

AB 2020/240

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

19 februari 2020, nr. 201807975/1/A2

(Mrs. J.A. Hagen, D.A.C. Slump, C.J. Borman)
m.nt. A. Drahmann en D.K. Jongkind*

Art. 3:4 lid 2, 7:12 lid 1, 8:41a Awb

V-N 2020/15.20

V-N Vandaag 2020/462

ECLI:NL:RVS:2020:531

Herberekening kinderopvangtoeslag 2014 conform Verzamelbesluit Toeslagen. Afdruk uit computersysteem in plaats van kopie verrekenningsbericht.

Appellante heeft ter zitting verder gezegd dat de Belastingdienst/Toeslagen haar nooit over de verrekenningen van een gedeelte van haar voorschot kinderopvangtoeslag 2014 heeft geïnformeerd. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in reactie hierop ter zitting gezegd dat aanvraagouders standaard schriftelijk bericht krijgen van verrekening, maar dat de Belastingdienst/Toeslagen geen kopie van de schriftelijke berichten aan appellante over de verrekenningen kan indienen, omdat dergelijke brieven niet vanuit het computersysteem kunnen worden afgedrukt. Daaraan heeft de Belastingdienst/Toeslagen toegevoegd dat verrekenningen niet worden vermeld op de website mijntoeslagen.nl. De Afdeling kan zich voorstellen dat indien appellante in 2014 geen schriftelijke berichten over verrekenningen heeft ontvangen, zij heeft aangenomen dat de Belastingdienst/Toeslagen haar voorschot kinderopvangtoeslag 2014 in juli 2014 had stopgezet.

De Afdeling acht echter aannemelijk dat de Belastingdienst/Toeslagen in de eerste vier maanden van 2014 een bedrag van € 8.265 van het toegekende voorschot 2014 heeft verrekend met eerdere terugvorderingen. Er zijn geen aanknopingspunten voor twijfel aan de echtheid van de afdrukken uit het computersysteem die de dienst bij de nadere schriftelijke uiteenzetting heeft ingediend.

In de uitspraak van 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3535) heeft de Afdeling overwogen dat zij, anders dan in eerdere uitspraken, thans komt tot een uitleg van artikel 1.7, eerste lid, van de Wko waarbij uit deze bepaling, op zichzelf en in samenhang met artikel 1.52, eerste lid, wordt afgeleid dat de Belastingdienst/Toeslagen wettelijk gezien ruimte heeft om ook een recht op kinderopvangtoe-

slag vast te stellen als de aanvrager een deel van de kosten van kinderopvang heeft voldaan.

Naar aanleiding van de uitspraak van 23 oktober 2019 heeft de minister van Financiën bij besluit van 20 december 2019 het Verzamelbesluit Toeslagen vastgesteld. Daarin is onder meer geregeld dat in gevallen waarin de vraagouder, die in beginsel aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag, over een berekeningsjaar slechts een gedeelte van de kosten van kinderopvang tijdig heeft betaald, de Belastingdienst/Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag vaststelt naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie.

In de nadere schriftelijke uiteenzetting van 20 januari 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen zich op het standpunt gesteld dat een herberekening kinderopvangtoeslag 2014 moet plaatsvinden, waarbij de betaalde kosten van € 14.291 overeenkomstig het Verzamelbesluit Toeslagen als grondslag dienen. Daarmee heeft de Belastingdienst/Toeslagen zijn eerdere standpunt in het besluit van 7 maart 2018, dat appellante niet had aangetoond dat haar kinderopvangtoeslag voor het berekeningsjaar 2014 ten onrechte op nihil was gesteld, verlaten. Gezien dit geringe verschil, het verloop van de procedure tot nu toe en het belang van een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om de kinderopvangtoeslag van appellante voor het berekeningsjaar 2014 vast te stellen op een bedrag van € 11.007.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 22 augustus 2018 in zaak nr. 18/1499 in het geding tussen:

Appellante,
en
De Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 2 oktober 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag van appellante over het jaar 2014 definitief vastgesteld op nihil.

Bij besluit van 8 december 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 17 juli 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek van appellante om herziening van de kinderopvangtoeslag 2014 afgewezen.

Bij besluit van 7 maart 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

* A. Drahmann is universitair hoofddocent aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden en D.K. Jongkind is promovenda aan de afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden.

Bij uitspraak van 22 augustus 2018 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 mei 2019, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. P.J. Gijsbertsen, advocaat te Utrecht, vergezeld van haar echtgenoot en gemachtigde, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. J.G.C. van de Werken, zijn verschenen.

Na de zitting heeft de enkelvoudige kamer de zaak verwezen naar een meervoudige kamer.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een nadere schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 februari 2020, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. P.J. Gijsbertsen, advocaat te Utrecht, vergezeld van haar echtgenoot en gemachtigde, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door mr. E.C. Pietermaat, mr. J. Kennis, beiden advocaat te Den Haag, drs. J.G.C. van de Werken en dr. E. Poelmann, vergezeld van V.V. Garib-Balesar, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Appellante heeft in 2014 voor haar kinderen gebruikt gemaakt van kinderopvang via kindercentrum-a. Bij besluit van 27 december 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen aan haar voor het jaar 2014 een voorschot van € 25.024 toegekend. Bij besluit van 21 februari 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot op nihil gesteld. Bij besluit van 22 april 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot voor het jaar 2014 na herberekening op € 25.024 gesteld. Bij besluit van 21 juni 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen appellante na herberekening voor het jaar 2014 een voorschot van € 15.991 toegekend.

