

NLF 2023/2169

## Alleen huurtoeslag voor huur van in Nederland gelegen woning

Raad van State 6 september 2023, 202206594/1/A2,  
ECLI:NL:RVS:2023:3405

### SAMENVATTING

X (belanghebbende) staat in de BRP ingeschreven op het woonadres van haar ouders in Asperen.

Voor haar studie diergeneeskunde huurde zij in 2020 een één-slaapkamer-appartement in België. Het verzoek om huurtoeslag voor deze woonruimte werd door de Belastingdienst/Toeslagen afgewezen.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is het verzoek terecht afgewezen.

Op grond van artikel 9, lid 1 en onderdeel a, Wht bestaat alleen recht op huurtoeslag als de huurder van de woning als ingezetene op het adres van die woning is ingeschreven in de BRP. Op grond van artikel 6, lid 1 en 2, Awir wordt een met de BRP vergelijkbare registratie in het buitenland gelijkgesteld met de BRP. Juist deze bepaling is evenwel buiten toepassing verklaard in artikel 1a, lid 1, Wht. Dit betekent dat X alleen aanspraak kan maken op huurtoeslag als zij een woning in Nederland huurt (en ook overigens voldoet aan de voorwaarden die de Wht aan de aanspraak op huurtoeslag stelt). De ABRvS volgt X niet in haar standpunt dat de wetgever met het gemaakte onderscheid het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden.

### NOOT

Deze uitspraak verloopt volgens de gebaande paden die we kennen uit het fiscale recht: een student die woonachtig is in Nederland (blijkens de inschrijving in de BRP is de Raad van State kennelijk van oordeel dat studente woonachtig is in Nederland) is niet te vergelijken met een student die woonachtig is buiten Nederland. Deze redenering kennen wij in het fiscale recht om de ongelijke behandeling tussen binnenlands en buitenlands belastingplichtigen te rechtvaardigen.

In het fiscale recht brengt het vrije verkeer van werknemers (van artikel 45 VWEU, eveneens inhoudelijk gelijkelijk opgenomen in artikel 28 EER-Verdrag) een onderscheid aan op dit onderscheid tussen binnenlands en buitenlands belastingplichtigen, de zogenoemde ‘Schumacker’-leer.<sup>1</sup>

In deze procedure beriep de studente – met bijstand van haar vader – zich alleen op het gelijkheidsbeginsel en niet op het EU-recht. De Raad van State is als bestuursrechter niet verplicht om Europees recht als rechtsgrond aan te vullen (vgl. artikel 8:69, lid 2, Awb) en heeft in deze procedure ook geen oordeel gegeven of het onderscheid voor de huurtoeslag tussen studenten die wel en niet in Nederland wonen strijdig is met het EU-recht.

---

<sup>1</sup> HvJ 14 februari 1995, C-279/93 (Finanzamt Köln-Altstadt/Schumacker), ECLI:EU:C:1995:31.

Studenten zijn geen werknemers: een economische activiteit ontbreekt, maar studenten zouden wel een beroep kunnen doen op het vrije verblijfsrecht (als onderdeel van het vrije burgerschap) van artikel 20, lid 2, onderdeel a, VWEU. Volgens mij zou dan Europeesrechtelijk de juridische toetsing eruit moeten bestaan of de studente – die in België studeert en in België woonruimte heeft – met Nederland een werkelijke band heeft.<sup>2</sup>

Studente voert aan dat zij in zes opzichten overeenkomt met een Nederlandse student die een woonruimte in Nederland huurt en die wél in aanmerking komt voor huurtoeslag:

1. zij is student;
2. zij is ingezetene van Nederland;
3. zij is belastingplichtig in Nederland;
4. zij huurt een zelfstandige woonruimte;
5. zij kan aanspraak maken op studiefinanciering van DUO; en
6. zij is afhankelijk van toeslagen om in haar levensonderhoud te voorzien.

