

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:1747
Datum uitspraak	14 mei 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 oktober 2012 heeft de Belastingdienst het voorschot zorgtoeslag aan [appellant A] over 2012 herzien en op € 1.306,00 gesteld.

Volledige tekst

201309159/1/A2.

Datum uitspraak: 14 mei 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], mede voor hun minderjarige kind, wonend te Almere, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland, zittingsplaats Utrecht, van 22 augustus 2013 in zaken nrs. 13/1794 en 13/1876 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellante B]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 23 oktober 2012 heeft de Belastingdienst het voorschot zorgtoeslag aan [appellant A] over 2012 herzien en op € 1.306,00 gesteld.

Bij besluit van 23 oktober 2012 heeft de Belastingdienst het voorschot kindgebonden budget en het voorschot huurtoeslag aan [appellante B] over 2012 herzien en op € 936,00 respectievelijk € 2.502,00 gesteld.

Bij besluit van 12 maart 2013 heeft de Belastingdienst het door [appellant A] tegen het besluit van 23 oktober 2012 inzake het voorschot zorgtoeslag gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 12 maart 2013 heeft de Belastingdienst het door [appellante B] tegen het besluit van 23 oktober 2012 inzake de voorschotten kindgebonden budget en huurtoeslag gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 augustus 2013 heeft de rechtbank de door [appellant A] en [appellante B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellante B] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant A] en [appellante B] hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 april 2014, waar [appellant A] en [appellante B], bijgestaan door mr. S. Cakici-Reinders, advocaat te Haarlem, en de Belastingdienst, vertegenwoordigd door mr. drs. J.H.E. van der Meer, werkzaam bij de Belastingdienst, 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: EVRM) heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, 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 volksgezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Ingevolge artikel 14 moet het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: IVBPR) zijn allen gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van het Verdrag inzake de rechten van het kind (hierna: IVRK) vormen 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, de belangen van het kind de eerste overweging.

Ingevolge artikel 18, eerste lid, doen de Staten die partij zijn, alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.

Ingevolge artikel 27, eerste lid, erkennen de Staten die partij zijn, het recht van ieder kind op een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling van het kind.

Ingevolge het derde lid nemen de Staten die partij zijn, 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. Ingevolge artikel 10, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw 2000) kan de vreemdeling die geen rechtmatig verblijf heeft geen aanspraak maken op toekenning van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen bij wege van een beschikking van een bestuursorgaan.

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

Ingevolge het derde lid heeft de belanghebbende, indien in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald dat naast de draagkracht van de belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van een tegemoetkoming, geen aanspraak op een tegemoetkoming ingeval een medebewoner een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vw 2000.

2. De Belastingdienst heeft bij besluit van 23 oktober 2012 de zorgtoeslag van [appellant A] over 2012 herzien en de voorschotten voor de periode oktober tot en met december 2012 op nihil gesteld op de grond dat hij niet rechtmatig in Nederland verbleef. Bij besluit van diezelfde datum heeft de Belastingdienst de voorschotten huurtoeslag en kindgebonden budget aan [appellante B] over 2012 herzien en de voorschotten voor diezelfde periode op nihil gesteld op de grond dat haar toeslagpartner [appellant A] niet rechtmatig in Nederland verbleef. De Belastingdienst heeft aan zijn besluitvorming informatie van de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (hierna: IND) ten grondslag gelegd, waaruit is gebleken dat [appellant A] in het berekeningsjaar 2012 geen rechtmatig verblijf in Nederland had.

3. [appellant A] en [appellante B] betogen dat de weigering om voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget te verlenen een inbreuk vormt op het in artikel 8 van het EVRM beschermde recht op eerbiediging van hun familie- en gezinsleven, nu zij door die weigering onder het in Nederland aanvaardbaar geachte sociaal bestaansminimum zullen komen. [appellante B] heeft - naar zij stelt - eerst aanspraak op toeslagen als zij haar partner en de vader van haar kinderen uit huis zet.