Bij besluit van 2 oktober 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag voor appellante voor het jaar 2014 definitief vastgesteld op nihil. De Belastingdienst/Toeslagen heeft dit besluit gehandhaafd bij besluit van 8 december 2015. De Belastingdienst/Toeslagen heeft aan deze besluiten ten grondslag gelegd dat appellante niet heeft aangetoond dat zij alle kosten van de over het jaar 2014 afgenomen kinderopvang heeft betaald. Zij heeft daarom geen aanspraak op kinderopvangtoeslag over het jaar 2014.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een brief van appellante van 12 december 2015 aange-

merkt als een verzoek om herziening van de kinderopvangtoeslag over het jaar 2014. Bij besluit van 17 juli 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen dit verzoek afgewezen, omdat appellante niet heeft aangetoond dat haar kinderopvangtoeslag over het jaar 2014 ten onrechte op nihil is vastgesteld. Bij besluit van 7 maart 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen deze afwijzing om dezelfde reden gehandhaafd.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat appellante geen aanspraak kan maken op kinderopvangtoeslag over het jaar 2014.

Het hoger beroep

Kinderopvangtoeslag 2014

2. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de Belastingdienst/Toeslagen de betalingen heeft stopgezet omdat in eerste instantie op basis van onjuiste informatie van appellante een te hoog voorschot is toegekend en zij het volledige bedrag van het daarna toegekende lagere voorschot al in het eerste half jaar van 2014 had ontvangen. Appellante voert aan dat zij tijdig heeft doorgegeven dat zij voor haar oudste dochter geen kinderopvang meer gebruikte, omdat deze in 2013 naar de middelbare school ging. Volgens appellante heeft de Belastingdienst/Toeslagen deze wijziging echter pas in juni 2014 juist verwerkt, nadat zij de wijziging voor de vierde keer had doorgegeven. Appellante voert verder aan dat zij niet het gehele toegekende voorschot heeft ontvangen en daarom niet alle kosten van de afgenomen kinderopvang over 2014 heeft kunnen betalen. Zij heeft wel haar eigen bijdrage betaald voor de afgenomen kinderopvang. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:589) voert appellante verder aan dat de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte haar kinderopvangtoeslag over het jaar 2014 zonder enig bericht in juli 2014 heeft stopgezet. Die stopzetting is volgens appellante ook in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het voorschot kinderopvangtoeslag 2014

2.1. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in het besluit van 7 maart 2018 uiteen gezet dat de dienst van het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 in december 2013 € 1.840 en in januari 2014 € 1.789, dat is opgeteld € 3.629, direct aan kindercentrum heeft betaald. Verder heeft de dienst op 15 april 2014 € 7.430 en op 14 mei 2014 € 814, dat is opgeteld € 8.244, aan appellante betaald. De Belastingdienst/Toeslagen heeft dus in de eerste helft van 2014 (€ 3.629 + € 8.244 =) € 11.873 aan voorschotten be-

taald voor de kinderopvang die appellante in dat jaar heeft afgenomen. Volgens het besluit van 7 maart 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen tevens van het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 van appellante € 8.265 verrekend met eerdere terugvorderingen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het besluit van 7 maart 2018 op het standpunt gesteld dat in de eerste helft van 2014 dus een bedrag van ($\text{€ } 11.873 + \text{€ } 8.265 =$) € 20.138 via verrekeningen en uitbetalingen aan appellante ten goede is gekomen.

Bij de nadere schriftelijke uiteenzetting van 20 januari 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen afdrukken uit het computersysteem van de dienst gevoegd. Daarop staan de voorschotbetalingen aan kindercentrum en aan appellante vermeld. Daarop staan tevens de verrekenende bedragen, met daarbij de datum van verrekening en de terugvorderingsbeschikking waarmee is verrekend, vermeld. Volgens deze afdrukken hebben verrekeningen plaatsgevonden op 9 december 2013, 9 januari 2014, 9 april 2014 en 15 april 2014. Het totaal van deze verrekeningen bedraagt € 8.265.

2.2. Ter zitting heeft appellante meegedeeld dat zij de dag ervoor stukken van de Belastingdienst/Toeslagen heeft ontvangen over een fraudeonderzoek naar kindercentrum. Volgens appellante blijkt uit deze stukken dat de Belastingdienst/Toeslagen voorschotten kinderopvangtoeslag 2014 in 2014 heeft stopgezet. De Belastingdienst/Toeslagen heeft ter zitting meegedeeld deze stukken te kennen. Volgens de dienst blijkt uit de stukken dat in 2014 een fraudeonderzoek naar kindercentrum is gestart, maar niet dat het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 van appellante in 2014 is stopgezet. Appellante heeft de Afdeling ter zitting verzocht om deze stukken na de zitting over te mogen leggen, zodat deze worden betrokken bij de huidige procedure in hoger beroep.

