingevolge artikel XVI van de Wet overige fiscale maatregelen 2009 (Stb. 2008, 566, zoals nadien gewijzigd) vindt paragraaf 4.1.3.2 van de Awb voor het eerst toepassing met betrekking tot ingevolge de Awir te nemen of genomen beschikkingen met betrekking tot het berekeningsjaar 2012.

Ingevolge artikel 6:2, aanhef en onder b, van de Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep, het niet tijdig nemen van een besluit met een besluit gelijkgesteld.

Ingevolge artikel 6:12, tweede lid, kan het beroepschrift worden ingediend zodra:

- a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen, en
- b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

Ingevolge artikel 7:10, eerste lid, beslist het bestuursorgaan binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

Ingevolge het derde lid kan het bestuursorgaan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

4.3. Paragraaf 4.1.3.2. en afdeling 8.2.4a van de Awb zijn op 1 oktober 2009 in werking getreden. Vast staat dat [appellant] op 7 oktober 2009 zijn bezwaarschrift heeft ingediend, en

dat de Belastingdienst niet tijdig op dit bezwaarschrift heeft besloten. Gelet op het hiervoor genoemde artikel XVI van de Wet overige fiscale maatregelen 2009 is paragraaf 4.1.3.2 van de Awb echter niet van toepassing op het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift. De rechtbank heeft terecht overwogen dat hierop het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing is. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat ingevolge artikel III, tweede lid, van de Wet dwangsom en beroep bij niet tijdig beslissen, afdeling 8.2.4a van de Awb wel van toepassing is.

4.4. Anders dan [appellant] betoogt, leidt toepassing van afdeling 8.2.4a van de Awb in deze zaak niet tot het opleggen van een dwangsom. Ingevolge artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb bepaalt de rechtbank, indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekend maakt. Ingevolge het tweede lid verbindt de rechtbank aan haar uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. Dit betreft een dwangsom voor de gevallen dat na de in de uitspraak opgenomen termijn van twee weken nog geen besluit is genomen. Aangezien de Belastingdienst op 31 augustus 2009, hangende de procedure bij de rechtbank, alsnog een besluit op bezwaar heeft genomen, kon de rechtbank aan haar uitspraak geen dwangsom verbinden. De rechtbank heeft terecht overwogen dat deze zaak in zoverre afwijkt van die waarin de rechtbank de uitspraak van 9 april 2010, nr. SBR 10/613, heeft gedaan, omdat in die zaak het bestuursorgaan ten tijde van de uitspraak nog geen besluit had genomen.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat hij schade heeft geleden als gevolg van het niet tijdig beslissen van de Belastingdienst op zijn bezwaar. Het opzeggen van de kinderopvangtoeslag over het jaar 2010 is het rechtstreekse en onmiddellijke gevolg geweest van het uitblijven van het besluit. De schade bestaat dan ook uit de misgelopen kinderopvangtoeslag over 2010, aldus [appellant].

5.1. Dit betoog faalt. De rechtbank heeft terecht en op juiste gronden geoordeeld dat de gestelde schade door het mislopen van de kinderopvangtoeslag over 2010 niet het rechtstreekse gevolg is van het niet tijdig beslissen door de Belastingdienst op zijn bezwaar over de kinderopvangtoeslag over de jaren 2008 en 2009. Het is de eigen keuze van [appellant] geweest om niet meer in aanmerking te willen komen voor kinderopvangtoeslag over 2010. Dat een medewerker van de Belastingdienst hem dit ook telefonisch zou hebben geadviseerd, wat daar verder ook van zij, maakt dit niet anders.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de Belastingdienst in strijd heeft gehandeld met de wet, beleid- of uitvoeringsvoorschriften en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, door hangende de beroepsprocedure invorderingsmaatregelen te nemen. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat deze invorderingsmaatregelen, waaronder de aanmaning van 22 augustus 2011 en het dwangbevel van 14 september 2011, in deze procedure niet ter toetsing voorliggen, aldus [appellant].

6.1. Dit betoog faalt. De rechtbank is terecht en op goede gronden tot het oordeel gekomen dat het besluit van 13 mei 2011 zich beperkt tot de herziening van de voorschotbedragen en dat de terugvordering van de ten onrechte uitbetaalde voorschotten in deze procedure niet ter toetsing voorligt.

7. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat op de hoorzitting in de bezwaarfase de toezegging is gedaan dat op grond van de overgelegde bewijzen zijn bezwaar

gehonoreerd zou worden. Zij heeft aldus miskend dat de Belastingdienst in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld door het bezwaar voor 2008 ongegrond te verklaren, aldus [appellant].

7.1. Dit betoog faalt. Voor zover [appellant] in dit verband heeft betoogd dat het verslag van de hoorzitting van 31 augustus 2010 geen goede weergave vormt van hetgeen ter hoorzitting is besproken, wordt vastgesteld dat van de hoorzitting een verslag is gemaakt, waardoor aan de eisen van artikel 7:7 van de Awb is voldaan. De omstandigheid dat het verslag, naar [appellant] stelt, een onvolledige weergave is van hetgeen is gezegd tijdens de hoorzitting kan als zodanig niet leiden tot vernietiging van het besluit. Voor zover de gestelde onvolledigheid dan wel onjuistheid van belang kan zijn voor de beoordeling van het onderhavige geding, heeft hij dat in deze procedure kenbaar kunnen maken, zodat de Afdeling deze kritiek kan betrekken in haar overwegingen. De rechtbank heeft echter terecht en op juiste gronden onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling van 29 juni 2011 in zaak nr. 201008813/1/H2 overwogen dat in rechte te honoreren vertrouwen slechts kan voortvloeien uit door of namens het ter zake bevoegde bestuursorgaan gedane of toe te rekenen uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en ongeclausuleerde toezeggingen of uitdrukkelijk, ondubbelzinnig en ongeclausuleerd gegeven informatie. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de gedingstukken geen aanknopingspunten bieden voor de conclusie dat door een daartoe bevoegde ambtenaar een uitdrukkelijke en ondubbelzinnige toezegging is gedaan dat [appellant] recht heeft op kinderopvangtoeslag over 2008.

8. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de kosten van het advies dat door Brouwer Advocaten is opgesteld, niet voor vergoeding in aanmerking komen, omdat het advies zag op het dwangbevel dat in deze procedure niet ter toetsing voorligt. [appellant] voert voorts aan dat ook de kosten voor het aangetekend verzenden van stukken en de kosten voor het opvragen van bankafschriften ten onrechte door de rechtbank niet zijn vergoed.

8.1. Dit betoog faalt. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de kosten van het advies van Brouwer Advocaten niet voor vergoeding in aanmerking komen, nu dit advies ziet op het dwangbevel dat niet ter toetsing voorligt. Evenmin komen de kosten voor het opvragen van de bankafschriften en de kosten voor het aangetekend verzenden van stukken voor vergoeding in aanmerking, omdat het hier geen kosten betreft in de zin van artikel 1 van het Besluit proceskosten bestuursrecht.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak, voor zover aangevallen, dient te worden bevestigd.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

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. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, ambtenaar van staat.

w.g. Vlasblom w.g. Bindels
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 december 2012

85-756.