

Uitspraak 201710375/1/A2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1333
Datum uitspraak	24 april 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 december 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag van [appellante] over de periode van 1 augustus tot 31 augustus 2014 herzien en vastgesteld op nihil.

Volledige tekst

201710375/1/A2.

Datum uitspraak: 24 april 2019

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 november 2017 in zaken nrs. 17/2727 en 17/2729 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen.

Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag van [appellante] over de periode van 1 augustus tot 31 augustus 2014 herzien en vastgesteld op nihil.

Bij besluit van 15 mei 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag van [appellante] over het jaar 2013 definitief vastgesteld op nihil.

Bij onderscheiden besluiten van 13 maart 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de door [appellante] tegen de besluiten van 30 december 2014 en 15 mei 2015 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij besluit van 28 april 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag van [appellante] over het jaar 2013 opnieuw definitief vastgesteld op nihil.

Bij besluit van eveneens 28 april 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag van [appellante] over het jaar 2014 definitief vastgesteld op nihil.

Bij uitspraak van 16 november 2017 heeft de rechtbank de door [appellante] tegen de besluiten van 13 maart 2017 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2018, waar [appellante], bijgestaan door mr. M.E. González Pérez, advocaat te Helmond, en [gemachtigde], en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door drs. J.G.C. van de Werken, bijgestaan door mr. R.W. Veldhuis, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] heeft in 2013 en 2014 voor haar kind gebruik gemaakt van kinderopvang via [gastouderbureau] Bij besluit van 28 december 2012 is aan haar voor het jaar 2013 een voorschot kinderopvangtoeslag toegekend van € 12.082,00. Bij besluit van 27 december 2013 is aan haar voor het jaar 2014 een voorschot kinderopvangtoeslag toegekend van eveneens € 12.082,00.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft [appellante] bij brief van 22 juli 2014 laten weten onvoldoende gegevens te hebben om vast te stellen of zij recht heeft op kinderopvangtoeslag over 2013 en 2014 en haar uitgenodigd om met bewijsstukken langs te komen op het belastingkantoor. Tevens is vermeld dat [appellante] geen kinderopvangtoeslag over 2014 meer ontvangt voordat de aanvraag is beoordeeld en dat zij daarvan binnenkort een beschikking ontvangt.

Bij besluit van 21 augustus 2014 is het voorschot kinderopvangtoeslag over 2014 herzien en vastgesteld op € 8.054,00.

Op 1 september 2014 is [appellante] naar het kantoor van de Belastingdienst/Toeslagen in Den Haag gegaan. Aldaar heeft een gesprek plaatsgevonden. De betaling van voorschotten is per 1 september 2014 stopgezet. Bij brief van 18 november 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellante] meegedeeld dat haar aanvraag kinderopvangtoeslag op basis van de door haar geleverde bewijsstukken opnieuw is beoordeeld en dat is gebleken dat over 2013 onvoldoende is aangetoond dat alle doorgegeven uren kinderopvang zijn betaald en dat over 2014 de door haar geleverde bewijsstukken onvolledig waren. Geconcludeerd is dat [appellante] geen recht heeft op kinderopvangtoeslag en dat de kinderopvangtoeslag wordt stopgezet, waarover nog een aangepaste beschikking zal volgen.

Bij besluit van 21 november 2014 is het voorschot over de periode van 1 januari 2014 tot en met 31 augustus 2014 gehandhaafd op € 8.054,00. Bij besluit van 30 december 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot kinderopvangtoeslag over de periode van 1

augustus tot en met 31 augustus 2014 herzien en vastgesteld op nihil. Tegen dit besluit heeft [appellante] bezwaar gemaakt.

Bij besluit van 15 mei 2015 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag van [appellante] over 2013 definitief vastgesteld op nihil. Ook tegen dit besluit heeft [appellante] bezwaar gemaakt.