Appellante heeft ter zitting verder gezegd dat de Belastingdienst/Toeslagen haar nooit over de verrekeningen van een gedeelte van haar voorschot kinderopvangtoeslag 2014 heeft geïnformeerd. Pas bij de rechtbank heeft de Belastingdienst/Toeslagen gesteld dat haar voorschot kinderopvang 2014 gedeeltelijk met eerdere terugvorderingen is verrekend. Appellante gelooft niet dat de Belastingdienst/Toeslagen een gedeelte van haar voorschot kinderopvangtoeslag 2014 met eerdere terugvorderingen heeft verrekend. Volgens appellante heeft de Belastingdienst/Toeslagen dit achteraf verzonnen, om één en ander kloppend te maken. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in reactie hierop ter zitting gezegd dat aanvraagouders standaard schriftelijk bericht krijgen van verrekening, maar dat de Belastingdienst/Toeslagen geen kopie van de schriftelijke berichten aan ap-

pellante over de verrekeningen kan indienen, omdat dergelijke brieven niet vanuit het computersysteem kunnen worden afgedrukt. Daaraan heeft de Belastingdienst/Toeslagen toegevoegd dat verrekeningen niet worden vermeld op de website mijntoeslagen.nl.

2.3. De Belastingdienst/Toeslagen heeft op 14 mei 2014 een laatste voorschotbedrag van € 814 aan appellante betaald. Als gezegd had de Belastingdienst/Toeslagen toen in totaal € 11.873 aan voorschotten betaald voor de kinderopvang in 2014. Bij besluit van 21 juni 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen een verlaagd voorschot kinderopvangtoeslag 2014 van € 15.991 aan appellante toegekend. Appellante heeft na 14 mei 2014 geen voorschotbedragen kinderopvangtoeslag meer ontvangen. De Afdeling kan zich voorstellen dat indien appellante in 2014 geen schriftelijke berichten over verrekeningen heeft ontvangen, zij heeft aangenomen dat de Belastingdienst/Toeslagen haar voorschot kinderopvangtoeslag 2014 in juli 2014 had stopgezet.

De Afdeling acht echter aannemelijk dat de Belastingdienst/Toeslagen in de eerste vier maanden van 2014 een bedrag van € 8.265 van het toegekende voorschot 2014 heeft verrekend met eerdere terugvorderingen. Er zijn geen aanknopingspunten voor twijfel aan de echtheid van de afdrukken uit het computersysteem die de dienst bij de nadere schriftelijke uiteenzetting heeft ingediend. De verrekeningen en de voorschotbetalingen aan kindercentrum en appellante tellen op tot een bedrag van € 20.138. De Belastingdienst/Toeslagen heeft na 21 juni 2014 geen voorschotbedragen aan appellante betaald, omdat het bedrag van € 20.138 hoger is dan het bij besluit van 21 juni 2014 toegekende voorschot van € 15.991.

De conclusie is dat de Belastingdienst/Toeslagen niet, zoals appellante heeft betoogd, het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 van appellante per 1 juli 2014 heeft stopgezet. De uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:589), waarop appellante een beroep heeft gedaan, is daarom in zoverre op deze zaak niet van toepassing.

De vaststelling van de kinderopvangtoeslag 2014

2.4. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3064, en 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8833) volgt uit artikel 18, eerste lid, van de Awir, gelezen in verbinding met artikel 1.7, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wko, dat degene die aanspraak maakt op kinderopvangtoeslag, moet kunnen aantonen dat hij kosten van kinderopvang heeft gehad en wat de hoogte ervan is. Zoals volgt uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 8 maart

2017 kunnen bijzondere omstandigheden tot een ander oordeel leiden.

In de uitspraak van 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3535) heeft de Afdeling overwogen dat zij, anders dan in eerdere uitspraken, thans komt tot een uitleg van artikel 1.7, eerste lid, van de Wko waarbij uit deze bepaling, op zichzelf en in samenhang met artikel 1.52, eerste lid, wordt afgeleid dat de Belastingdienst/Toeslagen wettelijk gezien ruimte heeft om ook een recht op kinderopvangtoeslag vast te stellen als de aanvrager een deel van de kosten van kinderopvang heeft voldaan.

Naar aanleiding van de uitspraak van 23 oktober 2019 heeft de minister van Financiën bij besluit van 20 december 2019 het Verzamelbesluit Toeslagen vastgesteld. Daarin is onder meer geregeld dat in gevallen waarin de vraagouder, die in beginsel aanspraak heeft op kinderopvangtoeslag, over een berekeningsjaar slechts een gedeelte van de kosten van kinderopvang tijdig heeft betaald, de Belastingdienst/Toeslagen het recht op kinderopvangtoeslag vaststelt naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie.