Het enige verschil is volgens haar de locatie van de huurwoning (r.o. 5). Gelet op deze omstandigheden, die niet door de Belastingdienst/Toeslagen lijken te zijn weersproken, lijkt deze studente een werkelijke band met Nederland te hebben en zie ik op het oog geen rechtvaardigingsgrond om deze studente huurtoeslag te onthouden.

Het enkel ontbreken van een formele inschrijving in de BRP lijkt mij geen voldoende rechtvaardiging, nu de Wet basisregistratie personen geen inhoudelijke betekenis heeft voor het recht op huurtoeslag. Vrij naar de woorden van het HvJ: de Wet huurtoeslag geeft voorrang aan een factor die niet noodzakelijkerwijs de enige representatieve is voor de mate waarin de aanvrager van huurtoeslag en de Nederlandse samenleving daadwerkelijk met elkaar verbonden zijn.<sup>3</sup>

Het slechte nieuws van deze uitspraak voor deze studente is dat de procedure definitief is geëindigd met de onderhavige uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: het VWEU biedt – in tegenstelling tot het EVRM – geen zelfstandig beroepsrecht aan voor particulieren tegen uitspraken van de hoogste nationale rechters.

De vraag is nu of studenten en anderen die in een vergelijkbare situatie verkeren met een beroep op specifiek het vrije burgerschap wel kunnen proberen een recht op huurtoeslag te verwerven, indien zij alleen niet in de BRP in Nederland zijn ingeschreven, maar zij wel beschikken over een werkelijke band met Nederland, welke werkelijke band – uiteraard – aan de hand van feiten en omstandigheden moet worden vastgesteld. Op deze vraag moet de Raad van State wellicht nog eens antwoord geven.

**mr. E. Thomas**

*Erasmus Universiteit Rotterdam / Zelfstandig belastingadviseur*

## **BRON ECLI:NL:RVS:2023:3405**

---

2 Vgl. HvJ 4 oktober 2012, C-75/11 (Commissie/Oostenrijk), ECLI:EU:C:2012:605.

3 HvJ 24 oktober 2013, C-220/12 (Thiele Meneses), ECLI:EU:C:2013:683.

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, wonend te woonplaats (België), appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 26 oktober 2022 in zaak nr. 21/3861 in het geding tussen: appellante] en de Belastingdienst/Toeslagen.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 23 april 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen een aanvraag van [appellante] voor huurtoeslag over 2020 afgewezen.

Bij besluit van 27 juli 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 26 oktober 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] tegen het besluit van 27 april 2021 ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 5 juli 2023, waar de vader van [appellante], [naam vader], namens [appellante], en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen.

### **Overwegingen**

#### Inleiding

1. [appellante] staat in de Basisregistratie personen (hierna: BRP) ingeschreven op het woonadres van haar ouders in Asperen. Voor haar studie diergeneeskunde in [plaats] huurde zij vanaf 1 augustus 2020 tot 1 december 2020 een gemeubileerde studio op het adres [locatie A] in [plaats]. Vanaf 1 december 2020 huurt zij een één-slaapkamer-appartement op het adres [locatie B] in [plaats]. [appellante] heeft de Belastingdienst/Toeslagen verzocht haar huurtoeslag toe te kennen voor de huur van deze woonruimtes. De Belastingdienst/Toeslagen heeft dit verzoek, gehandhaafd bij besluit van 27 juli 2021, afgewezen omdat de betreffende woningen zich in België bevinden. De rechtbank heeft het beroep van [appellante] ongegrond verklaard. [appellante] is het niet eens met het oordeel van de rechtbank.