3.1. Artikel 8 van het EVRM beoogt niet alleen de staten tot onthouding van inmenging te dwingen, maar kan onder omstandigheden ook aan het recht inherente, positieve verplichtingen meebrengen die noodzakelijk zijn voor een effectieve waarborg van het recht op familie- en gezinsleven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: 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 van het EVRM,

bijvoorbeeld indien ten gevolge van die weigering de normale ontwikkeling van het familie- en gezinsleven van de minderjarige onmogelijk wordt gemaakt.

3.2. Onder verwijzing naar de uitspraken van 26 februari 2014 in zaak nr. 201302678/1/A2 en van 12 maart 2014 in zaak nr. 201306127/1/A2 overweegt de Afdeling dat de verstrekking van huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget niet strekt tot het waarborgen van het bestaansminimum. Dit betekent naar het oordeel van de Afdeling dat uit artikel 8 van het EVRM geen positieve verplichting voortvloeit tot verstrekking van voorschotten huur- en zorgtoeslag en 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 die niet beschikken over een verblijfstitel als bedoeld in artikel 8, onder a tot en met e en l van de Vw 2000, zoals [appellant A], alsmede 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 [appellante B], moet worden aangenomen dat niet met de verstrekking van voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget uitvoering moet worden gegeven aan door artikel 8 van het EVRM gewaarborgde positieve verplichtingen. De rechtbank heeft in het betoog van [appellant A] en [appellante B] terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de weigering van de Belastingdienst om voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget over de periode oktober tot en met december 2012 te verstrekken strijd oplevert met artikel 8 van het EVRM.

3.3. Het betoog faalt derhalve.

4. [appellant A] en [appellante B] betogen dat de rechtbank, door in het kader van hun beroep op artikel 14, mede in samenhang gelezen met artikel 8, van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR te overwegen dat de Belastingdienst zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door hen aangevoerde omstandigheden niet zo zeer bijzonder zijn dat deze in dit concrete geval na afweging van de betrokken belangen ertoe dienen te leiden dat huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget wordt toegekend, heeft miskend dat in hun geval het doel van het koppelingsbeginsel niet kan worden verwezenlijkt. Zij voeren daartoe aan dat het risico op een behandeling als verboden in artikel 3 van het EVRM eraan in de weg staat dat [appellant A] naar zijn land van herkomst kan terugkeren. [appellante B] stelt dat zij er niets aan kan doen dat haar partner - vanwege het hem tegengeworpen artikel 1F van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (hierna: het Vluchtelingenverdrag) - geen verblijfsvergunning heeft en niet naar het land van herkomst kan terugkeren, maar dat zij en haar minderjarige kind hierdoor wel worden getroffen. Het niet toekennen van toeslagen vanwege de verblijfsstatus van haar partner is dan ook onredelijk en artikel 9, tweede lid, van de Awir zou om deze reden buiten toepassing moeten blijven.

Voorts voeren zij aan dat hun minderjarige dochter in armoede opgroeit en in haar ontwikkeling wordt geschaad, terwijl zij op grond van artikel 27 van het IVRK recht heeft op een adequate levensstandaard en de Staat op grond van artikel 18 van het IVRK is gehouden ouders bij te staan in hun opvoedtaken, waarbij op grond van artikel 3 van het IVRK het belang van het kind moet worden meegewogen en voorop moet worden gesteld.

4.1. In zoverre [appellant A] en [appellante B] betogen dat de weigering om voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget te verstrekken strijd oplevert met het discriminatieverbod van artikel 14 van het EVRM in samenhang met het in artikel 8 van het EVRM besloten recht op respect voor het familie- en gezinsleven, overweegt de Afdeling

onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014 in zaak nr. 201302396/1/A2 het volgende. Uit het arrest van het EHRM van 22 maart 2012 inzake Konstatin Markin tegen Rusland, nr. 30078/06, overweging 129 en verder (www.echr.coe.int) vloeit voort dat aan de beoordeling van een zodanig betoog niet eerst kan worden toegekomen indien sprake is van schending van een uit artikel 8 van het EVRM voortvloeiende positieve verplichting, maar dat voldoende is dat de gevraagde voorziening binnen de reikwijdte van artikel 8 van het EVRM valt. Daarvan is in dit geval sprake.