2.5. Niet in geschil is dat de kosten van de kinderopvang die appellante in 2014 heeft afgenomen in totaal € 17.500 bedroegen. Evenmin is in geschil dat appellante die kosten niet volledig heeft betaald. Appellante heeft voor de in 2014 gebruikte kinderopvang € 10.662 aan kindercentrum betaald. Zoals hiervoor onder 2.1 is vermeld heeft de Belastingdienst/Toeslagen van het aan appellante toegekende voorschot over 2014 € 3.629 aan kindercentrum betaald. Van de totale kosten van € 17.500 voor de in 2014 afgenomen kinderopvang is dus ($€ 10.662 + € 3.629 =$) € 14.291 betaald.

In de nadere schriftelijke uiteenzetting van 20 januari 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen zich op het standpunt gesteld dat een herberekening kinderopvangtoeslag 2014 moet plaatsvinden, waarbij de betaalde kosten van € 14.291 overeenkomstig het Verzamelbesluit Toeslagen als grondslag dienen. Daarmee heeft de Belastingdienst/Toeslagen zijn eerdere standpunt in het besluit van 7 maart 2018, dat appellante niet had aangetoond dat haar kinderopvangtoeslag voor het berekeningsjaar 2014 ten onrechte op nihil was gesteld, verlaten.

Tussenconclusie

2.6. Gezien het voorgaande heeft de Belastingdienst/Toeslagen zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat appellante geen recht had op kinderopvangtoeslag voor het berekeningsjaar 2014.

Het betoog slaagt.

Indienen nadere stukken na zitting

2.7. De Afdeling ziet geen aanleiding appellante gelegenheid te bieden om de stukken die zij een dag voor de zitting van de Belastingdienst/Toeslagen heeft ontvangen in deze procedure te betrekken. Appellante kan deze stukken niet meer bij de Afdeling indienen. De Afdeling overweegt hierover het volgende.

2.8. Ter zitting heeft appellante gezegd dat de Belastingdienst/Toeslagen haar in 2014 niet netjes heeft behandeld. Volgens appellante heeft de Belastingdienst/Toeslagen haar voorschot kinderopvangtoeslag 2014 in juli 2014 stopgezet, omdat er in dat jaar een fraudeonderzoek naar [kindercentrum] was gestart. Daaraan heeft zij toegevoegd dat zij in 2015 en 2016 ook geen voorschotten kinderopvangtoeslag heeft ontvangen. Pas bij besluit van 30 september 2016 is haar alsnog een kinderopvangtoeslag over 2015 toegekend. Daaraan heeft appellante toegevoegd dat zij nu geen procedures heeft lopen over kinderopvangtoeslagen voor de jaren na 2014. Appellante heeft verder ter zitting meegedeeld dat de stukken die zij een dag voor de zitting van de Belastingdienst/Toeslagen heeft ontvangen niet gaan over haar kinderopvangtoeslag voor het jaar 2014, maar het fraudeonderzoek naar kindercentrum betreffen.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft ter zitting gezegd dat het niet meer uitbetalen van voorschotten kinderopvangtoeslag aan appellante na mei 2014 en de start van het fraudeonderzoek naar kindercentrum in 2014 geen verband met elkaar hebben. Het betreft een toevallige samenloop van omstandigheden.

2.9. Deze procedure gaat alleen over de vaststelling van de kinderopvangtoeslag van appellante voor het berekeningsjaar 2014. De Afdeling kan daarom in deze procedure niet ingaan op de kinderopvangtoeslag van appellante voor de berekeningsjaren 2015 en 2016.

Hiervoor is onder 2.3 geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag 2014 van appellante niet in 2014 heeft stopgezet. De stukken die appellante de dag voor de zitting van de Belastingdienst/Toeslagen heeft ontvangen kunnen dus geen betrekking hebben op de stopzetting van de kinderopvangtoeslag 2014 van appellante. Zoals hiervoor is vermeld, heeft appellante ter zitting bevestigd dat de stukken geen informatie bevatten over haar kinderopvangtoeslag 2014.

De conclusie is dat de stukken die appellante een dag voor de zitting van de Belastingdienst/Toeslagen heeft ontvangen, niet kunnen bijdragen aan de beoordeling van deze zaak.

Redelijke termijn

3. Appellante betoogt verder dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is geschonden. Zij stelt dat in dit kader haar brief van 12 december 2015 als begin van de redelijke termijn moet worden aangehouden. Appellante vraagt om vergoeding wegens immateriële schade omdat de rechtbank pas op 22 augustus 2018 uitspraak heeft gedaan. Volgens appellante moet de overschrijding van de redelijke termijn geheel aan de Belastingdienst/Toeslagen worden toegerekend.

3.1. Appellante heeft beroep ingesteld tegen het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 7 maart 2018. De Belastingdienst heeft bij dat besluit beslist op haar bezwaar tegen de afwijzing van haar verzoek om herziening van de vaststelling van haar kinderopvangtoeslag over het jaar 2014. De Belastingdienst/Toeslagen heeft het bezwaarschrift van appellante volgens een daarop geplaatst stempel op 8 augustus 2017 ontvangen.