2. De toepasselijke wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van de uitspraak.

Het hoger beroep en de beoordeling daarvan

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank het besluit op bezwaar had moeten vernietigen, omdat de Belastingdienst/Toeslagen dit besluit te laat heeft genomen. Het primaire besluit van 23 april 2021 van de dienst volgt acht maanden na de aanvraag van [appellante] van 2 juli 2020. De Belastingdienst/Toeslagen heeft hierna ook het besluit op bezwaar niet binnen de beslistermijn genomen. Doordat de rechtbank hieraan geen gevolgen heeft verbonden, is artikel 4:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) een dode letter, aldus [appellante].

3.1. Niet in geschil is dat de Belastingdienst/Toeslagen zowel de wettelijke termijn voor het nemen van het besluit op de aanvraag van [appellante] als die voor het nemen van het besluit op bezwaar heeft overschreden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie bijvoorbeeld haar uitspraak van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:196, onder 3) is een overschrijding van een beslistermijn evenwel geen reden om de onrechtmatigheid van het besluit aan te nemen. De Belastingdienst/Toeslagen stelt in zijn reactie op het hoger beroepschrift terecht dat de wet aan het te laat beslissen andere gevolgen verbindt, namelijk de mogelijkheid om - als aan bepaalde voorwaarden is voldaan - een dwangsom te vragen en de mogelijkheid om beroep bij de rechter in te stellen tegen het uitblijven van een besluit. Het standpunt van [appellante] dat artikel 4:13 van de Awb een dode letter is door het oordeel van de rechtbank volgt de Afdeling dan ook niet. De rechtbank heeft het besluit van 27 juli 2021 terecht inhoudelijk beoordeeld.

3.2. Het betoog slaagt niet.

4. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de terugvordering in strijd is met het vertrouwensbeginsel. [appellante] stelt meerdere brieven van de Belastingdienst/Toeslagen te hebben ontvangen, waaronder een brief van 1 oktober 2020, die beginnen met de woorden "U krijgt huurtoeslag" of "U ontvangt huurtoeslag". Hiermee heeft de dienst het vertrouwen gewekt dat zij recht heeft op huurtoeslag, aldus [appellante].

4.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij of zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

4.2. De Afdeling volgt de Belastingdienst/Toeslagen in zijn standpunt dat uit de context van de brieven die [appellante] bedoelt duidelijk is dat ze een andere strekking hebben. De strekking van deze brieven is dat er aanvullende gegevens nodig waren om het recht op huurtoeslag vast te stellen. De Afdeling kan zich voorstellen dat [appellante] door de eerste zin van deze brieven op het verkeerde been is gezet, maar gelet op het vervolg van deze brieven kon en mocht [appellante] daaruit niet redelijkerwijs afleiden dat zij recht zou hebben op huurtoeslag. Uit dat vervolg blijkt dat de beslissing over de huurtoeslag later zou volgen als de juiste gegevens bekend zouden zijn.

4.3. Het betoog slaagt niet.

5. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat op grond van artikel 1a, eerste lid, van de Wet op de huurtoeslag (hierna: de Wht) en artikel 9, eerste lid, onder a, van de Wht huurtoeslag slechts kan worden toegekend aan huurders van woonruimten in Nederland. Volgens [appellante] is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (hierna: de Awir), waarop de Wht is gebaseerd, ervoor bedoeld Nederlandse ingezetenen financieel te ondersteunen. Aangezien [appellante] ook een Nederlandse ingezetene is, zou ook zij aanspraak op huurtoeslag moeten hebben. Het niet toekennen van huurtoeslag is volgens haar in strijd met het gelijkheidsbeginsel. [appellante] voert aan dat haar situatie in zes opzichten overeenkomt met een Nederlandse student die een woonruimte in Nederland huurt en die wél in aanmerking komt voor huurtoeslag: zij is student, is ingezetene van Nederland, is belastingplichtig in Nederland, huurt een zelfstandige woonruimte, kan aanspraak maken op studiefinanciering van DUO en is afhankelijk van toeslagen om in haar levensonderhoud te voorzien. Het enige verschil is volgens haar de locatie van de huurwoning. Omdat voor iedereen de locatie van

