

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:838
Datum uitspraak	12 maart 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 juli 2012 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen de afwijzing van haar aanvraag om een kindgebonden budget over het jaar 2011 ongegrond verklaard.

Volledige tekst

201303599/1/A2.

Datum uitspraak: 12 maart 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 7 maart 2013 in zaak nr. 12/4112 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juli 2012 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen de afwijzing van haar aanvraag om een kindgebonden budget over het jaar 2011 ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 maart 2013 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 oktober 2013, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. J. Klaas, advocaat te Haarlem, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door mr. J.H.E. van der Meer, werkzaam bij die dienst, zijn verschenen.

Overwegingen

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

Artikel 2 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: het IVRK) luidt als volgt:

"1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of zijn of haar ouder of wettige voogd.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind."

Artikel 3 luidt als volgt:

"1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.

3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht."

Artikel 27 luidt als volgt:

"1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

2. De ouder(s) of anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind, hebben de primaire verantwoordelijkheid voor het waarborgen, naar vermogen en binnen de grenzen van hun financiële mogelijkheden, van de levensomstandigheden die nodig zijn voor de ontwikkeling van het kind.

3. De Staten die partij zijn, nemen, in overeenstemming met de nationale omstandigheden en met de middelen die hun ten dienste staan, passende maatregelen om ouders en anderen die verantwoordelijk zijn voor het kind te helpen dit recht te verwezenlijken, en voorzien, indien de behoefte daaraan bestaat, in programma's voor materiële bijstand en ondersteuning, met name wat betreft voeding, kleding en huisvesting.

4. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om het verhaal te waarborgen van uitkeringen tot onderhoud van het kind door de ouders of andere personen die de

financiële verantwoordelijkheid voor het kind dragen, zowel binnen de Staat die partij is als vanuit het buitenland. Met name voor gevallen waarin degene die de financiële verantwoordelijkheid voor het kind draagt, in een andere Staat woont dan die van het kind, bevorderen de Staten die partij zijn de toetreding tot internationale overeenkomsten of het sluiten van dergelijke overeenkomsten, alsmede het treffen van andere passende regelingen."

Artikel 24, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR) luidt als volgt:

"Elk kind heeft, zonder onderscheid naar ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom of geboorte, recht op die beschermende maatregelen van de zijde van het gezin waartoe het behoort, de gemeenschap en de Staat, waarop het in verband met zijn minderjarigheid recht heeft."

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget (hierna: de Wkb), zoals die wet luidde ten tijde hier van belang, heeft een ouder aanspraak op een kindgebonden budget voor een kind voor wie aan die ouder op grond van artikel 18 van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: de Akw) kinderbijslag wordt betaald of zou worden betaald indien de artikelen 7, tweede lid, en 7a van laatstgenoemde wet niet van toepassing zouden zijn, met dien verstande dat de aanspraak op een kindgebonden budget bestaat met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren tot en met de kalendermaand waarin het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Akw, is verzekerd degene die ingezetene is.

Ingevolge het tweede lid is niet verzekerd de vreemdeling die niet rechtmatig in Nederland verblijf houdt in de zin van artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000).

Ingevolge artikel 18, zevende lid, wordt de kinderbijslag aan een verzekerde betaald.

2. De Belastingdienst/Toeslagen heeft aan de afwijzing van de aanvraag van [appellante] om een kindgebonden budget voor 2011 ten grondslag gelegd dat haar, nu zij niet over een geldige verblijfstitel beschikt, geen kinderbijslag wordt betaald, waardoor zij niet voldoet aan artikel 2, eerste lid, van de Wkb, en dat niet gebleken is van omstandigheden die zo bijzonder zijn, dat in dit geval artikel 2, eerste lid, buiten toepassing moet worden gelaten.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat zij recht heeft op een kindgebonden budget ten behoeve van haar zoon [zoon]. Hiertoe voert zij aan dat de Staat op basis van de artikelen 2, 3 en 27 van het IVRK en artikel 24 van het IVBPR een zelfstandige beschermingsplicht jegens haar zoon heeft, nu zij zelf niet genoeg middelen heeft om voor hem te zorgen. Dit geldt temeer nu zij en [zoon] samen al sinds juli 2003 in Nederland verblijven. De verblijfsstatus mag haar in het kader van de aanvraag om een kindgebonden budget dan ook niet worden tegengeworpen, aldus [appellante]. Volgens haar mag ingevolge de voornoemde verdragen geen onderscheid tussen kinderen worden gemaakt.