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (uitspraak van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188) bedraagt de redelijke termijn in een zaak als deze vier jaar en vangt de termijn aan op de datum waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen.

Het voorgaande betekent dat de redelijke termijn in deze zaak niet is overschreden. De Afdeling zal het verzoek om schadevergoeding afwijzen.

Het betoog faalt.

Slotsom

4. Het hoger beroep is gegrond. De rechtbankuitspraak moet worden vernietigd. De Afdeling zal het beroep van appellante bij de rechtbank gegrond verklaren en het besluit van 7 maart 2018 vernietigen omdat dat besluit in strijd met de artikelen 3:4, tweede lid, en 7:12, eerste lid, van de Awb is genomen.

Definitieve geschilbeslechting

5. In artikel 8:41a van de Awb is bepaald dat de bestuursrechter het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief beslecht. De Afdeling ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien en de kinderopvangtoeslag van appellante voor het jaar 2014 zelf vast te stellen. Dit betekent dat de Belastingdienst/Toeslagen geen nieuw besluit op het door appellante gemaakte bezwaar hoeft te nemen. De Afdeling overweegt hierover verder het volgende.

6. In de nadere schriftelijke uiteenzetting van 20 januari 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen op pagina 4 een berekening gegeven van de kinderopvangtoeslag 2014 waarop appellant recht zou hebben indien zij alle kosten van de

in 2014 afgenomen kinderopvang tijdig en volledig had betaald. Op grond van het aantal uren dat appellante in 2014 heeft gewerkt heeft de dienst berekend dat de voor 2014 in aanmerking komende kosten van kinderopvang € 14.318,75 bedragen. Hiervan uitgaande bedraagt de kinderopvangtoeslag van appellante voor het berekeningsjaar 2014 € 11.007. Ter zitting heeft appellante desgevraagd meegedeeld dat zij geen redenen heeft om aan de juistheid van de uitkomst van deze berekening te twijfelen. Van dit bedrag aan kinderopvangtoeslag voor 2014 kan daarom worden uitgegaan.

7. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in de conclusie van de nadere schriftelijke uiteenzetting op het standpunt gesteld dat bij de herberekening moet worden uitgegaan van een bedrag aan in aanmerking te nemen kosten van € 14.291, zijnde het bedrag dat voor de kinderopvang in 2014 tijdig is betaald. Tussen dit bedrag en het bedrag van € 14.318,75 zit een verschil van ongeveer € 27. Gezien dit geringe verschil, het verloop van de procedure tot nu toe en het belang van een spoedige beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om de kinderopvangtoeslag van appellante voor het berekeningsjaar 2014 vast te stellen op een bedrag van € 11.007.

Proceskosten

8. De Belastingdienst/Toeslagen dient op na te melden wijze tot vergoeding van 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 Midden-Nederland van 22 augustus 2018 in zaak nr. 18/1499;
- III. verklaart het beroep bij de rechtbank gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 7 maart 2018, kenmerk BOB KO;
- V. herroept het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 17 juli 2017, kenmerk BTSL-09b;
- VI. stelt de kinderopvangtoeslag van appellante voor het berekeningsjaar 2014 vast op een bedrag van € 11.007;
- VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- VIII. wijst het verzoek om schadevergoeding af;
- IX. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.400,31 (zegge: tweeduizend vierhonderd

euro en eenendertig cent), waarvan € 2.362,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

X. gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 299 (zegge: tweehonderdennegenennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. *Inleiding.* Deze uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) omtrent het verstrekken, verrekenen en nihil stellen van kinderopvangtoeslag (hierna: 'KOT') is om twee redenen relevant om te annoteren. Ten eerste komt in deze uitspraak het Verzamelbesluit Toeslagen aan de orde. Dit besluit is vastgesteld naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling van 23 oktober 2019 en gaat over het proportioneel toekennen van KOT. Mede door dit Verzamelbesluit kan de Afdeling het geschil definitief beslechten. Ten tweede is deze uitspraak interessant in het kader van de geautomatiseerde besluitvorming. Uit de uitspraak blijkt dat berichten over verrekening niet zichtbaar zijn in het digitale systeem van 'mijn toeslagen' én niet (nogmaals) kunnen worden afgedrukt. De Afdeling acht echter een afdruk uit het computersysteem afdoende om aan te tonen dat sprake is van verrekening. Alvorens deze twee aspecten in paragraaf 3 en 4 worden besproken, zal in paragraaf 2 eerst worden ingegaan op de feiten van de zaak.

