



Universiteit
Leiden
The Netherlands

AB 2021/185 Kinderopvangtoeslag

Drahmann, A.; Jongkind, D.K.

Citation

Drahmann, A., & Jongkind, D. K. (2021). AB 2021/185 Kinderopvangtoeslag. *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 2021(25), 1278-1285. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3278509>

Version: Not Applicable (or Unknown)
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3278509>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

leid dat aan appellante wel KOT zou worden verstrekt. Appellante betoogt dat zij voor enkele maanden de facto alleenstaande moeder was. Is het in een dergelijk geval proportioneel (mede in het licht van het doel van de regeling) om te verwachten dat zij stopte met haar werk en studie in afwachting van de verlening van een mvv? Het beoordelen of een hardheidsclausule wordt toegepast, zal vaak niet eenvoudig zijn en kan ook weer leiden tot een juridische procedure. In dit geval kwam de Afdeling echter in het geheel niet toe aan het beantwoorden van deze vraag naar de evenredigheid.

5. *Evenredigheid van de terugvordering.* Naast de vraag of appellante recht had op KOT, speelde in dit geval ook de vraag of de terugvordering evenredig was. In deze uitspraak past de Afdeling voor deze terugvordering de versoepelde lijn uit haar uitspraak van 2019 toe. Appellante betoogt dat het teruggevorderde bedrag een zware financiële last voor haar is. Voor de vraag of geheel of gedeeltelijk van terugvordering zou moeten worden afgezien hechten zowel B/T als de Afdeling veel waarde aan het Verzamelbesluit Toeslagen. De situatie van appellante wordt hierin niet expliciet genoemd en B/T ziet ook geen andere omstandigheden die dermate bijzonder zijn dat van terugvordering zou moeten worden afgezien. Daarbij is ook van belang dat in het Verzamelbesluit Toeslagen staat dat financiële problemen in beginsel geen reden zijn om terugvordering te matigen, omdat een betalingsregeling mogelijk is. De Afdeling oordeelt dat B/T kan worden gevolgd in dit standpunt en dat appellante ook verder niet aannemelijk heeft gemaakt dat de gevolgen van terugvordering onevenredig nadelig voor haar zijn. Het hoger beroep van appellante wordt dan ook ongegrond verklaard. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat voor het geheel of gedeeltelijk achterwege laten van terugvordering van belang zijn (i) de bijzondere omstandigheden van het geval of (ii) de onevenredigheid van de gevolgen. Het is aan appellante om dit aannemelijk te maken. In onderhavige zaak is appellante hier niet in geslaagd. Hoewel het oordeel van de Afdeling onzes inziens begrijpelijk is, kunnen wij ons voorstellen dat deze standaardoverweging bij appellante een onbevredigend gevoel achterlaat waarom haar geval geen bijzonder geval betreft.

6. *Afronding.* Bovenstaande uitspraak laat zien dat conform de uitspraak van de Afdeling uit 2019 B/T nu in ieder geval bij de terugvordering van KOT kijkt naar de concrete omstandigheden van het geval. Dit betekent echter niet dat elk beroep tegen een terugvordering gegrond zal zijn. De lat dat sprake moet zijn van bijzondere omstandigheden of onevenredige gevolgen ligt

hoog. Daarnaast blijkt uit de uitspraak dat de Wko nog meer gebonden bevoegdheden kent dan de wettelijke regelingen die hebben geleid tot de kinderopvangtoeslagaffaire. De Tweede Kamer heeft in een motie opgeroepen dat ook bij die bepalingen getoetst moet kunnen worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze uitspraak laat zien dat zonder een dergelijke bepaling de bestuursrechter niet zal toetsen of artikel 16 lid 3 Wko voldoet aan het evenredigheidsbeginsel.

A. Drahmman en D.K. Jongkind

AB 2021/185

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

9 september 2020, nr. 201808029/2/A2

(Mrs. J.A. Hagen, A.W.M. Bijloos, C.J. Borman)

m.nt. A. Drahmman en D.K. Jongkind*

Artikel 16 lid 5 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

RSV 2021/25

ECLI:NL:RVS:2020:2185

Bankoverschrijvingen naar het kindercentrum zonder doelomschrijving is onvoldoende voor het oordeel dat deze overschrijvingen niet zijn gedaan om de kosten van de afgenomen kinderopvang te betalen.

Vast staat dat appellante in 2015 bij kindercentrum C kinderopvang heeft afgenomen. Appellante kan de betaling van de kosten van de afgenomen kinderopvang aan kindercentrum C in beginsel aantonen met het overleggen van afschriften van haar bankrekening waarop haar overschrijvingen naar het kindercentrum zijn vermeld. Alleen op basis van tegenbewijs kan worden geoordeeld dat een op een bankafschrift vermelde overschrijving naar het kindercentrum niet is gedaan ter betaling van kosten van bij dat kindercentrum afgenomen kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen heeft terecht gesteld dat op de overgelegde bankafschriften van ING bank bij veel overschrijvingen naar kindercentrum C de namen van de kinderen van appellante staan vermeld, terwijl bij de overschrijvingen van € 700, € 500 en € 900 geen omschrijvingen zijn vermeld. Volgens de bankafschriften heeft appellante echter ook geen omschrijving vermeld bij de overschrijving van € 75 op 18 december 2015 en heeft zij bij de

