

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1172
Datum uitspraak	15 april 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 april 2011 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het aan [appellant] toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over 2011 herzien en op nihil gesteld.

Volledige tekst

201406639/1/A2.

Datum uitspraak: 15 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 10 juli 2014 in zaak nr. 13/7100 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2011 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het aan [appellant] toegekende voorschot kinderopvangtoeslag over 2011 herzien en op nihil gesteld.

Bij onderscheiden besluiten van 23 november 2012 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de aan [appellant] toegekende voorschotten kinderopvangtoeslag over 2008, 2009 en 2010 herzien en op nihil gesteld.

Bij besluit van 28 oktober 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen, voor zover thans van belang, de door [appellant] tegen die besluiten gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 juli 2014 heeft de rechtbank het door [appellant], voor zover thans van belang, daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 28 oktober 2013 vernietigd. Zij heeft het bezwaar voor zover dat is gericht tegen het besluit van 21 april 2011 alsnog niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit. Voor zover het vernietigde besluit betrekking had op de jaren 2008, 2009 en 2010 heeft zij de rechtsgevolgen daarvan in stand gelaten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en de Belastingdienst/Toeslagen hebben nadere stukken ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 maart 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.J.J. Pieters, advocaat te Heerlen, en vergezeld door R.F. Haselhof, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. J.G.C. van de Werken, werkzaam aldaar, zijn verschenen.

Overwegingen

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

Ingevolge artikel 5, eerste lid, heeft een ouder jegens het Rijk aanspraak op een kinderopvangtoeslag in de door hem te betalen kosten, indien de opvang door tussenkomst van een geregistreerd gastouderbureau plaatsvindt.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, 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 52 (vanaf 1 januari 2010: eerste lid) geschiedt kinderopvang op basis van een schriftelijke overeenkomst tussen de houder en de ouder.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awir wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen, alsmede in inkomensafhankelijke regelingen, verstaan onder berekeningsjaar: het kalenderjaar waarop de tegemoetkoming betrekking heeft.

Bij de wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid (Stb. 2010, 296) is de citeertitel van de Wet kinderopvang met ingang van 1 augustus 2010 gewijzigd in Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen en zijn de artikelen 1 tot en met 89 vernummerd tot 1.1 tot en met 1.89.

2. Aan het besluit op bezwaar van 28 oktober 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen ten grondslag gelegd dat [appellant] niet heeft aangetoond dat de kinderopvang in de jaren 2008, 2009, 2010 en 2011 op basis van een overeenkomst als bedoeld in artikel 52 van de Wko heeft plaatsgevonden en dat hij niet heeft aangetoond dat hij in die jaren kosten van kinderopvang heeft gemaakt.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen [appellant] ten onrechte

ontvankelijk heeft geacht in zijn bezwaar tegen het besluit van 21 april 2011, nu het bezwaarschrift, dat is gedateerd op 3 november 2011 en door de dienst op 7 november 2011 is ontvangen, te laat is ingediend. Het door [appellant] ter zitting gevoerde betoog dat hij na ontvangst van het besluit van 21 april 2011 telefonisch contact heeft opgenomen met de Belastingdienst/Toeslagen en in de veronderstelling verkeerde dat dit voldoende was om bezwaar te maken tegen dit besluit, is volgens de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat [appellant] niet in verzuim was. Daartoe heeft zij van belang geacht dat op het besluit van 21 april 2011 correct stond vermeld binnen welke termijn en op welke wijze [appellant] bezwaar diende te maken. Gelet hierop heeft de rechtbank het besluit van 28 oktober 2013 vernietigd voor zover dat betrekking heeft op het toeslagjaar 2011 en het bezwaar tegen het besluit van 21 april 2011 alsnog niet-ontvankelijk verklaard.

Ten aanzien van de toeslagjaren 2008, 2009 en 2010 heeft de Belastingdienst/Toeslagen ter zitting bij de rechtbank te kennen gegeven het in het besluit van 28 oktober 2013 gehanteerde standpunt dat [appellant] niet heeft aangetoond dat de kinderopvang in die jaren op basis van een overeenkomst als bedoeld in artikel 52 van de Wko heeft plaatsgevonden niet te handhaven. Gelet hierop, heeft de rechtbank dat besluit ook in zoverre vernietigd. Zij heeft evenwel aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van dit vernietigde besluit, voor zover dat betrekking heeft op die jaren, in stand te laten. In dat kader heeft zij overwogen dat de toegekende voorschotten kinderopvangtoeslag over de jaren 2008, 2009 en 2010 meer bedroegen dan de kosten van gastouderopvang in die jaren, zodat bij [appellant] geen kosten van gastouderopvang zijn opgekomen. Volgens de rechtbank heeft de Belastingdienst/Toeslagen de voorschotten kinderopvangtoeslag daarom terecht herzien en op nihil gesteld.