2. *Casus.* Ook deze uitspraak is (weer) een voorbeeld van de wildgroei aan besluiten omtrent toekenning, bevoorschotting, verrekening, stopzetting en nihilstelling, waardoor niet alleen de ouders, maar ook voor de Belastingdienst/Toeslagen (hierna: B/T) en de Afdeling niet eenvoudig te achterhalen is op welk bedrag aan KOT ouders recht hebben. Appellante betoogt in deze zaak zelfs dat B/T bedragen zou hebben verzonnen om de rekensom kloppend te maken, hetgeen typerend is voor het wantrouwen dat er bestaat bij besluitvorming door dit bestuursorgaan. Kort samengevat is de casus als volgt. Appellante heeft in 2014 voor haar kinderen gebruik gemaakt van kinderopvang via een kindercentrum. In 2013 heeft B/T voor het jaar 2014 een voorschot van € 25.024 toegekend. Dit bedrag is echter op nihil gesteld, omdat appellante niet zou hebben aangevoerd dat zij *alle* kosten van de over het jaar 2014 afgenomen kinderopvang zou hebben betaald en daarom *in het geheel* geen recht op KOT voor 2014 zou hebben. Gedurende deze procedure heeft de Afdeling op 23 oktober 2019 (ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, AB 2020/85 m.nt. A. Drahmann & D.K. Jongkind en ABRvS 23 oktober

2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536, AB 2020/86, m.nt. A. Drahmann en D.K. Jongkind) geoordeeld dat dit alles-of-niets-systeem onevenredig is. Naar aanleiding van deze uitspraak is het Verzamelbesluit Toeslagen (Besluit van 20 december 2019, nr. 2019-215337, *Stcrt.* 2019, 70486) vastgesteld. Hieruit volgt dat wanneer een gedeelte van de kosten van kinderopvang tijdig is betaald, B/T het recht op KOT vaststelt naar rato van het bedrag aan kosten dat de ouder tijdig heeft betaald aan de kinderopvangorganisatie. In de hier geannoteerde uitspraak, stelt B/T zich in een nadere schriftelijke uiteenzetting dan ook op het standpunt dat een herberekening KOT 2014 dient plaats te vinden waarbij de wel betaalde kosten van € 14.291 overeenkomstig het Verzamelbesluit Toeslagen als grondslag worden genomen. Dit biedt de mogelijkheid voor de Afdeling om niet alleen het besluit te vernietigen wegens strijd met artikel 3:4 lid 2 Awb, maar ook om, door zelf in de zaak te voorzien, het bedrag aan KOT vast te stellen op € 11.007.

3. *Verzamelbesluit Toeslagen.* In de 23 oktober-uitspraken oordeelde de Afdeling (kort samengevat) dat bij het vaststellen van de hoogte van KOT en bij de terugvordering ervan het evenredigheidsbeginsel in acht dient te worden genomen. Naar aanleiding van deze uitspraken is het Verzamelbesluit Toeslagen vastgesteld. In deze beleidsregel wordt uitgelegd op welke wijze B/T de KOT vaststelt als de kosten van kinderopvang slechts gedeeltelijk zijn betaald. Deze uitspraak is naar ons weten de eerste uitspraak waarin dit Verzamelbesluit Toeslagen wordt toegepast. Wij zijn verheugd dat de B/T door middel van de nadere schriftelijke uiteenzetting zelf aangeeft dat de ouder thans wel recht heeft op KOT waardoor de Afdeling zelf in de zaak kan voorzien en het recht op KOT kan vaststellen. Hiermee kan op een effectieve manier worden bepaald op hoeveel KOT ouders recht hebben zonder dat zij hiervoor een nieuwe aanvraag hoeven in te dienen.

In aanvulling op deze uitspraak wijzen wij erop dat het Verzamelbesluit Toeslagen uit 2019 inmiddels is vervangen door een nieuw Verzamelbesluit Toeslagen, nl. het Besluit van 17 april 2020, nr. 2020-72441, *Stcrt.* 2020, 22720. Naast de hiervoor genoemde proportionele vaststelling, bevat het Verzamelbesluit nu ook een regeling voor gedeeltelijke terugvordering. Uitgangspunt is dat alleen bijzondere omstandigheden zich kunnen verzetten tegen gehele terugvordering. Daarvan worden in artikel 2.1 drie voorbeelden gegeven, nl. (1) een derde (bijv. een kinderopvangorganisatie) fraudeert zonder medeweten van de ouder; (2) een derde pleegt identiteitsfraude op naam van de ouder; en (3) als een door de ouder redelijkerwijze niet (meer) te herstellen geringe formele tekortkoming (zoals het ontbreken van een handtekening

in een contract) heeft geleid tot aanzienlijke negatieve gevolgen voor het recht op toeslagen, terwijl aan alle materiële eisen voor de toeslag is voldaan.

In onze annotatie bij de 23 oktober-uitspraak (AB 2020/85) wezen wij erop dat het eerste Verzamelbesluit maar terugwerkende kracht had tot 23 oktober 2019 en geen beleid bevatte over herzieningsverzoeken over KOT voor eerdere toeslagjaren. Het gewijzigde Verzamelbesluit komt hier (gedeeltelijk) aan tegemoet. Het gewijzigde Verzamelbesluit bepaalt namelijk dat 'bij wijze van uitzondering' herziening van een onherroepelijke terugvorderingsbeschikking wel mogelijk is als sprake is van de hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden. Ook is herziening van een toegekende of herziene tegemoetkoming die op 23 oktober 2019 of daarvoor onherroepelijk is geworden mogelijk als voldaan wordt aan de voorwaarden voor proportionele vaststelling (zoals de gedeeltelijke betaling uit de hier geannoteerde uitspraak). Wel zijn er twee belangrijke beperkingen: herziening is niet meer aan de orde als vijf jaren zijn verstreken na de laatste dag van het berekeningsjaar waarop de terugvordering respectievelijk KOT betrekking heeft en/of het recht op KOT in een berekeningsjaar met minder dan € 1.500 is verlaagd.