* A. Drahmman 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.

overschrijving van € 1.010 op 23 oktober 2015 als omschrijving 'rest betaling' vermeld. Deze laatste twee overschrijvingen heeft de Belastingdienst/Toeslagen geaccepteerd als de betaling van kosten van in 2015 bij kindercentrum C afgenomen kinderopvang. Dat appellante bij enkele bankoverschrijvingen naar kindercentrum C geen omschrijving van het doel van de overschrijving heeft vermeld, is onvoldoende voor het oordeel dat appellante deze overschrijvingen niet heeft gedaan om kosten van in 2015 afgenomen kinderopvang te betalen.

Uit het voorgaande volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het vaststellingsbesluit van 3 juli 2020 ten onrechte als uitgangspunt heeft gehanteerd dat appellante voor de afgenomen kinderopvang in 2015 slechts aantoonbaar € 22.559 heeft betaald. De Belastingdienst/Toeslagen moet in een nieuw vaststellingsbesluit als uitgangspunt nemen dat appellante voor de in 2015 afgenomen kinderopvang aantoonbaar (€ 1.782 + € 7.877 + € 14.452,62 =) € 24.111,62 heeft betaald.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 21 augustus 2018 in zaak nr. 18/1309 in het geding tussen:

Appellante,
en
Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij tussenuitspraak van 24 juli 2019 heeft de Afdeling de Belastingdienst/Toeslagen opgedragen om binnen acht weken na verzending van de tussenuitspraak en met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen het besluit van 21 februari 2018 te herstellen door een nieuw besluit op het door appellante gemaakte bezwaar te nemen en dit besluit aan appellante en de Afdeling te zenden.

Bij beschikking van 18 september 2019 heeft de Afdeling de in de tussenuitspraak bepaalde termijn verlengd tot 18 oktober 2019.

Bij besluit van 17 oktober 2019 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door appellante gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Appellante heeft een zienswijze ingediend.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een aanvullend verweerschrift ingediend.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juli 2020, waar appellante, bijgestaan door gemachtigde A, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. J.G.C. van de Werken en mr. T. Kuijpers, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het besluit van 17 oktober 2019 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Voorgeschiedenis

2. Appellante heeft in 2015 voor kinderopvang van haar kinderen in januari gebruikt gemaakt van kindercentrum A, van 1 februari tot en met 31 mei van kindercentrum B en van 1 juni tot en met 31 december van kindercentrum C.

3. Bij besluit van 4 mei 2016 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag van appellante voor het jaar 2015 opnieuw berekend en op nihil gesteld. Bij besluit van 30 juli 2016 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het daartegen door appellante gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 8 december 2016 in zaak nr. 16/3721 heeft de rechtbank geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot terecht op nihil heeft gesteld. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 21 februari 2018 heeft de Belastingdienst/Toeslagen een verzoek van appellante om herziening van haar voorschot kinderopvang voor het jaar 2015 afgewezen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft deze afwijzing bij besluit van 21 februari 2018 in bezwaar gehandhaafd. De rechtbank heeft dat besluit vernietigd, maar bepaald dat de rechtsgevolgen ervan geheel in stand blijven. Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

De tussenuitspraak

4. In de tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de Belastingdienst/Toeslagen het herzieningsverzoek ten onrechte heeft beoordeeld met toepassing van artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De Belastingdienst/Toeslagen had het verzoek van appellante om herziening moeten opvatten als een verzoek om met toepassing van artikel 16, vijfde lid, van Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) haar aanspraak op kinderopvangtoeslag voor het jaar 2015 opnieuw te beoordelen en bij die beoordeling de bij het herzieningsverzoek gevoegde documenten moeten betrekken.

5. Gezien de tussenuitspraak is het hoger beroep van appellante gegrond. De Afdeling zal de uitspraak van de rechtbank vernietigen, voor zover daarbij is bepaald dat de rechtsgevolgen van het door de rechtbank vernietigde besluit van 21 februari 2018 geheel in stand blijven.

Standpunt Belastingdienst/Toeslagen

6. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het nieuwe besluit van 17 oktober 2019 op het standpunt gesteld dat appellante bij alle drie de kindercentra waarvan zij in 2015 gebruik heeft gemaakt niet aan de voorwaarden heeft voldaan om voor dat jaar kinderopvangtoeslag te ontvangen.

7. In het aanvullend verweerschrift van 3 juli 2020 heeft de Belastingdienst/Toeslagen verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535, het op 25 december 2019 in werking getreden Verzamelbesluit Toeslagen en het op 22 april 2020 in werking getreden geactualiseerde Verzamelbesluit Toeslagen (hierna het Verzamelbesluit). De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich op het standpunt gesteld dat deze omstandigheden aanleiding geven om het nieuwe besluit van 17 oktober 2019 te herzien. De Belastingdienst heeft de situatie van appellante getoetst aan het Verzamelbesluit en is op grond daarvan tot de conclusie gekomen dat een herberekening van de kinderopvangtoeslag 2015 van appellante moet plaatsvinden, waarbij de door appellante aantoonbaar betaalde kosten voor kinderopvang van € 22.559 conform het Verzamelbesluit als grondslag zullen dienen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in het verweerschrift toegelicht hoe hij tot deze grondslag is gekomen.