Bij onderscheiden besluiten van 13 maart 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de door [appellante] gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij besluit van 28 april 2017 heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag van [appellante] over 2014 definitief vastgesteld op nihil. Bij besluit van dezelfde datum heeft de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag over 2013 opnieuw vastgesteld op nihil.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft overwogen dat [appellante] niet heeft aangetoond dat zij alle kosten voor kinderopvang over het jaar 2013 heeft betaald. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat het totaalbedrag van de jaaropgave 2013 en de facturen niet overeenkomt met de volgens de overgelegde bankafschriften verrichte betalingen aan het gastouderbureau danwel het door [appellante] overgelegde overzicht van betalingen afkomstig van het gastouderbureau. Naar het oordeel van de rechtbank heeft [appellante] evenmin aangetoond dat zij alle kosten voor kinderopvang over het jaar 2014 heeft betaald. Uit de door haar overgelegde stukken kan namelijk niet worden afgeleid wat het totaalbedrag aan kosten van kinderopvang in 2014 is geweest, aldus de rechtbank. Daarmee kan volgens de rechtbank ook de hoogte van de kosten voor de periode van 1 januari 2014 tot aan de stopzetting van kinderopvangtoeslag per 1 september 2014 niet worden vastgesteld. De rechtbank komt niet toe aan de vraag of [appellante] daadwerkelijk alle kosten heeft betaald en oordeelt dat de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:589](#), in dit geval niet van toepassing is.

Wettelijk kader

3. Artikel 1.7, eerste lid van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: Wko) luidt:

"De hoogte van de kinderopvangtoeslag is afhankelijk van:

a. de draagkracht, en

b. de kosten van kinderopvang per kind die worden bepaald door:

1o. het aantal uren kinderopvang per kind in het berekeningsjaar,

2o. de voor die kinderopvang te betalen prijs, met inachtneming van het bedrag, bedoeld in het tweede lid, en

3o. de soort kinderopvang."

Artikel 18, eerste lid, van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: Awir) luidt:

"Een belanghebbende, een partner en een medebewoner verstrekken de Belastingdienst/Toeslagen desgevraagd alle gegevens en inlichtingen die voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming van belang kunnen zijn."

Artikel 23 luidt:

"De Belastingdienst/Toeslagen kan de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk opschorten indien:

- a. redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend, of
- b. gerede twijfel bestaat over de juistheid van het adresgegeven van de belanghebbende of dit gegeven ontbreekt;
- c. de belanghebbende als uitreiziger is aangemerkt.

2 In het geval, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, wordt de belanghebbende van de opschorting schriftelijk in kennis gesteld."

Artikel 11f Regeling Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen (hierna: de Regeling) luidt:

"De vraagouder betaalt periodiek de kosten voor gastouderopvang uiterlijk binnen twee kalendermaanden na afloop van het tijdvak waarover de kosten op grond van de overeenkomst worden berekend."

Artikel 18 van het Internationaal verdrag voor de rechten van het kind (hierna: het IVRK) luidt:

- "1. De Staten die partij zijn, doen alles wat in hun vermogen ligt om de erkenning te verzekeren van het beginsel dat beide ouders de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Ouders of, al naar gelang het geval, wettige voogden, hebben de eerste verantwoordelijkheid voor de opvoeding en de ontwikkeling van het kind. Het belang van het kind is hun allereerste zorg.
2. Om de toepassing van de in dit Verdrag genoemde rechten te waarborgen en te bevorderen, verlenen de Staten die partij zijn passende bijstand aan ouders en wettige voogden bij de uitoefening van hun verantwoordelijkheden die de opvoeding van het kind betreffen, en waarborgen zij de ontwikkeling van instellingen, voorzieningen en diensten voor kinderopvang.
3. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat kinderen van werkende ouders recht hebben op gebruikmaking van diensten en voorzieningen voor kinderopvang waarvoor zij in aanmerking komen."

Hoger beroep

4. [appellante] betoogt dat zij in 2013 aan alle betalingsverplichtingen heeft voldaan om kinderopvangtoeslag te verkrijgen. Omdat zij achteraf gezien in de maand februari 2013 geen opvang heeft genoten voor haar kind, zal zij een deel van haar toeslag in een definitieve berekening moeten terugbetalen.

In het jaar 2014 heeft zij 2.112 uren aan kinderopvang afgenomen tegen een uurtarief van € 5,37, zodat zij in totaal € 11.341,44 verschuldigd was aan kosten. Haar eigen bijdrage bedroeg € 1.587,80. Uit de door haar overgelegde stukken blijkt dat zij een totaal bedrag van € 10.920,00 heeft voldaan terwijl zij als gevolg van de stopzetting van de kinderopvangtoeslag slechts € 8.054,00 aan voorschotten heeft ontvangen. Zij heeft dus bijna het dubbele aan eigen bijdrage betaald, aldus [appellante]. De rechtbank heeft volgens [appellante] miskend dat zich in haar geval dezelfde situatie voordoet als die aan de orde was