Toeslagjaar 2011

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte zijn bezwaar tegen het besluit van 21 april 2011 niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daartoe voert hij aan dat hij in de jaren 2009 tot en met 2012 herhaaldelijk telefonisch contact met de Belastingdienst/Toeslagen heeft gehad, waarbij hij steeds te kennen heeft gegeven zich met geen enkele nihilstelling te kunnen verenigen. Voorts voert hij aan dat hij twee keer bij het kantoor van de Belastingdienst/Toeslagen in Roosendaal is langs geweest om daar bezwaar te maken tegen het besluit van 21 april 2011.

4.1. Ingevolge artikel 6:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), geschiedt het maken van bezwaar door het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Hieruit volgt dat het maken van bezwaar uitsluitend schriftelijk kan geschieden. Gelet hierop en op het feit dat onder het besluit van 21 april 2011 op correcte wijze is vermeld op welke wijze en binnen welke termijn bezwaar kan worden gemaakt, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de omstandigheid dat [appellant], zoals hij ter zitting bij de rechtbank heeft gesteld, na ontvangst van dit besluit mondeling bezwaar heeft gemaakt, niet betekent dat [appellant] redelijkerwijs niet in verzuim was.

Aan zijn in hoger beroep voor het eerst naar voren gebrachte stelling dat hij het besluit niet eerder heeft ontvangen dan het moment waarop hij het bezwaarschrift heeft ingediend, kan niet de waarde worden gehecht die [appellant] daaraan gehecht wenst te zien, reeds omdat deze verklaring niet strookt met zijn eerder gegeven verklaring dat hij na ontvangst van het besluit mondeling bezwaar zou hebben gemaakt.

Het betoog faalt.

Toeslagjaren 2008, 2009 en 2010

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank voorbij is gegaan aan zijn in beroep gevoerde betoog dat de Belastingdienst/Toeslagen de bepalingen omtrent de eigen bijdrage onjuist uitlegt. Hij verwijst in dat kader onder meer naar een verklaring van een belastingdeskundige van het Ministerie van Financiën.

5.1. Uit artikel 1, eerste lid, aanhef en onder n, van de Wko volgt dat kinderopvangtoeslag een tegemoetkoming van het Rijk in de kosten van kinderopvang is. Dit betekent dat, zoals ook volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wko (Kamerstukken II 2001/02, 28 447, nr. 3, blz. 20-21), een deel van de kosten van kinderopvang voor rekening van de ouder blijft. Dat een deskundige van het Ministerie van Financiën een andere mening zou zijn toegedaan, doet hier niet aan af.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat [appellant] over de jaren 2008, 2009 en 2010 geen eigen bijdrage in de kosten van kinderopvang heeft betaald. Daartoe voert hij aan dat uit het systeem van de kinderopvangtoeslag voortvloeit dat de uiteindelijke kinderopvangtoeslag pas achteraf wordt vastgesteld aan de hand van het daadwerkelijke salaris van de aanvrager en diens toeslagpartner en de daadwerkelijke kosten van kinderopvang. De uiteindelijke kinderopvangtoeslag wijkt regelmatig af van de toegekende voorschotten, zodat achteraf of een nabetaling door de Belastingdienst/Toeslagen plaatsvindt omdat recht op toeslag achteraf hoger blijkt te zijn of de aanvrager een deel van het toeslagbedrag dient terug te betalen, omdat het recht op toeslag achteraf lager blijkt te zijn. Volgens [appellant] dient voor de vraag of hij kosten van kinderopvang heeft gehad de gehele periode van 2008 tot en met 2011 te worden betrokken, waarbij dient te worden uitgegaan van de daadwerkelijk gemaakte kosten en de daadwerkelijk ontvangen kinderopvangtoeslag.

6.1. Uit artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Awir, gelezen in verbinding met artikel 7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wko, vloeit voort dat de hoogte van de kosten van kinderopvang, en in het verlengde daarvan de hoogte van de toeslag, per kalenderjaar wordt berekend. Anders dan [appellant] betoogt dient voor de vraag of hij kosten van kinderopvang heeft gehad aldus niet de gehele periode van 2008 tot en met 2011 te worden betrokken, maar dient dat per kalenderjaar te worden beoordeeld.

Het betoog faalt in zoverre.

6.2. De rechtbank heeft evenwel ten onrechte overwogen dat de voorschotten kinderopvangtoeslag over 2008, 2009 en 2010 terecht op nihil zijn gesteld omdat die voorschotten hoger zouden zijn geweest dan de kosten van kinderopvang over die jaren en [appellant] aldus niet zelf aan de kosten van kinderopvang heeft bijgedragen. In dat kader is het volgende van belang. De hoogte van de toeslag waar een vraagouder recht op heeft is onder meer afhankelijk van de hoogte van de kosten van kinderopvang en de hoogte van het inkomen. Deze gegevens zijn pas na afloop van het jaar bekend, zodat ook pas dan kan worden vastgesteld op welk bedrag de ouder (definitief) recht heeft en, in het verlengde daarvan, welk deel van het bedrag aan kosten voor eigen rekening van de vraagouder blijft. Indien na die berekening blijkt dat de ouder een te hoog voorschot heeft gehad, waardoor hij gedurende het kalenderjaar waarin de opvang heeft plaatsgevonden niets of een te klein deel van het bedrag van de kosten uit eigen zak heeft betaald, dient de Belastingdienst/Toeslagen tot terugvordering over te gaan van het verschil tussen het voorschot en de definitieve

berekening, zodat - achteraf - dat deel van het totaalbedrag aan kosten dat voor rekening van de vraagouder diende te komen, alsnog daadwerkelijk voor zijn rekening komt. Een andere uitleg zou betekenen dat de hoogte van het voorschot leidend is voor de vraag of een vraagouder aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag, hetgeen in strijd is met artikel 5, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 7, eerste lid, van de Wko. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

In zoverre slaagt het betoog.