Beoordeling standpunt Belastingdienst/Toeslagen

8. Uit het verweerschrift volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen zijn standpunt in het besluit van 17 oktober 2019, dat appellante geen recht heeft op kinderopvangtoeslag voor het jaar 2015, inmiddels heeft verlaten. Dat besluit kan alleen al hierom niet in stand blijven. De Afdeling zal dat besluit vernietigen, omdat het in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb niet deugdelijk is gemotiveerd.

9. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de kinderopvangtoeslag 2015 van appellante bij besluit van 3 juli 2020 definitief vastgesteld op € 17.626,21 en dit besluit als bijlage bij het verweerschrift gevoegd. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 5 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:930) kan de Belastingdienst/Toeslagen een voorschot herzien zolang de tegemoetkoming niet is vastgesteld. Aangezien de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag 2015 heeft vastgesteld kan appellante niet meer bereiken dat het voorschot wordt herzien. In zoverre heeft appellante geen belang meer bij de verdere behandeling van haar hoger beroep.

10. De Belastingdienst/Toeslagen heeft ter motivering van het vaststellingsbesluit van 3 juli 2020 verwezen naar het aanvullend verweerschrift van 3 juli 2020. Partijen hebben ter zitting aangegeven

het op prijs te stellen indien de Afdeling mede ingaat op het vaststellingsbesluit van 3 juli 2020.

Gezien het voorgaande en het verloop van de procedure tot nu toe ziet de Afdeling aanleiding om in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil hierna in te gaan op het standpunt van de Belastingdienst/Toeslagen in het aanvullend verweerschrift. De Afdeling zal daarbij tevens ingaan op hetgeen appellante heeft aangevoerd in haar zienswijzen van 29 november 2019 en 3 juli 2020.

*De kinderopvangtoeslag 2015**Zienswijzen*

11. Appellante betoogt dat de Belastingdienst bij het bepalen van de grondslag voor het berekenen van haar kinderopvangtoeslag 2015 ten onrechte informatie heeft gebruikt uit het strafrechtelijk onderzoek dat de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (hierna: FIOD) tegen haar heeft ingesteld. Appellante voert aan dat de Belastingdienst/Toeslagen op de zitting van 20 mei 2019 bij de Afdeling heeft toegezegd dat het strafrechtelijk onderzoek geen rol zal spelen in deze procedure. Volgens appellante mag zij aan deze toezegging het gerechtvaardigde vertrouwen ontleen dat de Belastingdienst/Toeslagen geen informatie uit het strafrechtelijk onderzoek zou gebruiken bij het bepalen van haar aanspraak op kinderopvangtoeslag voor het jaar 2015.

Appellante voert in haar zienswijze van 3 juli 2020 aan dat zij in 2013 van het betrokken kindercentrum, evenals in 2015, een korting kreeg op de kosten van de afgenomen kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen heeft bij de definitieve vaststelling van haar aanspraak op kinderopvangtoeslag voor het jaar 2013 deze korting geaccepteerd en haar het volledige bedrag aan kinderopvangtoeslag toegekend. Volgens appellante mocht zij hieraan het gerechtvaardigde vertrouwen ontleen dat het verkrijgen van een korting op de kosten van kinderopvang niet in de weg stond aan de toekenning van kinderopvangtoeslag. De Belastingdienst/Toeslagen mocht haar het ontvangen van een korting op de kosten van kinderopvang in 2015 daarom niet tegenwerpen.

Appellante betoogt tot slot dat zij alle kosten van de in 2015 afgenomen kinderopvang heeft betaald. Bij het berekenen van haar kinderopvangtoeslag moet de Belastingdienst/Toeslagen daarom uitgaan van betaling van de volledige kosten van de kinderopvang die zij in 2015 heeft afgenomen.

Het beroep op het vertrouwensbeginsel

12. Op de zitting van de Afdeling van 20 mei 2019 is het hoger beroep van appellante tegen de

uitspraak van de rechtbank over het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 21 februari 2018 behandeld. Bij dat besluit had de Belastingdienst/Toeslagen de afwijzing van haar verzoek om herziening van haar voorschot kinderopvangtoeslag 2015 gehandhaafd.

Volgens het proces-verbaal van de zitting van 20 mei 2019 heeft de vertegenwoordiger van de Belastingdienst/Toeslagen toen gezegd: "De fraudezaak heeft geen rol gespeeld." Deze mededeling had betrekking op de afwijzing van het verzoek om herziening en de handhaving van die afwijzing in bezwaar. De vertegenwoordiger van de Belastingdienst/Toeslagen heeft met deze mededeling niet de toezegging gedaan dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het nemen van een nieuw besluit na de zitting geen gebruik zal maken van informatie uit het FIOD-onderzoek.