in de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van de Afdeling van 8 maart 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:589](#)). De Belastingdienst/Toeslagen heeft immers zonder aanleiding en nadere motivering de voorschotten lopende het toeslagjaar per 1 september 2014 stopgezet, terwijl de kinderopvang doorliep en [appellante] aanspraak maakte op toeslag voor kinderopvang na stopzetting, dus voor het gehele toeslagjaar. Tot aan de stopzetting heeft [appellante] aan haar betalingsverplichtingen voldaan. [appellante] voert tevens aan dat de Belastingdienst/Toeslagen niet alle op de zaak betrekking hebbende stukken heeft overgelegd.

5. 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:BO8833](#)) 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. Het is de verantwoordelijkheid van de ontvanger van de kinderopvangtoeslag om daartoe een deugdelijke administratie bij te houden. Het voorgaande betekent dat [appellante], als degene die aanspraak maakt op kinderopvangtoeslag, een deugdelijke administratie dient bij te houden en documenten dient over te leggen waaruit kan worden afgeleid wat de hoogte van de gemaakte kosten is waarvoor toeslag kan worden verstrekt en dat zij die kosten daadwerkelijk heeft betaald.

6. Zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 2 april 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:1114](#)), bestaat geen aanspraak op kinderopvangtoeslag, indien de vraagouder niet kan aantonen dat hij het volledige bedrag aan kosten ook daadwerkelijk heeft betaald. Indien een deel van de kosten aantoonbaar is voldaan, kan geen aanspraak worden gemaakt op een evenredig lager voorschot of lagere tegemoetkoming.

Recht op kinderopvangtoeslag over 2013

7. Aan het besluit op bezwaar van 13 maart 2017 dat ziet op het jaar 2013 heeft de Belastingdienst/Toeslagen ten grondslag gelegd dat [appellante] het door [gastouderbureau] gefactureerde bedrag niet aantoonbaar volledig heeft voldaan.

Volgens de door [appellante] overgelegde facturen bedroegen de totale kosten van kinderopvang in 2013 € 11.991,00. De uren op de facturen komen overeen met de tevens door haar overgelegde urenregistratielijst van het gastouderbureau. [appellante] heeft verder verschillende, overigens niet op alle onderdelen eenduidige, jaaroverzichten 2013 overgelegd. Volgens deze jaaroverzichten bedroegen de kosten van kinderopvang in 2013 € 11.891,00. [appellante] heeft erop gewezen dat in februari 2013 geen opvang is afgenomen, zodat over die maand geen kosten verschuldigd waren. Uit een door het gastouderbureau verstrekt overzicht van facturen en ontvangen betalingen is af te leiden dat over de maand februari 2013 een bedrag van € 100,00 aan bemiddelingskosten in rekening is gebracht maar bij de kosten van de gastouder een bedrag van € 100,00 in mindering is gebracht. De totale kosten komen daarmee uit op € 11.891,00. Dit bedrag is in overeenstemming met de jaaroverzichten. Dit totaalbedrag is ter zitting van de Afdeling ook door het gastouderbureau bevestigd. Nu uit de besluitvorming niet blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellante] heeft tegengeworpen dat de hoogte van de kosten niet is aangetoond, wordt gelet op het vorenstaande ervan uitgegaan dat de totale kosten aan kinderopvang in 2013 € 11.891,00 bedroegen.

[appellante] heeft met bankafschriften en overzichten af- en bijschrijvingen van haar bankrekening over 2013 aangetoond in totaal € 11.775,56 aan kosten voor opvang te hebben

betaald. Steeds zijn door haar betalingen kort na de factuurdatum gedaan, zodat aangenomen kan worden dat deze steeds naar aanleiding van de factuur zijn gedaan. De betalingen over de maanden april tot en met augustus zijn, evenals de facturen, steeds van dezelfde omvang en komen, met een afronding op tien euro, overeen met de facturen. De betalingen over oktober tot en met december komen, afgerond op een hele euro, overeen met factuurbedragen. In januari en met name maart is het verschil tussen het factuurbedrag en de gedane betaling weliswaar groter, maar in september heeft [appellante] weer meer betaald dan het verschuldigde bedrag. Uiteindelijk is het verschil tussen de totale kosten en de betaalde kosten (€ 11.891,00- € 11.775,56 =) € 115,44. Dat is een dusdanig klein verschil dat gezien de omvang van en de regelmaat waarmee de betalingen maandelijks plaatsvonden en het feit dat maandelijks naar aanleiding van de factuur werd betaald, niet kan worden tegengeworpen dat de kosten van kinderopvang over 2013 niet zijn voldaan. Dat het totale bedrag aan voorschotten kinderopvangtoeslag dat [appellante] heeft ontvangen hoger was dan de totale kosten, zoals ook het geval was in de door de Belastingdienst/Toeslagen aangehaalde uitspraak van 17 januari 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:137](#)), laat onverlet dat onder de hiervoor genoemde omstandigheden de Belastingdienst/Toeslagen niet kan tegenwerpen dat de kosten in dit geval niet zijn voldaan.