Artikel 8 van het EVRM

3.1. Artikel 2, eerste lid, van de Wkb, voor zover hier van belang, bepaalt dat aanspraak op een kindgebonden budget kan worden gemaakt, indien de Sociale Verzekeringsbank kinderbijslag betaalt. De Belastingdienst/Toeslagen volgt daarbij het oordeel van de Sociale

Verzekeringsbank inzake de kinderbijslag. Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de Akw wordt geen kinderbijslag verstrekt aan de vreemdeling die niet rechtmatig verblijf houdt als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vw 2000. Aan deze bepaling ligt het in de Koppelingswet neergelegde koppelingsbeginsel ten grondslag. De Afdeling verwijst hierbij naar de uitspraak van 13 februari 2013 in zaak nr. 201202839/1/A2. Het koppelingsbeginsel sterkt ertoe het recht op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen, te koppelen aan rechtmatig verblijf in Nederland. Het koppelingsbeginsel vormt op zichzelf een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het onderscheid tussen enerzijds een persoon met de Nederlandse nationaliteit of een vreemdeling met een verblijfsrecht ingevolge artikel 8, onder a tot en met e en l, van de Vw 2000 en anderzijds een vreemdeling aan wie een zodanig verblijfsrecht niet is toegekend.

3.2. [appellante] beroept zich op het door artikel 8, eerste lid, van het EVRM beschermde recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven van haar met haar zoon. Volgens [appellante] brengt de weigering een kindgebonden budget te verstrekken met zich dat, mede in het licht van artikel 27 van het IVRK, haar en haar zoon een adequate levensstandaard wordt ontzegd. Onder verwijzing naar de uitspraak van 29 januari 2014 in zaak nr. 201302396/1/A2 overweegt de Afdeling dat uit artikel 8, eerste lid, van het EVRM in combinatie met artikel 27 van het IVRK geen positieve verplichting voortvloeit tot verstrekking van 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. Vreemdelingen die niet beschikken over een verblijfstitel als bedoeld in artikel 8, onder a, tot en met e en l van de Vw 2000, zoals [appellante], kunnen niet aan door artikel 8, eerste lid, van het EVRM gewaarborgde positieve verplichtingen aanspraak op een kindgebonden budget ontlenen. De rechtbank heeft in het betoog van [appellante] dan ook in zoverre terecht geen grond gezien voor het oordeel, dat de weigering van de Belastingdienst/Toeslagen een kindgebonden budget aan haar te verstrekken strijd oplevert met artikel 8 van het EVRM.

3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld, onder meer in de uitspraak van 22 december 2010 in zaak nr. 200909234/1/H2 en in de eerderevermelde uitspraak van 13 februari 2013, vinden ingevolge artikel 94 van de Grondwet wettelijke voorschriften geen toepassing, indien deze toepassing niet verenigbaar is met een eenieder verbindende bepaling van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Het niet toekennen van een kindgebonden budget kan onder zeer bijzondere omstandigheden in het concrete geval worden aangemerkt als strijdig met het non-discriminatiebeginsel van artikel 14 van het EVRM in samenhang met het in artikel 8 van dat verdrag besloten liggende recht op respect voor het familie- en gezinsleven, in welk geval de desbetreffende bepaling dan buiten toepassing gelaten moet worden. De Belastingdienst/Toeslagen dient een beroep op zeer bijzondere omstandigheden zelfstandig te beoordelen.

