

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:623
Datum uitspraak	26 februari 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 februari 2012 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot huurtoeslag en het kindgebonden budget van [appellant] voor het jaar 2012 op nihil gesteld. Bij hetzelfde geschrift heeft de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellant] meegedeeld dat zijn recht op zorgtoeslag voor het jaar 2012 nihil blijft.

Volledige tekst

201302678/1/A2.

Datum uitspraak: 26 februari 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 februari 2013 in zaak nr. 12/1416 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 21 februari 2012 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot huurtoeslag en het kindgebonden budget van [appellant] voor het jaar 2012 op nihil gesteld. Bij hetzelfde geschrift heeft de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellant] meegedeeld dat zijn recht op zorgtoeslag voor het jaar 2012 nihil blijft.

Bij besluit van 6 juni 2012 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 februari 2013 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 6 juni 2012 gedeeltelijk vernietigd, het bezwaar aangaande de vaststelling van de zorgtoeslag 2012 alsnog niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 november 2013, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. A. van Deuzen, advocaat te Alkmaar, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door mr. J.H.E. van der Meer en mr. C.L.N.E. Bogaerts, werkzaam bij de Belastingdienst/Toeslagen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) heeft een ieder recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

3. Ingevolge artikel 7:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stelt een bestuursorgaan, voordat het op het bezwaar beslist, belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord.

Ingevolge artikel 7:3, aanhef en onder c, kan van het horen van belanghebbenden worden afgezien indien de belanghebbenden hebben verklaard geen gebruik te willen maken van het recht te worden gehoord.

Ingevolge artikel 9, tweede lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir) heeft de belanghebbende geen aanspraak op een tegemoetkoming ingeval zijn partner een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000.

4. De Belastingdienst/Toeslagen heeft aan het besluit van 21 februari 2012, zoals gehandhaafd bij het besluit van 6 juni 2012, ten grondslag gelegd dat de toeslagpartner van [appellant], [partner], in 2012 niet rechtmatig in Nederland verblijft, waardoor ingevolge artikel 9, tweede lid van de Awir in dat jaar geen aanspraak op een tegemoetkoming bestaat.

5. Het geschil in hoger beroep is beperkt tot het recht op huurtoeslag en op kindgebonden budget over 2012. Voorts is tussen partijen niet in geschil dat de partner van [appellant] in 2012 niet rechtmatig in Nederland verbleef in de zin van artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000.

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de Belastingdienst hem ten onrechte niet in de gelegenheid heeft gesteld om te worden gehoord in bezwaar. Weliswaar is er tussen hem en de Belastingdienst/Toeslagen discussie geweest over de vraag op welke locatie een hoorzitting zou kunnen plaatsvinden, maar er is niet afgezien van een hoorzitting, aldus [appellant].

6.1. Niet geoorloofd is dat het bestuursorgaan een hoorzitting achterwege laat op de grond dat de bezwaarde daarom niet uitdrukkelijk heeft verzocht door middel van het tijdig terugzenden van een antwoordformulier. Slechts indien, overeenkomstig artikel 7:3 aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), de belanghebbende - al dan niet naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van het bestuursorgaan - uitdrukkelijk heeft verklaard geen gebruik te willen maken van zijn recht gehoord te worden, kan van het horen worden afgezien.

Uit de stukken blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen [appellant] bij brief van 8 mei 2012 een antwoordformulier heeft toegezonden waarop [appellant] kon aangeven of hij het bezwaarschrift telefonisch of in een gesprek op het kantoor in Utrecht wenste toe te lichten. De gemachtigde van [appellant] heeft dit antwoordformulier gewijzigd en daarop aangegeven dat [appellant] zijn bezwaarschrift op het kantoor in Zaandam wil toelichten. Naar aanleiding van dit antwoordformulier hebben de Belastingdienst/Toeslagen en de gemachtigde van [appellant] op 5 juni 2012 telefonisch contact gehad. Bij brief van 11 juli 2012, derhalve na het besluit op bezwaar, heeft de Belastingdienst/Toeslagen de strekking van dit gesprek aan de gemachtigde van [appellant] weergegeven. Nu [appellant] noch zijn gemachtigde uitdrukkelijk te kennen had gegeven dat hij niet meer wilde worden gehoord, had de Belastingdienst/Toeslagen uit de gang van zaken niet mogen afleiden dat [appellant] van die mogelijkheid heeft afgezien.

Het betoogt slaagt.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het besluit van 6 juni 2012 niet is vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 6 juni 2012 ook in zoverre gegrond verklaren. Dit deel van het besluit dient wegens strijd met de artikelen 7:3, aanhef en onder c, van de Awb te worden vernietigd. De Afdeling ziet evenwel, gelet op het hierna volgende, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 6 juni 2012, voor zover de bezwaren tegen het besluit van 21 februari 2012, die betrekking hebben op de huurtoeslag en het kindgebonden budget, ongegrond zijn verklaard, in stand te laten.