13. In deze procedure is alleen de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2015 van appellante aan de orde. De hoogte van die kindervangtoeslag is gebaseerd op informatie over omstandigheden die betrekking hebben op het jaar 2015, zoals de aard van de in 2015 afgenomen kinderopvang, het in 2015 afgenomen aantal uren kinderopvang en de tijdige betaling van de kosten daarvan, de hoogte van het in 2015 verdiende loon en het in 2015 gewerkte aantal uren. De vaststelling van de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2013 is hiervoor niet van belang. De vaststelling van de kinderopvangtoeslag 2013 kan daarom geen toezegging inhouden voor de berekening van de kinderopvangtoeslag 2015 van appellante.

14. De conclusie is dat het beroep op het verouweningsbeginsel faalt.

Kinderopvang bij kindercentrum A

15. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat appellante met de overgelegde stukken heeft aangetoond dat zij in 2015 per bankoverschrijving € 1.782 aan kinderopvangcentrum kindercentrum A heeft betaald. Appellante heeft echter niet aangetoond dat zij een contante betaling van € 488,93 daadwerkelijk heeft gedaan.

Appellante heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de Belastingdienst/Toeslagen de contante betaling van € 488,93 terecht niet bij de berekening van haar kinderopvangtoeslag 2015 heeft betrokken, omdat de kosten van kinderopvang voor dit bedrag niet op haar hebben gedrukt.

Gezien het voorgaande behoeft de betaling van de kosten van kinderopvang aan kindercentrum A verder geen bespreking.

Kinderopvang bij kindercentrum B

16. Volgens de herziene jaaropgave van kindercentrum B, die appellante bij de Belastingdienst/Toeslagen heeft ingediend, bedroegen de kosten van de kinderopvang die zij in 2015 bij kindercentrum B heeft afgenomen € 7.877. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat appellante heeft aangetoond dat zij aan kindercentrum B voor de in 2015 afgenomen kinderopvang € 7.877 heeft betaald.

Gezien het voorgaande behoeft de betaling van de kosten van kinderopvang aan kindercentrum B verder geen bespreking.

Kinderopvang bij kindercentrum C

17. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat appellante heeft aangetoond dat zij voor de afgenomen kinderopvang aan kindercentrum C € 12.900 heeft betaald. Appellante heeft de betaling van drie bedragen van € 500, € 900 en € 700 aan kindercentrum C niet voldoende aangetoond. In het verweerschrift heeft de Belastingdienst/Toeslagen hierover verder het volgende vermeld.

Uit de door appellante overgelegde bankafschriften blijkt dat zij in 2015 in totaal € 14.100 en in 2016 € 900 heeft overgemaakt aan kindercentrum C. Appellante heeft gesteld dat het laatste bedrag gedeeltelijk voor de opvangkosten in 2015 is bestemd, zodat zij in totaal € 15.000 aan kindercentrum C heeft betaald. Uit bankgegevens waarover de Belastingdienst/Toeslagen beschikt blijkt echter dat kindercentrum C het bedrag van € 500 en het bedrag van € 900 heeft teruggestort aan appellante met de omschrijving "verkeerde boeking terug gestort". Appellante heeft op de hoorzitting op 3 september 2019 aangegeven dat deze bedragen aan haar zijn betaald, omdat zij een contant bedrag van € 1.500 heeft geleend aan de houder van kindercentrum C, en dat houder kindercentrum C de lening op deze wijze heeft terugbetaald. Daarbij heeft appellante gewezen op haar e-mail van 10 april 2017 aan houder kindercentrum C, waarin zij heeft vermeld dat deze bedragen verband hielden met een lening.

Houder kindercentrum C heeft tijdens een verhoor als verdachte op 2 september 2019 bij de FIOD verklaard dat de naar appellante overgeschreven bedragen € 500 en € 900 niets te maken hebben met de terugbetaling van een lening, maar dat dit verkeerde boekingen waren. Gezien deze verklaring van houder kindercentrum C kunnen volgens de Belastingdienst/Toeslagen de bankoverschrijvingen van € 500 en € 900 van appellante naar kindercentrum C niet worden toegerekend aan de betaling van kosten van bij kindercentrum C afgenomen kinderopvang, houder

kindercentrum C heeft op 2 september 2019 tevens verklaard dat zij wel een bedrag van appellante heeft geleend, maar dat zij dat bedrag niet contant heeft ontvangen. Zij heeft verklaard dat de bankoverschrijving van € 700 van appellante naar kindercentrum C op 25 september 2015 niet is gedaan om kosten van afgenomen kinderopvang te betalen, maar dat dit een lening aan kindercentrum C betrof. Gezien deze verklaring van houder kindercentrum C kan volgens de Belastingdienst/Toeslagen de overschrijving van € 700 van appellante naar kindercentrum C niet worden toegerekend aan de betaling van kosten van bij kindercentrum C afgenomen kinderopvang.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft verder van belang geacht dat bij de bankoverschrijvingen van appellante naar kindercentrum C van € 700, € 500 en € 900 op de bankafschriften niet was vermeld waarvoor de betalingen dienden, terwijl appellante bij andere overschrijvingen naar kindercentrum C steeds de namen van haar kinderen heeft vermeld.