3.4. [appellante] heeft geen beroep gedaan op zeer bijzondere omstandigheden. Gelet hierop, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat de Belastingdienst/Toeslagen zich op het standpunt mocht stellen dat de weigering een kindgebonden budget toe te kennen niet strijdig is met artikel 8, gelezen in verbinding met artikel 14 van het EVRM, en bestaat geen aanleiding de Koppelingswet buiten toepassing te laten.

3.5. Het betoog van [appellante] inzake artikel 8 van het EVRM faalt.

Artikel 3 van het IVRK

3.6. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 7 februari 2012 in zaak nr.

201103064/1/V2 en uitspraak van 16 januari 2013 in zaak nr. 201113109/1/A2) heeft artikel 3 van het IVRK rechtstreekse werking in zoverre het ertoe strekt dat bij alle maatregelen betreffende kinderen de belangen van het desbetreffende kind dienen te worden betrokken. Wat betreft het gewicht dat aan het belang van een kind in een concreet geval moet worden toegekend, bevat het eerste lid van artikel 3 van het IVRK, gelet op de formulering ervan, geen norm die zonder nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving door de rechter direct toepasbaar is. Wel dient de bestuursrechter in dit verband te toetsen of het bestuursorgaan zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind en aldus bij de uitoefening van zijn bevoegdheden binnen de grenzen van het recht is gebleven. Deze toets heeft een terughoudend karakter.

Aangezien uit het besluit van 20 juli 2012 niet blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen zich, bezien in het licht van artikel 3 van het IVRK, onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van het kind, is dit besluit niet in strijd met artikel 3 van het IVRK.

Het betoog van [appellante] hierover faalt.

Artikel 2 van het IVRK en artikel 24, eerste lid, van het IVBPR

3.7. Onder verwijzing naar de uitspraak van 22 februari 2012 in zaak nr. 201107168/1/A2 overweegt de Afdeling dat het besluit van 20 juli 2012 niet is genomen jegens kinderen. Het gaat hier om een financiële bijdrage van het Rijk in de kosten van kinderen, waarop niet een kind zelf maar een ouder, in dit geval [appellante], voor een kind aanspraak kan hebben. De ouder is de begunstigde. Het kind heeft derhalve geen zelfstandige aanspraak op kindgebonden budget. Evenmin resulteert het eigen belang van het kind in een aanspraak van de ouder op kindgebonden budget.

Nu het in dit geding gaat over de aanspraak van de ouder op kindgebonden budget is schending van het in de artikelen 2 van het IVRK en 24, eerste lid, van het IVBPR neergelegde non-discriminatiebeginsel jegens kinderen niet aan de orde.

Het betoog van [appellante] hierover faalt.

Artikel 27 van het IVRK

3.8. Voor zover [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 27 van het IVRK er zelfstandig toe strekt dat, in dit geval haar zoon in staat moet worden gesteld op te groeien volgens het hier te lande geldende sociaal minimum omdat [appellante] hiertoe zelf onvoldoende middelen heeft, overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar onder meer de uitspraken van 13 juni 2007, in zaak nr. 200607475/1, 22 februari 2012, in zaak nr. 201107168/1/A2 en eerderevermelde uitspraak van 29 januari 2014 dat artikel 27 van het IVRK geen normen bevat die vatbaar zijn voor rechtstreekse toetsing door de rechter. Deze bepalingen zijn daarvoor niet voldoende concreet en behoeven derhalve nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving. Bovendien is het besluit van 20 juli 2012, zoals ook hiervoor onder 3.7 is overwogen niet genomen jegens het kind van [appellante] en gaat het hier om een financiële bijdrage van het Rijk in de kosten van kinderen, waarop niet een kind zelf maar een ouder voor een kind aanspraak kan hebben. De weigering een kindgebonden budget te verstrekken levert dan ook geen strijd op met artikel 27 van het IVRK.

Het betoog van [appellante] hierover faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. A.W.M. Bijloos en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Bindels
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 maart 2014

85-756.