# ECLI:NL:RVS:2010:BL7842

| | |
|---|---|
| Instantie | Raad van State |
| Datum uitspraak | 17-03-2010 |
| Datum publicatie | 17-03-2010 |
| Zaaknummer | 200904749/1/H2 |
| Rechtsgebieden | Bestuursrecht |
| Bijzondere kenmerken | Hoger beroep |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 30 januari 2007 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het aan [wederpartij] over 2006 toegekende voorschot zorgtoeslag herzien. |
| Vindplaatsen | Rechtspraak.nl |

# Uitspraak

200904749/1/H2.

Datum uitspraak: 17 maart 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Belastingdienst/Toeslagen,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 12 mei 2009 in zaken nrs. 08/ 57 en 08/ 1904 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats]

en

Belastingdienst/Toeslagen.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2007 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het aan [wederpartij] over 2006 toegekende voorschot zorgtoeslag herzien.

Bij besluit van 22 november 2007 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het daartegen door [wederpartij] gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk ongegrond verklaard.

Bij besluit van 13 maart 2008 heeft de Belastingdienst/Toeslagen dat besluit ingetrokken, het door [wederpartij] gemaakte bezwaar gegrond verklaard in zoverre dat [wederpartij] over de maanden januari, oktober, november en december 2006 recht heeft op zorgtoeslag, en voor het overige het besluit van 30 januari 2007 in stand gelaten.

Bij uitspraak van 12 mei 2009, verzonden op 25 mei 2009, heeft de rechtbank Arnhem (hierna: de rechtbank), voor zover van belang het tegen het besluit 13 maart 2008 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat aan [wederpartij] een zorgtoeslag toekomt over het gehele jaar 2006 berekend volgens de normen voor een alleenstaande. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 juli 2009, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 30 juli 2009.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 januari 2010, waar de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door mr. F.L.M. Schütz, werkzaam in haar dienst, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. G.J. van der Graaf, advocaat te Arnhem, zijn verschenen.

2. Overwegingen

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

Ingevolge artikel 16, eerste lid, verleent de belastingdienst, indien de tegemoetkoming naar verwachting niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag zal worden toegekend, de belanghebbende een voorschot tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.

Ingevolge het vierde lid kan de belastingdienst het voorschot herzien.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag (hierna: de Wzt) heeft de verzekerde, indien de normpremie voor een verzekerde in het berekeningsjaar minder bedraagt dan de standaardpremie in dat jaar, aanspraak op een zorgtoeslag ter grootte van dat verschil. Voor een verzekerde met een partner wordt daarbij tweemaal de standaardpremie in aanmerking genomen; in dat geval worden de verzekerde en zijn partner voor de toepassing van deze wet geacht gezamenlijk één aanspraak te hebben.

Ingevolge het vierde lid bedraagt, in afwijking van het eerste lid, de aanspraak op zorgtoeslag voor een verzekerde met een partner die geen verzekerde is, vijftig procent van het op grond van het eerste lid berekende bedrag.

Ingevolge het zesde lid wordt de aanspraak op een zorgtoeslag voor iedere kalendermaand afzonderlijk bepaald.

Artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR) luidt: "Allen zijn 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 dan 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."

2.2. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het besluit van 13 maart 2008 op het standpunt gesteld dat [wederpartij] voor de periode van februari tot en met september 2006 geen recht heeft op zorgtoeslag, omdat zijn toeslagpartner, [partner], in deze periode geen geldige verblijfstitel had. Daartoe stelt de Belastingdienst/Toeslagen dat uit de gegevens van de gemeentelijke basisadministratie is gebleken dat [partner] toen was geregistreerd met code 98, hetgeen betekent dat zij geen verblijfstitel (meer) had.

2.3. De rechtbank heeft overwogen dat de zorgtoeslag als een individuele doeluitkering moet worden aangemerkt. Gelet op het individuele karakter ervan, te weten een tegemoetkoming aan de zorgverzekerde om zijn eigen zorgpremie te kunnen voldoen, kan volgens de rechtbank in beginsel niet gesteld worden dat een niet rechtmatig in Nederland verblijvende partner van een zorgverzekerde meeprofiteert van de aan de verzekerde verstrekte zorgtoeslag. De rechtbank is van oordeel dat de keuze van de wetgever om een verzekerde met een partner die geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft in het geheel geen zorgtoeslag toe te kennen gezien het doel van het in de Koppelingswet neergelegde koppelingsbeginsel geen redelijk en objectief doel dient, nu het gevolg is dat de verzekerde ook de (lagere) zorgtoeslag die hij zou hebben ontvangen als hij geen partner had, niet ontvangt. Zij heeft bij haar oordeel mede van belang geacht dat [partner] weliswaar formeel niet rechtmatig in Nederland verbleef, maar dat zij in de periode in geding onder het 'Project Terugkeer' viel en op grond daarvan voorzieningen vanwege het Rijk ontving, waaronder een ziektekostenuitkering. Dit betekent volgens de rechtbank dat ten aanzien van [partner] het koppelingsbeginsel feitelijk niet is toegepast. Hierom heeft de rechtbank geconcludeerd dat artikel 9, tweede lid, van de Awir wegens strijd met artikel 26 IVBPR buiten toepassing moet worden gelaten. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard, het besluit van 13 maart 2008 vernietigd en met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaald dat aan [wederpartij] een zorgtoeslag over het gehele jaar 2006 toekomt, berekend volgens de normen van een alleenstaande.

2.4. De Belastingdienst/Toeslagen betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 22 juli 2009 in zaak nr. 200807914/1, dat de rechtbank heeft miskend dat het onderscheid tussen een zorgverzekerde wiens partner rechtmatig in Nederland verblijft en een zorgverzekerde wiens partner niet rechtmatig in Nederland verblijft, op redelijke en objectieve gronden berust en dat het aanpassen van het toegekende voorschot zorgtoeslag daarom geen discriminatie oplevert in de zin van artikel 26 IVBPR. De belastingsdienst voert aan dat de zorgtoeslag toekomt aan het gezin en daarom niet kan worden aangemerkt als een individuele doeluitkering. Daarnaast berust het onderscheid tussen zorgverzekerden met een Nederlandse of rechtmatig in Nederland verblijvende partner en zorgverzekerden met een niet-Nederlandse partner zonder geldige verblijfsstatus, gelet op het doel van de Koppelingswet, op redelijke en objectieve gronden. Het koppelingsbeginsel strekt er immers toe uitkeringen ten laste van collectieve middelen te koppelen aan rechtmatig verblijf in Nederland, aldus de Belastingdienst/Toeslagen.

2.4.1. Het betoog slaagt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 5 april 2006 in zaak nr. 200505679/1 en van 22 juli 2009 in zaak nr. <a target="_blank" href="http://200807914/1">200807914/1</a>), is van discriminatie als bedoeld in artikel 26 van het IVBPR geen sprake als er voor het maken van onderscheid in het licht van de doelen van de van toepassing zijnde regeling redelijke en objectieve gronden bestaan. Op 1 juli 1998 is de wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten (Stb. 1998, 203 en 204; hierna: de Koppelingswet) in werking getreden. De Koppelingswet koppelt het recht op verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen, aan rechtmatig verblijf in Nederland. Daarmee wordt beoogd te voorkomen dat illegaal in Nederland verblijvende vreemdelingen door de ontvangst van uitkeringen en verstrekkingen in staat worden gesteld hun wederrechtelijk verblijf voort te zetten of een schijn van volkomen legaliteit te verwerven. In de Awir heeft het koppelingsbeginsel onder meer gestalte gekregen in artikel 9, tweede lid, waarin is bepaald dat geen aanspraak op een tegemoetkoming bestaat ingeval de partner van de belanghebbende een vreemdeling is die niet rechtmatig verblijf houdt in de zin van artikel 8 van de Vw 2000.

Zoals ook blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wzt (onder meer Kamerstukken II, 29 762, nr. 3, blz. 4 en 5), heeft deze wet tot doel te waarborgen dat alle ingezetenen van Nederland, ongeacht leeftijd, gezondheidstoestand of inkomen toegang krijgen tot noodzakelijke zorg van goede kwaliteit. De zorgtoeslag waarborgt dat niemand een groter deel van zijn inkomen aan ziektekostenpremie hoeft te betalen dan wat als aanvaardbaar wordt aangemerkt. De lasten van premies die daar boven uitstijgen komen in aanmerking voor compensatie via de zorgtoeslag. Uit artikel 2, eerste lid, van de Wzt volgt dat de verzekerde en zijn partner gezamenlijk een aanspraak op een zorgtoeslag hebben. De vaststelling van de zorgtoeslag vindt op grond van de Wzt plaats per berekeningsjaar. Ter bepaling van de

draagkracht wordt het zogenoemde toetsingsinkomen in aanmerking genomen. Hierbij wordt uitgegaan van het inkomen van de belanghebbende en zijn partner. Artikel 2, vierde lid, van de Wzt maakt dit niet anders, omdat deze bepaling, anders dan [wederpartij] ter zitting heeft betoogd, alleen een rekenregel bevat. Omdat in de loop van het berekeningsjaar veranderingen in de gezinssamenstelling kunnen optreden, dient op grond van artikel 2, zesde lid, van de Wzt maandelijks te worden beoordeeld in hoeverre aanspraak op een zorgtoeslag bestaat. Onder deze omstandigheden komt de zorgtoeslag toe aan het gezin, in dit geval aan [wederpartij] en [partner] samen. Daarom kan de zorgtoeslag niet worden aangemerkt als een individuele doeluitkering. Voorts berust het onderscheid tussen zorgverzekerden met een Nederlandse of rechtmatig in Nederland verblijvende partner en zorgverzekerden met een niet-Nederlandse partner zonder geldige verblijfsstatus, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over het doel van de Koppelingswet, op redelijke en objectieve gronden en levert het geen discriminatie op als bedoeld in artikel 26 van het IVBPR.

Nu de rechtbank onweersproken heeft vastgesteld dat [partner] in de periode februari tot en met september 2006 niet rechtmatig in Nederland verbleef, had [wederpartij] gedurende die periode, gelet op artikel 9, tweede lid, van de Awir, geen aanspraak op een zorgtoeslag. Daarvoor is niet van belang dat [partner] in die periode in het kader van het toenmalige Project Terugkeer van rijkswege opvang genoot, waaronder een ziektekostenverzekering, omdat dit niet maakt dat [partner] in die periode rechtmatig verblijf hield in de zin van artikel 8 van de Vw 2000. Gelet op het vorenstaande is het herzien van het toegekende voorschot zorgtoeslag niet in strijd met artikel 26 van het IVBPR.

De rechtbank heeft het beroep van [wederpartij] dan ook ten onrechte vanwege strijdigheid met dit laatste artikel gegrond verklaard en het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 13 maart 2008 ten onrechte in zoverre vernietigd.

2.5. De Afdeling zal thans de overige door [wederpartij] bij de rechtbank aangevoerde beroepsgronden behandelen, voor zover de rechtbank daaraan niet is toegekomen.

2.6. [wederpartij] heeft in beroep betoogd dat het bestreden besluit een inmenging vormt in de rechten, neergelegd in artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

2.6.1. Ingevolge artikel 8 eerste lid, van het 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 gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

2.6.2. Zoals ook de Centrale Raad van Beroep heeft overwogen (uitspraken van 22 december 2008 in zaak nr. 08/4535 WWB+08/4540 WWB, LJN: BG8789, en 11 juni 2006 in zaak nr. 08/7421 WWB, LJN: BI9325) merkt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) respect voor menselijke waardigheid en menselijke vrijheid als de 'very essence' van het EVRM aan. Het in artikel 8 van het EVRM besloten liggende recht op respect voor het privéleven van een persoon omvat mede de fysieke en psychische integriteit van die persoon en is er primair op gericht, zonder inmenging van buitenaf, de ontwikkeling van de persoonlijkheid van elke persoon in zijn betrekkingen met anderen te waarborgen. Het artikel 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 privéleven. 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.

Voor zover het bestreden besluit beschouwd kan worden als een inmenging als hiervoor bedoeld, is deze bij wet voorzien en moet deze worden aangemerkt als noodzakelijk in het belang van de bescherming van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen, waarbij een gerechtvaardigde afweging heeft plaatsgevonden tussen de belangen van het individu enerzijds, en die van de gemeenschap als geheel anderzijds.

Het betoog faalt.

2.7. [wederpartij] heeft in beroep voorts betoogd dat de verleende zorgtoeslag ten onrechte wordt herzien, omdat hij niet wist dat hij geen recht had op de toeslag en omdat geen rekening is gehouden met zijn inkomenssituatie en de omstandigheid dat hij ziek is en verzorging behoeft.

2.7.1. Ook dit betoog faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 juli 2009 in zaak nr. 200808882/1), vloeit uit artikel 16, eerste lid, gelezen in samenhang met het vierde lid, van de Awir voort dat aan de verlening van een voorschot geen gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend dat een met dat voorschot overeenkomende aanspraak op toeslag bestaat. Een verleend voorschot kan worden herzien indien na de verlening blijkt dat de toeslag tot een hoger of lager bedrag is toegekend dan het bedrag waarop deze vermoedelijk zal worden vastgesteld. Dat is in dit geval niet anders.

2.8. Het hoger beroep van de Belastingdienst/Toeslagen is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] ongegrond verklaren.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 12 mei 2009 in zaken nrs. 08/ 57 en 08/ 1904;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Oranje, ambtenaar van Staat.

w.g. Polak w.g. Oranje
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 17 maart 2010

507.