Gezien het voorgaande acht de Belastingdienst/Toeslagen aangetoond dat appellante voor kinderopvang in 2015 aan kindercentrum C (15.000 - € 500 - € 900 - € 700 =) € 12.900 heeft betaald.

17.1. Volgens de herziene jaargave van kindercentrum C, die appellante bij de Belastingdienst/Toeslagen heeft ingediend, bedroegen de kosten van de kinderopvang die appellante in 2015 bij kindercentrum C heeft afgenomen € 14.452,62. Appellante heeft bij de Belastingdienst/Toeslagen een betalingsoverzicht 'Afschrijvingen: kindercentrum kindercentrum C' van ING bank met als afdrukdatum 2 juni 2016 overgelegd. Op dit overzicht zijn bankoverschrijvingen van appellante naar kindercentrum kindercentrum C in 2015 en 2016 vermeld. Op het overzicht is vermeld dat appellante op 25 september 2015 € 700, op 30 november 2015 € 500 en op 16 februari 2016 € 900 via ING bank naar kindercentrum C heeft overgemaakt. Bij de drie betalingen is op het overzicht geen omschrijving van het doel van de betalingen vermeld.

Vast staat dat appellante in 2015 bij kindercentrum C kinderopvang heeft afgenomen. Appellante kan de betaling van de kosten van de afgenomen kinderopvang aan kindercentrum C in beginsel aantonen met het overleggen van afschriften van haar bankrekening waarop haar overschrijvingen naar het kindercentrum zijn vermeld. Alleen op basis van tegenbewijs kan worden geoordeeld dat een op een bankafschrift vermelde overschrijving naar het kindercentrum niet is gedaan ter betaling van kosten van bij dat kindercentrum afgenomen kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen heeft terecht gesteld dat

op de overgelegde bankafschriften van ING bank bij veel overschrijvingen naar kindercentrum C de namen van de kinderen van appellante staan vermeld, terwijl bij de overschrijvingen van € 700, € 500 en € 900 geen omschrijvingen zijn vermeld. Volgens de bankafschriften heeft appellante echter ook geen omschrijving vermeld bij de overschrijving van € 75 op 18 december 2015 en heeft zij bij de overschrijving van € 1.010 op 23 oktober 2015 als omschrijving 'rest betaling' vermeld. Deze laatste twee overschrijvingen heeft de Belastingdienst/Toeslagen geaccepteerd als de betaling van kosten van in 2015 bij kindercentrum C afgenomen kinderopvang. Dat appellante bij enkele bankoverschrijvingen naar kindercentrum C geen omschrijving van het doel van de overschrijving heeft vermeld, is onvoldoende voor het oordeel dat appellante deze overschrijvingen niet heeft gedaan om kosten van in 2015 afgenomen kinderopvang te betalen.

Tijdens het verhoor door de FIOD op 2 september 2019 heeft houder kindercentrum C weliswaar verklaard dat de overschrijving van € 700 geen betaling was voor afgenomen kinderopvang, maar deze enkele verklaring is onvoldoende voor het oordeel dat appellante met de overgelegde bankafschriften van ING bank niet heeft aangetoond dat zij het bedrag van € 700 naar kindercentrum C heeft overgeschreven ter betaling van in 2015 afgenomen kinderopvang.

Ter zitting heeft appellante toegelicht dat zij een van de eersten was die voor haar kinderen kinderopvang heeft afgenomen bij het toentertijd nieuwe kindercentrum C. Het kindercentrum had spullen nodig en zij heeft toen aan kindercentrum C geld geleend. Na de overschrijvingen van kindercentrum C naar appellante van € 500 en € 900 heeft houder kindercentrum C haar desgevraagd verzekerd dat deze overschrijvingen aflossingen waren van de lening. Appellante heeft de aflossing van de lening vermeld in de e-mail van 10 april 2017 aan kindercentrum C. In deze e-mail heeft appellante vermeld dat kindercentrum C € 500 en € 900 per bankoverschrijving en € 100 contant aan haar heeft betaald en dat daarmee de lening van € 1.500 geheel is afgelost. De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van deze toelichting te twijfelen. De enkele verklaring van houder kindercentrum C tijdens het verhoor door de FIOD op 2 september 2019 dat de overschrijvingen van € 500 en € 900 naar appellante niets te maken hadden met de aflossing van een lening is daarvoor onvoldoende. Daarbij is mede van belang dat niet is gebleken dat houder kindercentrum C na ontvangst van de e-mail van 10 april 2017 aan appellante heeft meegegeeld dat de inhoud van die e-mail onjuist was, hetgeen wel in de rede had gelegen.

17.2. De conclusie is dat de Belastingdienst/Toeslagen ervan moet uitgaan dat appellante de bedragen van € 700, € 500 en € 900 naar kindercentrum C heeft overgeschreven ter betaling van kosten van bij kindercentrum C afgenomen kinderopvang. Daarbij is van belang dat volgens handgeschreven aantekeningen op het bankafschrift van het bedrag van € 900 een bedrag van € 554,80 was bestemd voor de betaling van in 2016 afgenomen kinderopvang, zodat € 345,20 valt toe te rekenen aan 2015.