Gelet op het vorenstaande heeft de Belastingdienst/Toeslagen ten onrechte de kinderopvangtoeslag over 2013 berekend en vastgesteld op nihil.

7.1. Het betoog slaagt in zoverre.

Tussenconclusie recht op kinderopvangtoeslag over 2013

8. De conclusie is dat [appellante] recht heeft op kinderopvangtoeslag over 2013, waarbij ervan dient te worden uitgegaan dat de totale kosten € 11.891,00 bedroegen.

Recht op kinderopvangtoeslag over 2014

9. In dit geval doet zich de bijzondere omstandigheid voor dat de Belastingdienst/Toeslagen lopende het toeslagjaar de maandelijks verstrekking van voorschotten heeft stopgezet, terwijl de kinderopvang doorliep en [appellante] ook aanspraak maakt op toeslag voor de kinderopvang na de stopzetting, dus voor het gehele toeslagjaar. Zoals de Afdeling in eerder vermelde uitspraak van 8 maart 2017 heeft overwogen, kan in gevallen waarin de Belastingdienst/Toeslagen bij de stopzetting van het voorschot niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld, een uitzondering worden gemaakt op de regel dat de kosten voor het hele jaar moeten zijn voldaan. Dit leidt ertoe dat over de periode vóór de stopzetting en over de periode ná de stopzetting afzonderlijk moet worden bezien of is voldaan aan de voorwaarden om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen.

Beoordeeld dient daarom te worden of de dienst bij de stopzetting van het voorschot over 2014 de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht en overeenkomstig de voor opschorting geldende regels heeft gehandeld.

Stopzetting voorschotten

10. Zoals de Afdeling heeft overwogen in voornoemde uitspraak van 8 maart 2017, regelt de Awir in artikel 23 het opschorten van de uitbetaling van een voorschot. Op grond van het eerste lid, aanhef en onder a, van dat artikel kan de dienst de uitbetaling van een voorschot geheel of gedeeltelijk opschorten indien redelijkerwijs kan worden vermoed dat het voorschot ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. Op grond van het tweede lid wordt de belanghebbende in dat geval van de opschorting schriftelijk in kennis gesteld.

Blijkens de memorie van toelichting bij de Awir (Kamerstukken II 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 53-54) zal de dienst slechts van deze bevoegdheid gebruik kunnen maken als er sprake is van een concrete aanwijzing die het onmiddellijk stopzetten van de uitbetaling wenselijk maakt. Hiervan zal in de regel sprake zijn in het geval van een aan de belanghebbende toe te rekenen handeling of nalaten. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin de belanghebbende door de Belastingdienst/Toeslagen is gevraagd informatie te verstrekken en hij daaraan geen gehoor geeft binnen de gestelde termijn. De opschorting van de uitbetaling zal belanghebbende schriftelijk kenbaar worden gemaakt. Deze mededeling kan worden aangemerkt als een beschikking. Bezwaar en beroep tegen de opschorting is derhalve mogelijk, aldus de memorie van toelichting.

10.1. In dit geval heeft de Belastingdienst/Toeslagen bij brief van 22 juli 2014 mededeling gedaan van de voorgenomen stopzetting van het voorschot en gemeld dat haar aanvraag aan de hand van door [appellante] nog aan te leveren bewijsstukken opnieuw zal worden beoordeeld. [appellante] heeft desgevraagd op 1 september 2014 stukken overgelegd. Per 1 september 2014 is de betaling van voorschotten over 2014 stopgezet. Bij brief van 18 november 2014 heeft de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellante] medegedeeld dat de door haar overgelegde stukken onvolledig waren en dat dat de kinderopvangtoeslag stop wordt gezet. Niet duidelijk is gemaakt wat er niet in orde was en er is geen toepassing gegeven aan artikel 23 van de Awir.