7. Het voorgaande kan echter niet leiden tot een gegrond hoger beroep. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het verweerschrift in beroep en hoger beroep op het standpunt gesteld dat de voorschotten over de jaren 2008, 2009 en 2010 terecht op nihil zijn gesteld, omdat uit een verklaring van de curator van [appellant] en zijn (inmiddels) ex-echtgenote blijkt dat hun kinderen nooit door een gastouder zijn opgevangen en [appellant] in die jaren dus geen gebruik heeft gemaakt van kinderopvang.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft ter onderbouwing van dat standpunt een brief van 8 augustus 2013 overgelegd, afkomstig van de curator van [appellant] en zijn ex-echtgenote. In die brief is het volgende vermeld:

"Curator had grote twijfels bij deze arbeidsrelatie, omdat er nimmer administratie hierover bekend was gemaakt, ook niet van het arbeidsverleden van [ex-echtgenote]. Curator heeft Curanda hierover aangesproken en om verantwoording gevraagd met betrekking tot de arbeidsrelatie, de uitbetalingen, en de opvang van de kinderen. Hierop kwamen opmerkelijke uitspraken van Curanda ([ex-echtgenote]), namelijk:

- Ik had heb een arbeidsovereenkomst getekend met [gastouderbureau], maar ben daar pas achter gekomen, toen de politie bij mij aan de deur stond, en ik hierover werd ondervraagd. Toen kon ik mij herinneren, dat ik ooit van mijn man documenten heb moeten tekenen, waarvan ik niet de inhoud (Nederlandse taal) kon lezen, hij deelde mij mede dit zijn zaken van de woningstichting.

- Hij heeft mij toen gedwongen om te zeggen dat ik daar had gewerkt.

- Ik heb daar niet gewerkt, ik heb nog nooit gewerkt zolang ik in Nederland woon.

- Tevens kan ik bevestigen dat mijn drie kinderen nooit door een gastouder zijn opgevangen, ik al die jaren tot op heden mijn kinderen zelf heb verzorgd.

- Ik ben toen door de Rechter gehoord, en ben veroordeeld voor 60 dagen taakstraf.

Dit is in het kort het verhaal van [ex-echtgenote].

Curator is bedreigd door [gastouderbureau] waarbij druk werd gezet, deze zaak uit handen te geven aan advocatenkantoor (...).

Curator heeft dit geweigerd, en heeft geen toestemming gegeven aan advocatenkantoor (...).

Vervolgens heeft Curator naar [appellant] uitgenodigd op het kantoor, dit aanleiding van de gegevens welke zijn [ex-echtgenote] had verstrekt aan de curator, en is hij hiermee geconfronteerd, [appellant] ontkende alles, (...).

Toen curator Curandus ([appellant]) hem te kennen gaf hij hier melding van zou doen heeft hij getracht curator om te kopen met een geldbedrag, met verzoek de zaak weg te werken.

Heden is curator bedreigd door advocatenkantoor (...) met beschuldigingen van onrechtmatig

handelen waarbij ik als curator aansprakelijk werd gesteld voor de schade welke Curandus zou leiden.

(..)"

Voorts is komen vast te staan dat [ex-echtgenote] strafrechtelijk is veroordeeld in verband met het ten onrechte aanvragen van een WW-uitkering, omdat van een dienstverband met [gastouderbureau] niet is gebleken. Gelet hierop kan aan de door [appellant] overgelegde verklaring van [ex-echtgenote], gedateerd op 17 april 2014, waarin zij terugkomt op hetgeen zij tegenover de curator heeft verklaard, niet de waarde worden gehecht die [appellant] daaraan gehecht wenst te zien. Nu de Belastingdienst/Toeslagen het op grond van het voorgaande aannemelijk mocht achten dat geen kinderopvang heeft plaatsgevonden, heeft hij de verstrekte voorschotten terecht op nihil gesteld. De rechtbank heeft, zij het op andere gronden, terecht de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten, voor zover dat betrekking heeft op de jaren 2008 tot en met 2010.

8. Aan de overige door [appellant] aangevoerde hogerberoepsgrond die betrekking heeft op de jaren 2008 tot en met 2010 wordt gelet op het voorgaande niet toegekomen.

Conclusie

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

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. I.S. Ouwehand, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Ouwehand
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 april 2015

752.