7.1. [appellant] heeft in beroep betoogd dat de beslissing van de Belastingdienst/Toeslagen zich niet verdraagt met artikel 8 EVRM. In hoger beroep betoogt hij dat de rechtbank ten onrechte in het kader van zijn beroep op artikel 8 van het EVRM heeft overwogen dat niet is gebleken van zeer bijzondere omstandigheden die maken dat van artikel 9, tweede lid, van de Awir moet worden afgeweken. Door de nihilstelling van de huurtoeslag en het kindgebonden budget verkeert hij in financiële nood waardoor zijn gezinsleven ernstig in gevaar wordt gebracht. Toepassing van artikel 9 van de Awir leidt, aldus [appellant], tot het ongewenste resultaat dat hij door het hebben van een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner geen recht heeft op toeslagen, terwijl de kosten voor levensonderhoud hoger zijn omdat hij ook zijn partner onderhoudt. Indien hij alleen met zijn in Nederland rechtmatig verblijvende kinderen zou wonen zou hij immers wel een recht hebben op de toeslagen, terwijl de kosten van levensonderhoud dan lager zouden zijn.

7.2. Tussen partijen is in geschil of uit het internationale recht kan worden afgeleid dat [appellant] niet mag worden uitgesloten van huurtoeslag en van een kindgebonden budget, op de grond dat zijn partner niet beschikt over een verblijfstitel als bedoeld in artikel 8, onder a, tot en met e en l van de Vw 2000.

7.3. Artikel 8 EVRM beoogt niet alleen de staten tot onthouding van inmenging in het recht

op eerbiediging van het familie- en gezinsleven te dwingen, maar kan onder omstandigheden ook in het recht besloten liggende, positieve verplichtingen meebrengen die noodzakelijk zijn voor een effectieve waarborg van dit recht. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) heeft meerdere malen geoordeeld dat artikel 8 van het EVRM ook relevant is in zaken die betrekking hebben op de besteding van publieke middelen. Daarbij is wel van belang dat in een dergelijk geval aan de Staat een extra ruime "margin of appreciation" toekomt, terwijl het EHRM bij de bepaling van de bescherming die betrokkenen genieten onder het EVRM belang toekent aan de al dan niet legale status van het verblijf van betrokkene.

Meer in het bijzonder heeft het EHRM in het arrest van 3 mei 2001, Domenech Pardo tegen Spanje, nr. 55996/00, overwogen dat hoewel het Verdrag als zodanig niet een recht op uitkering waarborgt, niet kan worden uitgesloten dat, in bepaalde omstandigheden, de weigering om een sociale uitkering toe te kennen, in het desbetreffende geval een wezenuitkering, problemen kan opleveren uit het oogpunt van artikel 8 EVRM, bijvoorbeeld indien ten gevolge van die weigering de normale ontwikkeling van het familie- en gezinsleven van de minderjarige onmogelijk wordt gemaakt.

7.4. De Afdeling gaat eerst in op de vraag of in dit geval aan artikel 8 EVRM een positieve verplichting tot verschaffing van huurtoeslag en een kindgebonden budget kan worden ontleend.

Zoals ook de Centrale Raad van Beroep heeft overwogen (uitspraak van 24 juli 2013; ECLI:NL:CRVB:2013:1170) in het kader van aanvragen om kinderbijslag, is het Nederlandse stelsel van sociale voorzieningen zo ingericht dat in gevallen als het onderhavige een eventuele positieve verplichting op grond van het EVRM in beginsel primair rust op het bestuursorgaan dat belast is, of de bestuursorganen die belast zijn, met de uitvoering van wettelijk geregelde voorzieningen voor vreemdelingen, alsmede in voorkomend geval op de bestuursorganen die anderszins belast zijn met op de situatie van een betrokkene toegesneden voorzieningen (in natura). De controle op de nakoming van zo'n verplichting rust in laatste instantie bij de rechter.

De Afdeling heeft eerder overwogen dat de verstrekking van een (voorschot) huurtoeslag en kindgebonden budget niet strekt tot het waarborgen van het bestaansminimum. Dit betekent naar het oordeel van de Afdeling dat uit artikel 8 EVRM geen positieve verplichting voortvloeit tot verstrekking van huurtoeslag en een kindgebonden budget. Een positieve verplichting als hier aan de orde rust primair op de bestuursorganen die zijn belast met de uitvoering van voorzieningen voor vreemdelingen.

Het voorgaande brengt mee dat de Afdeling concludeert dat ten aanzien van degenen met een partner die niet beschikken over een verblijfstitel als bedoeld in artikel 8, onder a, tot en met e en l van de Vw 2000, zoals de partner van [appellant], moet worden aangenomen dat niet met de verstrekking van een (voorschot) huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget gestalte moet worden gegeven aan door artikel 8 van het EVRM gewaarborgde positieve verplichtingen. De rechtbank heeft in het betoog van [appellant] derhalve terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de weigering van de Belastingdienst voorschotten huurtoeslag en kindgebonden budget aan hem te verstrekken strijd oplevert met artikel 8 van het EVRM.

8. De Belastingdienst/Toeslagen dient op de hierna te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 7 februari 2013 in zaak nr. 12/1416, voor zover het besluit van de Belastingdienst/toeslagen van 6 juni 2012, kenmerk BEZ13 BT07, niet is vernietigd;

III. vernietigt het onder II genoemde besluit, voor zover het bezwaar tegen het besluit van 21 februari 2012, dat betrekking heeft op de huurtoeslag en het kindgebonden budget, ongegrond is verklaard;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het onder III genoemde gedeelte van het besluit van 6 juni 2012 geheel in stand blijven;

V. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 118,00 (zegge: honderdachttien euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Lodder, ambtenaar van staat.

w.g. Wortmann w.g. Lodder
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2014

17-657.