10.2. Bij het besluit van 30 december 2014 tot beëindiging van het voorschot is naar het oordeel van de Afdeling niet de vereiste zorgvuldigheid betracht en in strijd met de voor opschorting geldende regels gehandeld, nu geen aan [appellante] toe te rekenen handeling of nalatigheid bestond die deze beëindiging wenselijk maakte. Ten tijde van dit besluit had [appellante] gegevens over 2014 verstrekt. Uit de brief van 18 november 2014 volgt niet welke informatie nog ontbrak.

Dit betekent dat over de periode vóór de stopzetting en over de periode ná de stopzetting afzonderlijk moet worden bezien of is voldaan aan de voorwaarden om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen.

Periode vóór de stopzetting

11. Nu de Belastingdienst/Toeslagen de kinderopvangtoeslag lopende het toeslagjaar heeft stopgezet per september en het laatste voorschot heeft uitgekeerd over augustus, acht de Afdeling, in lijn met haar uitspraak van 8 maart 2017 ([ECLI:NL:RVS:2017:589](#)), het in dit geval gerechtvaardigd eerst te bezien of [appellante] de kosten van kinderopvang heeft aangetoond over de periode van januari tot en met augustus 2014 en daarmee aanspraak maakt op toeslag over die periode.

11.1. Uit de stukken blijkt dat het kind van [appellante] in de maanden januari tot en met juni 2014 is opgevangen door gastouder [gastouder A] (eerste gastouder) en vanaf juli is opgevangen door [gastouder B] (tweede gastouder).

Volgens haar aanvraag en de door haar overgelegde plaatsingsovereenkomst van 1 januari 2014 zou [appellante] gebruik maken van gastouderopvang voor 230 uur per maand. De door haar overgelegde facturen gaan uit van dit aantal uren. Uit de door haar tijdens de afspraak op het kantoor van de Belastingdienst/Toeslagen overgelegde urenoverzichten blijkt evenwel dat zij over de maanden januari tot en met mei minder uren en over de maand juni helemaal geen gastouderopvang heeft afgenomen. De som van de uren op deze door haar en de eerste gastouder ondertekende urenregistraties komt overeen met het totaal aantal uren dat is vermeld op het door [appellante] overgelegde jaaroverzicht 2014. Volgens dit jaaroverzicht

bedroegen de opvangkosten over de periode januari 2014 tot en met juni 2014 € 4.618,20. Dat dit jaaroverzicht is gedateerd op 27 februari 2014, kan worden aangemerkt als een kennelijke verschrijving. Bij brief van 4 augustus 2015 heeft [appellante] een overzicht van het gastouderbureau overgelegd met daarin de maandelijkse opvanguren, de verschuldigde maandbedragen tot en met juni 2014 en een overzicht van ontvangen betalingen. De op dat overzicht vermelde uren en het verschuldigde totaalbedrag van opvang over de periode tot en met juni 2014 komen overeen met de urenregistraties respectievelijk het jaaroverzicht 2014. De betalingen worden ondersteund door bankafschriften. Uit die bankafschriften volgt dat [appellante] in de periode van januari tot en met juni 2014 betalingen heeft gedaan aan [gastouderbureau] tot een totaalbedrag van € 4.717,00, rekening houdend met de door het gastouderbureau teruggestorte, verkeerd geïncasseerde dubbele bemiddelingskosten over de maand juni. Daarmee komen de betalingen nagenoeg overeen met het bedrag op het jaaroverzicht 2014 over die periode. Uit het vorenstaande kan voldoende worden afgeleid dat de opvangkosten over de periode januari 2014 tot en met juni 2014 € 4.618,20 bedroegen. Uit een jaaroverzicht 2014 over de periode juli 2014 tot en met december 2014 en daarmee overeenstemmende urenregistraties en facturen is af te leiden dat de kosten van kinderopvang in de maanden juli en augustus 2014 € 2.470,20 bedroegen.

Uit het vorenstaande volgt dat voor de bepaling van het recht op en de hoogte van kinderopvangtoeslag over de periode vóór stopzetting van de kinderopvangtoeslag per 1 september 2014 de kosten van kinderopvang over die periode in totaal € 7.088,40 bedroegen.