Slotsom

18. Uit de overgelegde bankafschriften volgt dat appellante de op de herziene jaaropgaven vermelde kosten van € 7.877 voor de afgenomen kinderopvang bij kindercentrum B en € 14.452,62 voor de afgenomen kinderopvang bij kindercentrum C geheel heeft betaald. Uit de bankafschriften volgt dat zij voor de afgenomen kinderopvang bij kindercentrum A € 1.782 heeft betaald. De Belastingdienst/Toeslagen moet er bij de vaststelling van de hoogte van de kinderopvangtoeslag 2015 van appellante van uitgaan dat appellante de betaling van deze bedragen heeft aangetoond.

Uit het voorgaande volgt dat de Belastingdienst/Toeslagen bij het vaststellingsbesluit van 3 juli 2020 ten onrechte als uitgangspunt heeft gehanteerd dat appellante voor de afgenomen kinderopvang in 2015 slechts aantoonbaar € 22.559 heeft betaald. De Belastingdienst/Toeslagen moet in een nieuw vaststellingsbesluit als uitgangspunt nemen dat appellante voor de in 2015 afgenomen kinderopvang aantoonbaar (€ 1.782 + € 7.877 + € 14.452,62 =) € 24.111,62 heeft betaald.

19. De Belastingdienst/Toeslagen dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten in hoger beroep 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 21 augustus 2018 in zaak nr. 18/1309, voor zover daarbij is bepaald dat de rechtsgevolgen van het door de rechtbank vernietigde besluit van 21 februari 2018 geheel in stand blijven;

III. vernietigt het besluit van de Belastingdienst/Toeslagen van 17 oktober 2019, kenmerk 2068.62.052;

IV. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.837,50 (zeg-

ge: achttienhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat Belastingdienst/Toeslagen aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 253 (zegge: tweehonderddrieënvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Noot

1. *Inleiding.* Deze uitspraak verdient een annotatie omdat het de nieuwe lijn laat zien die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') hanteert bij de vaststelling van de kinderopvangtoeslag (hierna: 'KOT'). Uit de uitspraak blijkt dat Belastingdienst/Toeslagen (hierna: 'B/T') een te strenge toets aanhield wat betreft het aantonen van de daadwerkelijk betaalde kosten voor het afnemen van kinderopvang. Daarmee is deze uitspraak een voorbeeld van de burgervriendelijke lijn die de Afdeling lijkt te hebben ingezet.

2. *Casusbeschrijving en tussenuitspraak.* Wat was er in deze zaak aan de hand? Appellante heeft in 2015 voor kinderopvang van haar kinderen gebruik gemaakt van drie verschillende kindercentra: in januari van kindercentrum A, van 1 februari tot en met 31 mei van kindercentrum B en van 1 juni tot en met 31 december van kindercentrum C. Bij besluit van 4 mei 2016 heeft B/T het voorschot KOT voor 2015 opnieuw berekend en vastgesteld op nihil. Appellante ging hiertegen in bezwaar en vervolgens in beroep maar kreeg beide keren geen gelijk. Tegen deze uitspraak is geen hoger beroep ingesteld. Waar het in onderhavige zaak om gaat is het besluit van 21 februari 2018 waar B/T een verzoek van appellante om herziening van haar voorschot KOT voor het jaar 2015 heeft afgewezen. Na een rechtsgang in bezwaar en beroep, heeft appellante tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld. In een tussenuitspraak (ABRvS 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2563, r.o. 8) oordeelt de Afdeling dat B/T het herzieningsverzoek ten onrechte heeft beoordeeld met toepassing van artikel 4:6 Algemene wet bestuursrecht (hierna: 'Awb'). B/T had het herzieningsverzoek van appellante moeten opvatten als een verzoek om met toepassing van artikel 16, vijfde lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: 'Awir') haar aanspraak op KOT voor het jaar 2015 opnieuw te beoordelen. B/T had dus het verkeerde toetsingskader gebruikt. Daarom droeg de Afdeling B/T in de tussenuitspraak op om een nieuw besluit te nemen en te beoordelen of het voorschot van appellante voor 2015 terecht op nihil is gesteld. In dat nieuwe besluit stelt B/T zich op het standpunt dat appellante bij alle drie de kinder-

centra niet aan de voorwaarden heeft voldaan om KOT te ontvangen. Op grond van de artikelen 6:19 en 6:24 Awb maakt dit nieuwe besluit van rechtswege deel uit van deze hoger beroepsprocedure en gaat de onderhavige uitspraak mede over dit besluit.