de woning waarvoor huurtoeslag wordt aangevraagd anders is, volgt hieruit volgens [appellante] dat sprake is van een niet gerechtvaardigde ongelijke behandeling. Op de zitting heeft [appellante] vier gevallen genoemd die volgens haar vergelijkbaar zijn met haar situatie, maar toch ongelijk worden behandeld: een Nederlandse student die in Nederland studeert en in Nederland een woonruimte huurt, een Nederlandse student die in België studeert maar in Nederland een woonruimte huurt, een Belgische student die in Nederland studeert en in Nederland een woonruimte huurt en een Nederlandse student die in België studeert en in België een woonruimte huurt. De studenten in de eerste drie gevallen krijgen wel huurtoeslag, maar de student in het laatste geval niet. Dat is oneerlijk, volgens [appellante]. Tot slot wijst [appellante] erop dat haar studieschuld door de strikte toepassing van de Wht door de Belastingdienst/Toeslagen verder oploopt.

5.1. Op grond van artikel 9, eerste lid en onder a, van de Wht bestaat alleen recht op huurtoeslag als de huurder van de woning als ingezetene op het adres van die woning is ingeschreven in de BRP. Op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Awir wordt een met de BRP vergelijkbare registratie in het buitenland gelijkgesteld met de BRP. Juist deze bepaling is evenwel buiten toepassing verklaard in artikel 1a, eerste lid, van de Wht. Dit betekent dat [appellante] alleen aanspraak kan maken op huurtoeslag als zij een woning in Nederland huurt (en ook overigens voldoet aan de voorwaarden die de Wht aan de aanspraak op huurtoeslag stelt). Dat het in alle gevallen die [appellante] ter onderbouwing van haar standpunt noemt om studenten gaat die ingezetenen van en belastingplichtig in Nederland zijn, die aanspraak maken op studiefinanciering van DUO, die afhankelijk zijn van toeslagen om in hun levensonderhoud te voorzien en die een zelfstandige woonruimte huren, betekent niet dat sprake is van gelijke gevallen. Het relevante verschil tussen de situatie van [appellante] en de andere situaties die zij heeft genoemd is dat zij een woonruimte in België huurt en niet in Nederland. De Afdeling volgt [appellante] dan ook niet in haar standpunt dat de wetgever met het gemaakte onderscheid het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden. Voor zover [appellante] ook betoogt dat dat jegens haar niet redelijk is, waarbij zij er onder meer op wijst dat haar studieschuld door het niet ontvangen van huurtoeslag verder oploopt, slaagt dat evenmin. Het gaat hier om een bewuste en rechtens te respecteren keuze van de wetgever om geen huurtoeslag te geven in geval van huur van een niet in Nederland gelegen woning.

5.2. Het betoog slaagt niet.

Slotsom

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. De Belastingdienst/Toeslagen hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

Bevestigt de aangevallen uitspraak. Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier. Uitgesproken in het openbaar op 6 september 2023

**BIJLAGE - JURIDISCH KADER**

Wet op de huurtoeslag

Artikel 1a lid 1

1. Op deze wet is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, met uitzondering van artikel 6, eerste en tweede lid, van toepassing.

Artikel 9, eerste lid, aanhef en onder a

1. Een huurtoeslag wordt slechts toegekend:

a. als de huurder, diens partner alsmede degenen die medebewoner van de woning zijn, als ingezetene op het adres van die woning zijn ingeschreven in de basisregistratie personen;

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 6 lid 1 en 2

1. Voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt met de basisregistratie personen gelijkgesteld een daarmee naar aard en strekking overeenkomende registratie buiten Nederland.

2. Bij regeling van Onze Minister in overeenstemming met Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kunnen regels worden gesteld op basis waarvan iemand die niet in Nederland woont, geacht wordt op zijn woonadres te zijn ingeschreven in een naar aard en strekking met de basisregistratie personen overeenkomende registratie buiten Nederland.