4.2. Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraken van de Afdeling van 12 maart 2014 in zaak nr. 201306127/1/A2 en van 19 februari 2014 in zaak nr. 201305853/1/A2) wordt overwogen dat aan het door de Belastingdienst toegepaste artikel 9, tweede lid, van de Awir en artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000, het koppelingsbeginsel ten grondslag ligt. De bedoeling van de wetgever met dit beginsel is onder meer te voorkomen dat illegale vreemdelingen door ontvangst van uitkeringen en verstrekkingen in staat worden gesteld tot voortzetting van hun wederrechtelijke verblijf of het verwerven van de schijn van legaliteit. Gezien dit doel vormt het koppelingsbeginsel op zichzelf een redelijke en objectieve rechtvaardiging voor het gemaakte onderscheid tussen enerzijds een Nederlander of een vreemdeling met een verblijfsrecht ingevolge artikel 8, aanhef en onder a tot en met e en l, van de Vw 2000 en anderzijds een vreemdeling - zoals [appellant A] - die niet over een zodanig verblijfsrecht beschikt en kan niet worden geoordeeld dat artikel 9, tweede lid, van de Awir of artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000 op zichzelf in strijd is met artikel 14, gelezen in samenhang met artikel 8, van het EVRM. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 januari 2011 in zaak nr. 200908677/1/H2) levert het hierboven genoemde onderscheid evenmin discriminatie op als bedoeld in artikel 26 van het IVBPR.

[appellant A] en [appellante B] hebben een beroep gedaan op zeer bijzondere omstandigheden. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, zijn de door hen aangevoerde omstandigheden niet aan te merken als zodanig bijzonder dat de Belastingdienst in dit concrete geval na afweging van de betrokken belangen voorschotten huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget had moeten verlenen. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat de Belastingdienst artikel 9, tweede en derde lid, van de Awir onderscheidenlijk artikel 10, eerste lid, van de Vw 2000 in dit geval buiten toepassing had moeten laten.

4.3. Voor zover [appellant A] en [appellante B] een beroep hebben gedaan op de artikelen 3, 18 en 27 van het IVRK, wordt als volgt overwogen.

4.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 maart 2014 in zaak nr. 201305121/1/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 door de bestuursrechter in dit verband te worden getoetst 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.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat er, gelet op de door [appellant A] en [appellante B] in bezwaar aangevoerde omstandigheden, geen grond bestaat voor het oordeel dat de Belastingdienst zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de belangen van hun kind.

4.5. Onder verwijzing naar de uitspraak van 5 februari 2014 in zaak nr. 201301840/1/A2

overweegt de Afdeling dat de besluiten van 12 maart 2013 niet zijn genomen jegens de dochter van [appellant A] en [appellante B]. Het gaat hier om een financiële bijdrage van het Rijk in de kosten van kinderen, een zorgverzekering en de huur van een woning, waarop een kind niet zelf een aanspraak kan hebben. De ouder van het kind, de verzekerde onderscheidenlijk de huurder is de begunstigde. Voorts wordt overwogen dat de artikelen 18 en 27 van het IVRK geen normen bevatten die vatbaar zijn voor rechtstreekse toepassing door de rechter, aangezien zij daarvoor niet voldoende concreet zijn en derhalve nadere uitwerking in nationale wet- en regelgeving behoeven.

4.6. De conclusie van het voorgaande is dat het betoog faalt.

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

6. Het op artikel 8:73 van de Algemene wet bestuursrecht gebaseerde verzoek om vergoeding van schade dient te worden afgewezen, reeds omdat het hoger beroep ongegrond is.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. A. Hammerstein en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. van Dokkum, ambtenaar van staat.

w.g. Van Altena w.g. Van Dokkum
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 14 mei 2014

480-705.