3. *23 oktoberuitspraak en Verzamelbesluit Toeslagen.* B/T stelde zich in het besluit uit 2019 op het standpunt dat appellante in het geheel geen recht had op KOT voor het jaar 2015, maar in het aanvullend verweerschrift uit 2020 komt B/T terug van dit standpunt. B/T verwijst namelijk in het verweerschrift naar de – zes dagen na het besluit gedane – 23 oktoberuitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:3535, AB 2020/85, m.nt. A. Drahmans & D.K. Jongkind). In deze baanbrekende uitspraak heeft de Afdeling – kort samengevat – geoordeeld dat B/T maatwerk moet bieden door het evenredigheidsbeginsel te betrekken in de besluitvorming en niet meteen moet overgaan tot nihilstelling. In het Verzamelbesluit Toeslagen heeft B/T vervolgens beleid vastgesteld over het proportioneel vaststellen van KOT en het matigen van de terugvordering van de toeslagen. In het verweerschrift geeft B/T aan dat op basis van dit Verzamelbesluit een herberekening van de KOT voor 2015 moet plaatsvinden, waarbij de door appellante *aantoonbaar* betaalde kosten voor kinderopvang, conform het Verzamelbesluit, als grondslag zullen dienen om het recht op KOT proportioneel vast te kunnen stellen.

4. *Aantoonbaar betaalde kosten.* In de hier gepubliceerde uitspraak spitst de zaak zich toe op de vraag of de kosten voor de kinderopvang aantoonbaar zijn betaald. B/T stelt in het verweerschrift dat appellante heeft aangetoond €12.900 te hebben betaald. Er zijn echter drie bedragen (een bedrag van €500, €900 en €700) waarvan B/T van mening is dat appellante niet voldoende heeft aangetoond dat zij die heeft betaald. Uit de bankafschriften blijkt dat appellante in 2015 in totaal €14.100 en in 2016 €900 heeft overgemaakt aan het kindercentrum. Appellante betoogt dat het laatste bedrag gedeeltelijk voor de opvangkosten in 2015 is bestemd, wat maakt dat zij in totaal €15.000 heeft betaald. Uit de uitspraak blijkt hoe gedetailleerd B/T naar de feiten heeft gekeken: bij de drie betalingen is geen doelomschrijving vermeld en mede daardoor is er discussie of deze betalingen een aflossing van een lening betroffen of een betaling voor kinderopvang. Volgens B/T zijn de drie bedragen niet aantoonbaar betaald ten behoeve van de kosten voor kinderopvang. De Afdeling gaat hier niet in mee. De Afdeling is van oordeel dat het enkel ontbreken van een doelomschrijving van de overschrijving onvoldoende is voor het oordeel dat appellante deze overschrijvingen niet heeft gedaan om de kosten van de in 2015 afgenomen kinderop-

vang te betalen. B/T moet daarom van de Afdeling een nieuw vaststellingsbesluit nemen en daarbij als uitgangspunt hanteren dat appellante de kosten voor de in 2015 afgenomen kinderopvang aantoonbaar heeft betaald.

5. *Burgervriendelijkere benadering door B/T.* Onderhavige uitspraak past in de tendens waarbij zowel B/T als de Afdeling een enigszins burger-vriendelijkere houding aannemen. Waar B/T eerst oordeelde dat appellante helemaal geen recht op KOT had, kent B/T nu naar rato KOT toe. Toch valt uit deze uitspraak op dat B/T kennelijk nog steeds de bewijslast om aan te tonen dat de kosten zijn voldaan volledig bij de ouders legt en daarbij de lat erg hoog legt: het feit dat er geen doelomschrijving is opgenomen bij de betaling wordt in het nadeel van de burger uitgelegd. Bij het lezen van de uitspraak lijkt het er daarmee op dat bij B/T slechts een beperkte cultuuromslag heeft plaatsgevonden en de burger – of in ieder geval deze ouder – nog altijd als potentiële fraudeur werd gezien. Het is dan ook positief om te zien dat de Afdeling hierover kritisch is.

6. *Burgervriendelijkere benadering door de Afdeling.* Het oordeel van de Afdeling als het gaat om het vaststellen van de aantoonbaar betaalde kosten is een zichtbare versoepeling ten opzichte van eerdere jurisprudentie. De vaste jurisprudentie van vóór de 23-oktoberuitspraken was dat er geen aanspraak op KOT bestond indien de vraagouder niet kon aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk had betaald (ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1114). Indien een deel van de kosten aantoonbaar is voldaan, kon – behoudens eventuele uitzonderingen zoals afrondingsverschillen – geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager deel. Voor het aantonen van de kosten voor kinderopvang die daadwerkelijk zijn betaald, golden stringente eisen: een verklaring dat er is betaald diende altijd te worden ondersteund met betaalbewijzen, zoals bankafschriften waaruit de overschrijving bleek of, bij contante betaling, bewijzen van geldopnames in combinatie met (volledig ingevulde en gedateerde) kwitanties (ABRvS 14 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1706, ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1564 en ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5679). Het overleggen van bankafschriften was onvoldoende als niet kon worden afgeleid dat de betaling specifiek aan de gastouder is gedaan (ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6714). Op grond van deze ‘oude’ jurisprudentie zou kunnen worden betoogd dat B/T de drie betalingen terecht niet heeft aangemerkt als “aantoonbare” betalingen. Uit de bankomschrijvingen was namelijk niet af te leiden dat het om betalingen voor kinderopvang ging. Aan de andere kant heeft de ouder in kwestie een

verklaring voor de wirwar aan betalingen en een e-mail die deze verklaring ondersteunt. De Afdeling ziet geen reden om aan de uitleg van deze ouder te twijfelen en geeft daardoor – anders dan B/T – de ouder het voordeel van de twijfel.