Uit het door [appellante] bij brief van 28 september 2018 overgelegde rekeningoverzicht met af- en bijschrijvingen van haar bank is af te leiden dat zij in de periode van januari 2014 tot en met augustus 2014 in totaal € 7.187,00 aan kosten van kinderopvang heeft betaald. Daarmee is aangetoond dat zij de kosten van kinderopvang volledig heeft voldaan. De Belastingdienst/Toeslagen heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat [appellante] over de periode van januari tot en met augustus 2014 geen recht heeft op kinderopvangtoeslag.

11.2. Het betoog slaagt in zoverre.

Periode na stopzetting

12. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 16 november 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3044](#), kan het niet ontvangen van een voorschot op zichzelf geen argument zijn voor het niet betalen van in ieder geval een deel van de kosten in de periode na de stopzetting, nu altijd een deel van de kosten voor eigen rekening blijft.

12.1. Uit het jaaroverzicht 2014 over de periode van september 2014 tot en met december 2014, de urenregistraties en facturen, is af te leiden dat de kosten van kinderopvang in de maanden september tot en met december 2014 € 4.296,00 bedroegen. Blijkens het door [appellante] bij brief van 28 september 2018 overgelegde rekeningoverzicht met af- en bijschrijvingen heeft zij in die periode in totaal € 2.240,00 aan [gastouderbureau] betaald. Voorts heeft zij op 4 februari 2015 nog een betaling van € 500,00 gedaan. Deze betaling kan aan de periode september tot en met december 2014 worden toegerekend. De betalingen die [appellante] op 27 april 2015 en 10 juli 2015 heeft gedaan, zijn gelet op artikel 11f van de Regeling te laat om toe te rekenen aan de periode september tot en met december 2014. Dit brengt het totaal aan betalingen aan kosten van kinderopvang over de periode van september tot en met december 2014 op een bedrag van € 2.740,00. Dit betekent dat [appellante] een bedrag van € 1.556,00 aan kosten van kinderopvang niet heeft betaald en daarmee niet de

volledige kosten van kinderopvang over de periode van september tot en met december 2014 heeft voldaan. [appellante] kan niet worden verweten dat zij niet de volledige kosten voor kinderopvang na stopzetting van de voorschotten heeft voldaan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat zij de voorschotten die zij tot september 2014 heeft ontvangen, heeft aangewend voor de betaling van de kosten van kinderopvang en een deel van de kosten zelf heeft doorbetaald. Er moet van worden uitgegaan dat zij de voorschotten september tot en met december 2014 aan [gastouderbureau] zou hebben overgemaakt als deze aan haar zouden zijn uitbetaald.

12.2. Het betoog slaagt ook in zoverre.

Tussenconclusie recht op kinderopvangtoeslag over 2014

13. De conclusie is dat [appellante] recht heeft op kinderopvangtoeslag over heel het jaar 2014, waarbij ervan dient te worden uitgegaan dat de totale kosten € 11.384,40 bedroegen.

Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind

14. [appellante] doet een beroep op artikel 18 IVRK. Zij betoogt dat het recht van het kind op kinderopvang, zoals dit volgens haar in dit verdrag wordt gewaarborgd, is geschonden door haar de kinderopvangtoeslag te ontnemen.

14.1. Onder verwijzing naar haar uitspraken van 5 februari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:295](#), en 17 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2265](#), overweegt de Afdeling dat van strijd met artikel 18 van het IVRK geen sprake is. Evenals bij kindgebonden budget het geval is, gaat het bij kinderopvangtoeslag om een financiële bijdrage van het Rijk in de kosten van kinderen, waarop niet een kind zelf maar een ouder voor een kind aanspraak kan hebben. De ouder is begunstigde. Het aan de orde zijnde besluit is niet genomen jegens het kind van [appellante].

14.2. Om deze reden faalt het betoog.

Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

15. Onder verwijzing naar de uitspraak van de grote kamer van de Afdeling van 29 januari 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:188](#), verzoekt [appellante] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn. [appellante] wijst er in dit verband op dat de bezwaarfase over het recht op kinderopvangtoeslag voor 2013 heeft geduurd van 13 mei 2015 tot 13 maart 2017. De bezwaarfase over het recht op kinderopvangtoeslag voor 2014 heeft geduurd van 27 januari 2015 tot 13 maart 2017. Daarmee zijn de beslistermijnen volgens [appellante] ruimschoots overschreden.