In onze eerdere annotatie schreven wij dat er in de praktijk vaak een lange tijd zit tussen de initiële bevoorschotting en de uiteindelijke toekenning. In de 23 oktober-uitspraak waren de KOT-rechten over de jaren 2014 en 2015 in 2017 nog altijd niet vastgesteld. Zolang het recht op KOT niet is vastgesteld is een verzoek om herziening mogelijk op grond van artikel 16 Awir. In de hier geannoteerde uitspraak was wel al in 2015 het recht op KOT op nihil vastgesteld. Het herzieningsverzoek is in dat geval gebaseerd op artikel 21a Awir jo. artikel 5a UR Awir. De Staatssecretaris maakt in het gewijzigde Verzamelbesluit een uitzondering op de regel dat die 21a-herziening niet plaatsvindt als de onjuistheid van de onherroepelijke tegemoetkoming voortvloeit uit later uitgevaardigde beleidsregels. De Staatssecretaris handhaaft wel de verjaringstermijn van 5 jaar. Dat betekent dat nu (halverwege 2020) geen 21a-herzieningsverzoeken meer kunnen worden ingediend voor de KOT-jaren 2014 en eerder. In de hier geannoteerde uitspraak was het herzieningsverzoek al ingediend in 2015, waardoor van een eventuele verjaring geen sprake was. Hoewel een verjaringstermijn van vijf jaar niet ongebruikelijk is, is het in dit geval wel opvallend omdat juist over het KOT-jaar 2014 veel procedures lopen. Ook de Adviescommissie uitvoering toeslagen heeft in haar rapport geconstateerd dat de institutionele vooringenomen handelwijze zich vooral heeft voorgedaan in de jaren 2014–2015.

Het kabinet heeft daarom besloten dat er een Spoedwet moet komen die het mogelijk maakt om ouders, die meer dan vijf jaar geleden geconfronteerd zijn met de hardheid van het systeem, het bedrag te laten ontvangen dat ze volgens de nieuwe jurisprudentie toen onterecht hebben moeten terugbetalen. Deze hardheidsregeling zou in juli 2020 al in werking moeten treden.

4. *Geautomatiseerde besluitvorming.* Het tweede vermeldenswaardige aspect van deze uitspraak ziet op de digitalisering van het bestuursrecht. Een van de discussies die in deze procedure speelt is of de voorschotten zijn stopgezet. In de beslissing op bezwaar op het herzieningsverzoek heeft B/T gesteld dat geen sprake was van een stopzetting maar van verrekeningen met eerdere terugvorderingen. Appellante betwist dit en stelt dat zij nooit over de verrekening is geïnformeerd. Bij de nadere schriftelijke uiteenzetting heeft B/T afgedrukt uit het computersysteem van B/T bijgevoegd. Daarop staan de verrekenende bedragen, met daarbij de datum van verrekening en de terugvorderingsbeschikking waarmee is verrekend, vermeld. Ter zitting heeft B/T nog toegelicht dat B/T geen kopie van de schriftelijke berichten aan appellante over de verrekeningen kan indienen, omdat dergelijke brieven niet vanuit het computersysteem kunnen worden afgedrukt. Ook worden verrekeningen niet vermeld op de website mijntoeslagen.nl. De Afdeling ziet geen reden voor twijfel aan de echtheid van de afgedrukte uit het computersysteem die B/T heeft ingediend en acht het daarom aannemelijk dat B/T een deel van het voorschot heeft verrekend. Dat deze berichten niet kunnen worden afgedrukt of worden vermeld op de website geldt niet alleen voor KOT, maar voor alle toeslagen. Dit blijkt uit een uitspraak van de Afdeling over het vaststellen van het voorschot huurtoeslag (ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1073). In deze procedure werd er ook KOT teruggevorderd en heeft B/T voorschotten huurtoeslag in 2017 verrekend met openstaande vorderingen van de KOT. Appellante betoogt in hoger beroep onder meer dat zij door B/T niet op de hoogte is gesteld van de door B/T toegepaste verrekeningen. Ter zitting heeft B/T gesteld dat "in het algemeen" schriftelijke kennisgevingen van verrekeningen worden gestuurd en dat er in dit geval geen aanleiding is om eraan te twifelen dat dit is gebeurd. De betrokken brieven worden echter niet in het computersysteem opgeslagen en daarvan kunnen dus ook geen afdrucken worden overgelegd. De Afdeling verbindt geen gevolgen aan het niet kunnen overleggen van de kennisgevingen: ook indien ervan moet worden uitgegaan dat appellante niet vooraf schriftelijk op de hoogte was gesteld van de verrekeningen, moet het haar volgens de Af-

deling toch vrij snel zijn opgevallen dat de huurtoeslag feitelijk niet meer werd uitbetaald. Volgens de Afdeling heeft de betrokkene een eigen verantwoordelijkheid: van een burger die aanspraak maakt op een toeslag of een andere tegemoetkoming mag worden verwacht dat deze de uitbetaling daarvan in de gaten houdt.