7. *Afronding.* Uit onderhavige uitspraak blijkt dat overschrijvingen naar een kindercentrum, ook als een duidelijke doelomschrijving ontbreekt, voldoende kunnen zijn om betaalde kosten voor kinderopvang aan te tonen. Hoewel de bewijslast om aan te tonen dat de kosten zijn voldaan nog altijd bij de ouders ligt, mogen (of zelfs moeten) ouders soms het voordeel van de twijfel krijgen. Dit vinden wij een positieve ontwikkeling. Gesteld kan worden dat in deze uitspraak van de Afdeling het burgerperspectief voorop is gesteld en dat er niet overhaast wordt geconcludeerd dat er sprake is van fraude. De nieuwe jurisprudentielijn, waarbij evenredigheid en maatwerk belangrijke pijlers zijn, komt in de uitspraak dan ook goed tot uitdrukking. De volgende stap is dat deze uitspraak breed besproken wordt binnen B/T (en andere overheidsinstanties) zodat deze kan bijdragen aan de verdere cultuurverandering aldaar, zodat ook daar burgers vaker het voordeel van de twijfel krijgen in dit soort procedures.

A. Drahmman en D.K. Jongkind

AB 2021/186

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

11 mei 2021, nr. 19/741 en 19/743
(Mrs. M.M. Smorenburg, H.S.J. Albers, T. Pavičević)
m.nt. C.M.M. van Mil

Art. 5:20, 5:32 eerste lid, 6:20 derde lid Awb; art. 8.4 eerste lid, 8.5 Wet dieren; art. 18 derde lid Verordening (EG) nr. 178/2002

ECLI:NL:CBB:2021:476

Last onder dwangsom. Niet voldaan aan medewerkingsplicht van artikel 8.4 Wet dieren door alleen op locatie inzicht te geven in gevraagde gegevens en deze niet digitaal toe te willen zenden.

Uit de door verweerder gegeven toelichting ter zitting en de nadere stukken van 14 september 2020 en 21 september 2020 – waaronder de overgelegde traceringsgegevens – blijkt naar het oordeel van het College dat reeds geruime tijd voor 23 november 2018 voldoende duidelijk was dat er een aanmerkelijke kans was dat er een verband was tussen de ziektegevallen als gevolg van Salmonella Goldcoast

en het van het bedrijf van appellante afkomstige vlees. Uit e-mailcorrespondentie in het dossier blijkt dat verweerder aan appellante, om de bron van de besmetting verder te kunnen onderzoeken, voorafgaand aan de brief van 23 november 2018 mondeling heeft gevraagd om de resultaten van uitgevoerd microbiologisch laboratoriumonderzoek. Vervolgens zijn de gegevens schriftelijk gevorderd bij brief van 23 november 2018. Appellante heeft daarop te kennen gegeven wel bereid te zijn om de gegevens op locatie in te laten zien, maar niet om de gegevens digitaal over te leggen. Het College acht het echter geenszins onredelijk om, met het oog op het in het kader van de toezichtstaak van de NVWA te verrichten nadere onderzoek naar de bron van de besmetting, van appellante te vergen om de microbiologische gegevens ook digitaal aan te leveren. Door alleen op locatie inzicht te geven in de gevraagde gegevens en deze niet digitaal toe te willen zenden heeft appellante niet voldaan aan haar medewerkingsplicht van artikel 8.4 van de Wet dieren. De last onder dwangsom is dan ook terecht opgelegd.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 11 mei 2021 in de zaak tussen:

Exportslachterij naam 1 B.V., appellante, (gem.: mr. K.J. Defares en mr. J. Jansen),
en

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verweerder, (gem.: mr. H.D. Strookman).

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2018 (het primaire besluit 1) heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom opgelegd om te voldoen aan artikel 8.4, eerste lid van de Wet dieren door een aantal (laboratorium)gegevens te verstrekken.

Bij besluit van 29 november 2018 (het primaire besluit 2) heeft verweerder aan appellante een last onder dwangsom opgelegd om te voldoen aan artikel 18, derde lid, van Verordening (EG) nr. 178/2002 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2002 tot vaststelling van de algemene beginselen en voorschriften van de levensmiddelenwetgeving, tot oprichting van een Europese Autoriteit voor voedselveiligheid en tot vaststelling van procedures voor voedselveiligheidsaangelegenheden (Verordening 178/2002) door een aantal in de last omschreven (tracerings)gegevens te verstrekken.

Appellante heeft tegen beide primaire besluiten bezwaar gemaakt.

Op 22 mei 2019 heeft appellante beroep ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing op het bezwaar tegen het primaire besluit 1 (19/741) en het primaire besluit 2 (19/743). Daarnaast heeft appellante ten aanzien van beide beroepen