15.1. De vraag of de redelijke termijn is overschreden wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.

Op deze zaak is de gewijzigde rechtspraak, zoals die is neergelegd in de door [appellante] genoemde uitspraak van 29 januari 2014 van toepassing, omdat de primaire besluiten na 1 februari 2014 bekend zijn gemaakt. Zoals uit die uitspraak blijkt, beoordeelt de rechter bij wie het verzoek wordt gedaan het verzoek naar de stand van het geding ten tijde van de uitspraak, waarbij de totale duur van de procedure tot dan toe in ogenschouw wordt genomen. Uitgangspunt voor de beoordeling van het verzoek van [appellante] is daarom de totale duur van de procedure vanaf het begin tot de uitspraak in hoger beroep. De redelijke termijn is, zo blijkt eveneens uit genoemde uitspraak, in beginsel overschreden als de totale

procedure langer dan vier jaar heeft geduurd, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar mag duren, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar mag duren en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren. Bij de beoordeling of de redelijke termijn is overschreden wordt in beginsel niet bezien of de fase tot en met de uitspraak in eerste aanleg, inclusief bezwaarfase, en de hoger beroepsfase op zich zelf binnen een daarvoor als redelijk aan te merken termijn heeft plaatsgevonden. Aanvaard wordt dat een voortvarende behandeling in hoger beroep een eventuele te lange behandelingsduur in de daaraan voorafgaande fase compenseert, zolang de totale duur van de procedure maximaal vier jaar is geweest. De redelijke termijn begint in beginsel op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt.

16. Het door [appellante] tegen het besluit van 15 mei 2015 gemaakte bezwaar over haar recht op kinderopvangtoeslag 2013 is op 19 mei 2015 ontvangen. De procedure heeft in zoverre in totaal thans nog geen vier jaar heeft geduurd.

17. Het door [appellante] tegen het besluit van 27 januari 2015 gemaakte bezwaar over haar recht op kindertoeslag 2014 is op 30 januari 2015 ontvangen. Die procedure is geëindigd met de uitspraak van heden, zodat de procedure meer dan vier jaar heeft geduurd en de redelijke termijn met bijna drie maanden is overschreden.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft op 13 maart 2017 op het bezwaar beslist. De termijn voor de behandeling van het bezwaar van een half jaar is daarmee met ruim 1 jaar en 7 maanden overschreden. De behandeling van de zaak in beroep heeft geleid op de ontvangst van het beroepschrift minder geduurd dan anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep heeft geleid op de uitspraak van heden minder geduurd dan twee jaar.

Gelet op het voorgaande dient de overschrijding van de redelijke termijn met ongeveer drie maanden volledig aan de Belastingdienst/Toeslagen te worden toegerekend. De Afdeling zal de Belastingdienst/Toeslagen wegens overschrijding van de redelijke termijn met toepassing van artikel 8:88 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) veroordelen tot betaling van een bedrag van € 500,00 aan [appellante] als vergoeding van de door haar geleden immateriële schade. Daarbij is uitgegaan van een tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven is afgerond.

Eindconclusie

18. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen de besluiten van 13 maart 2017 alsnog gegrond verklaren. Deze besluiten komen voor vernietiging in aanmerking.

De Belastingdienst/Toeslagen dient nieuwe besluiten op de bezwaren te nemen waarbij het recht op kinderopvangtoeslag over de jaren 2013 en 2014 opnieuw wordt vastgesteld met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de nieuwe besluiten slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

19. 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 Den Haag van 16 november 2017 in zaken nrs. 17/2727 en 17/2729;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;

IV. vernietigt de besluiten van 13 maart 2017;

V. draagt de Belastingdienst/Toeslagen op om met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen nieuwe besluiten te nemen op de bezwaren van [appellante] tegen de besluiten van 15 mei 2015 en 30 december 2014;

VI. bepaalt dat tegen deze nieuw te nemen besluiten slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen om aan [appellante] te betalen een vergoeding van € 500,00 (zegge: vijfhonderd euro), te vermeerderen met de wettelijke rente over dit bedrag vanaf de datum van openbaarmaking van deze uitspraak tot de dag van algehele voldoening;

VIII. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.048,00 (zegge: tweeduizend achtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IX. gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan [appellante] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 296,00 (zegge: tweehonderdenzesennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. G.M.H. Hoogvliet, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. Y.M. Soest-Ahlers, griffier.

w.g. Hoogvliet w.g. Soest-Ahlers
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 april 2019

343.