Wij vinden het opvallend dat B/T in beide uitspraken geen kopieën van de verzonden brieven kan overleggen. Ter voorkoming van misverstanden wijzen wij erop dat op grond van artikel 12 lid 1 Awir tegen een verrekeningsbeschikking geen bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open staat (vgl. o.a. ABRvS 5 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:356, en ABRvS 15 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1073). Dit is dus een afwijking van de regeling in de Awb. Dit doet er volgens ons echter niet aan af dat deze beschikkingen wel op de zaak betrekking hebbende stukken zijn die op grond van artikel 8:42 Awb door B/T aan de Afdeling hadden moeten worden toegezonden. Hoewel wij begrip hebben voor de praktische benadering door de Afdeling in de hier gepubliceerde uitspraak (er is op een alternatieve wijze bewezen dat sprake is van verrekening in plaats van stopzetting) achten wij het ten principale onjuist dat het niet mogelijk is om een kopie van een verzonden beschikking uit te draaien uit een computersysteem om zo toe te kunnen voegen aan een procesdossier. Ook de eigen verantwoordelijkheid van een burger om de feitelijke uitbetaling van de toeslagen in de gaten te houden, doet niets af aan de verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan om kopieën van verzonden brieven te bewaren. Zeker als deze beslissingen ook niet worden vermeld op mijnToeslagen.nl. Een afdruk uit een intern computersysteem van een bestuursorgaan is geen gelijkwaardig alternatief voor de verplichting om de op de zaak betrekking hebbende stukken in het geding te brengen. Uit die afdruk kan immers niet worden achterhaald wat de letterlijke tekst van de brief was. Daar komt bij dat de Afdeling op 24 december 2019 heeft geoordeeld dat in een tijd van toenemende digitalisering, leidend tot een digitaal burgerschap, de digitale toegang tot overheidsdiensten moet worden aangemerkt als een noodzakelijke voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op informatie en bepaalde rechten en voorzieningen (ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4434, AB 2020/197, m.nt. A. Drahmman & F. Çapkurt). In het verlengde van deze uitspraak mag een burger volgens ons van een bestuursorgaan verwachten dat een systeem als mijnToeslagen.nl alle relevante beslissingen vermeldt, waaronder de verrekeningen. Ook mag van een bestuursorgaan worden verwacht dat als zij gebruik maakt van geautomatiseerde besluitvorming, kopieën van

verzonden brieven kunnen worden gegenereerd dan wel kunnen worden ingezien in een digitaal systeem als mijnToeslagen.nl. Wij spreken dan ook de hoop uit dat de Afdeling in de nabije toekomst een oordeel zal geven over (i) eisen ten aanzien van het kunnen overleggen van verzonden brieven als gebruik gemaakt wordt van een computersysteem zoals B/T dat heeft en (ii) de volledigheid (en daarmee begrijpelijkheid) van de informatie op een voor burgers toegankelijk systeem als mijnToeslagen.nl.

5. *Afronding.* De besluitvorming van B/T in het KOT-dossier blijft voor interessante jurisprudentie zorgen. Wij zijn verheugd dat het vaststellen van het Verzamelbesluit Toeslagen ertoe leidt dat de Afdeling in dit geval zelf in de zaak kon voorzien door het recht op KOT zelf vast te stellen. Tegelijkertijd achten wij het zorgwekkend dat B/T werkt met een computersysteem waar het niet mogelijk is om verzonden brieven opnieuw uit te draaien en de informatie uit die brieven ook niet vermeld wordt op mijnToeslagen.nl. Wij spreken de hoop uit dat de Afdeling in een vervolguitspraak oordeelt dat een dergelijk systeem niet voldoet aan eisen van inzichtelijkheid en controleerbaarheid.

A. Drahmman en D.K. Jongkind

AB 2020/241

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

18 december 2019, nr. 201803820/1/R3
(Mrs. J.A. Hagen, J. Kramer, H.C.P. Venema)
m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Art. 3.1 Wro; art. 3.1.2 lid 2 onder a Bro

ABkort 2020/2
Milieurecht Totaal 2020/7064
ECLI:NL:RVS:2019:4340

Bestemmingsplan. Evenement en geluidbelasting. Onjuiste verwijzing naar beleidsregels.

Wat betreft het betoog van appellant sub 3 en appellant sub 5 en anderen dat de toegelaten geluidsbelasting ten onrechte afhankelijk van beleidsregels is, overweegt de Afdeling als volgt. In artikel 38, lid 38.2, onder i, van de planregels is een zogenoemde dynamische verwijzing opgenomen naar de door het bevoegd gezag vastgestelde beleidsregels met betrekking tot evenementen, thans het Evenementenbeleid Alphen aan den Rijn van 20 april 2017. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen is een dynamische verwijzing naar beleidsregels op grond van artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef