

# Inkomensafhankelijke toeslagen in zwaar weer

Gijsbert Vonk<sup>1</sup>

Deze bijdrage gaat in de op vraag welke lessen kunnen worden getrokken uit de ontsporing van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Betoogd wordt dat de sociaal-fiscale benadering van de sociale zekerheid in de vorm van het toeslagenstelsel het waard is om in te blijven investeren. Die investering moet zich allereerst richten op de verbetering van de uitvoering en de rechtsbescherming. De werkwijze van de Belastingdienst/Toeslagen moet worden gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen, het bieden van maatwerk bij de vaststelling van het terugvorderingsbedrag en het tonen van coulerie in het invorderingsproces. Daarbij moet de burger zoveel mogelijk worden ontzorgd in plaats van geheel verantwoordelijk gemaakt voor het doorgeven van informatie. Alleen op deze wijze kan het fiscale lichaam van het toeslagenstelsel een sociaal gezicht krijgen.

## 1. Inleiding

Op 17 oktober 2003 hield Joop Wijn als jonge Staatssecretaris van Financiën uit het kabinet Balkenende II in Rotterdam een rede voor het Landelijk Overleg Fiscalisten.<sup>2</sup> Hij gebruikte de bijeenkomst om zijn visie op het nieuwe stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen toe te lichten. Het was een gloedvol betoog. De Belastingdienst moest een centrale rol krijgen in de inkomenspolitiek. Om dat te bereiken zou een aantal toeslagen worden ingevoerd die gericht zijn op de lasten voor zorg, wonen en kinderen. Door de toeslagen via de fiscus te laten lopen die van de meeste Nederlanders de inkomensgegevens al heeft, konden bestaande subsidies op deze terreinen worden vervangen. Misschien zou in de toekomst het systeem, zonder dat de burger iets moet melden of vragen, volautomatisch de aanpassingen vanuit de beschikbare gegevens kunnen doorvoeren. De Belastingdienst zou een Dienst van Inkomens worden.

Van het oorspronkelijk optimisme over de toeslagen is inmiddels weinig meer over. Het stelsel is in zwaar weer terecht gekomen. Twee Staatssecretarissen van Financiën hebben er al hun nek over gebroken, eerst Weekers in januari 2014 nadat deze werd beschuldigd te lankmoedig op te treden tegen fraude met de toeslagen en vervolgens Snel in december 2019 nadat deze verantwoordelijk werd gehouden voor het veel te strenge optreden tegen vermeende fraude met kinderopvangtoeslagen.<sup>3</sup> Het eerste aftreden stond in het teken van de zogenoemde Bulgarenefraude, een verwijzing naar enkele Bulgaarse tussenpersonen die hun landgenoten in Nederland liet inschrijven

met het enkele doel toeslagen te gelde te maken. De tweede affaire stond in het teken van de afhandeling van de dossiers van het 'Combiteam Aanpak Facilitators' (CAF) in de regio's Rotterdam-Rijnmond en Den Haag waarbij ouders het slachtoffer werden van een ongemeen harde campagne om fraude met kinderopvangtoeslagen tegen te gaan. Deze laatste affaire maakte opnieuw<sup>4</sup> duidelijk hoe nadelig de toeslagen kunnen uitpakken voor de burgers.

Kritiek op het stelsel richt zich in toenemende mate op het systeem als zodanig. Het stelsel confronteert mensen die het toch niet zo breed hebben, veelvuldig met terugvorderingen waarop zij niet gerekend hebben. Vooral als sprake is van een stapeling van toeslagen kan het systeem mensen in de problemen brengen, met schuldenproblematiek en niet-gebruik tot gevolg. Systeemkritiek klinkt met name door in twee in 2019 verschenen rapporten, één van de Algemene Rekenkamer over terugvorderingen<sup>5</sup> en één van een interdepartementale onderzoekscommissie onder leiding van het Ministerie van Financiën waarin wordt onderzocht hoe eenvoudig van het stelsel kan worden bevorderd (IBO-rapport 2019).<sup>6</sup>

Ook de kwaliteit van de rechtsbescherming in het toeslagenregime is onder vuur komen te liggen. Op 23 oktober 2019, vlak voor het verschijnen van een uiterst kritisch rapport onder voorzitterschap van Donner,<sup>7</sup> deed de ABRvS twee uitspraken waarin zij terugkwam van haar strenge terugvorderingsjurisprudentie.<sup>8</sup> Na stevast compromisloos elke vorm van belangafweging van de hand te hebben gewezen (en daarmee geen rechtsbescherming te bieden tegen jarenlange institutionele vooringenomenheid),<sup>9</sup> cre-

eerde de afdeling alsnog een maatwerkbevoegdheid voor de Belastingdienst/Toeslagen bij het bepalen van het toeslagbedrag dat de mensen moeten terugbetalen. Zo werd op de valreep een reddende hand uitgestoken naar de burger. Maar voor de toeslagen kwam de tournure te laat.

Op 4 december 2019 aanvaardde de Tweede Kamer met algemene stemmen een motie waarin werd overwogen dat 'ons land daarom misschien wel beter af is zonder toeslagen' en die de regering verzoekt het stelsel te heroverwegen.<sup>10</sup> Kort daarna, op 21 januari 2020, verklaarde premier Rutte af te willen van het huidige stelsel van toeslagen en alternatieven in voorbereiding te nemen voor de komende kabinetsperiode.

## Het schip van de inkomensafhankelijke toeslagen is zinkende, althans daar lijkt het nu op

Het schip van de inkomensafhankelijke toeslagen is zinkende, althans daar lijkt het nu op. Deze bijdrage analyseert de opkomst en de politieke neergang van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen. Daarbij is het niet mijn bedoeling dit stelsel het graf in te prijzen; ik ben nog altijd onder de indruk van de potentie van de sociaal-fiscale toeslagen als nieuwe vorm van sociale zekerheid. De doestelling van deze bijdrage is bovenal te bezien welke lessen worden getrokken uit de ontsporing van het toeslagenstelsel voor de inrichting van het stelsel in de toekomst.

Om dit doel te bereiken, bewandel ik drie paden. Na een korte schets van het toeslagenstelsel (par. 2) komt het eerste pad aan de orde van de rechtsgrond van inkomensafhankelijke toeslagen (par. 3): Wat was eigenlijk het onderliggende motief om dit stelsel in het leven te roepen, in hoeverre is dit motief nog steeds relevant te beschouwen? Het tweede pad (par. 4) heeft betrekking op de instrumentalisering. Welke keuzes zijn gemaakt bij de inrichting van het stelsel en tot welke kritiek hebben deze keuzes naderhand aanleiding gegeven? Het derde pad (par. 5) is dat van de reflectie over verleden en toekomst. Welke lessen kunnen

worden getrokken uit de ontsporing van het stelsel en hoe kan hiermee rekening worden gehouden bij keuzes die voor de toekomst moeten worden gemaakt? De bijdrage sluit af met een korte conclusie (par. 6).

### 2. Korte schets van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen

Het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen omsluit een aantal toeslagenregelingen die worden gehuisvest onder het dak van de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir) en die worden uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen, een onderdeel van de Belastingdienst ressorterend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën. Deze wet trad op 1 januari 2006 in werking. Onder de Awir vallen vier inkomensafhankelijke regelingen, te weten de huurtoeslag, de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. Het gaat hierbij om eigenstandige regelingen die beleidsmatig onder verschillende vakministeries vallen (VWS, SZW en BZK). Vanwege de nauwe verwantschap met de fiscale wetgeving en de uitvoering door de Belastingdienst kunnen de inkomensafhankelijke toeslagen worden gekwalificeerd als 'sociaal-fiscale voorzieningen'. Als zodanig vormen ze een nieuwe groep binnen de grote familie van de sociale zekerheid.

De Awir biedt een overkoepelend juridisch kader voor de toeslagenregelingen. Daarbij wordt onder meer een systeem voor de vaststelling van het inkomen van een toeslaggerechtigde voorgeschreven. Voor de 'draagkracht' (artikel 7 Awir) wordt het 'toetsingsinkomen' (artikel 8 Awir) van de belanghebbende en van zijn partner in aanmerking genomen. Kenmerk van de toeslagen is dat ze geleidelijk afnemen naarmate het toetsingsinkomen van het huishouden toeneemt.

De toeslagen worden maandelijks bij wijze van voorschot uitgekeerd (artikel 16 en 22 Awir). Na afloop van het belastingjaar volgt, parallel aan de fiscale systematiek, een definitieve vaststelling, waarbij het eventuele surplus of tekort wordt teruggevorderd of bijgestort (artikel 24 Awir). In deze bijdrage duid ik dit aan met de term 'voorschots- en verrekeningssystematiek'.

Sedert de invoering is het belang van de toeslagen sterk toegenomen. Door ruime inkomensgrenzen te hanteren, bereiken ze een aanzienlijk deel van de middenklasse. Het bereik van de toeslagen is in de afgelopen jaren toegenomen tot 7,5 miljoen toeslagen voor ruim vijf miljoen huishoudens. Dat is bijna 60% van de Nederlandse huishoudens.<sup>11</sup>

#### Auteur

1. Prof. dr. G.J. Vonk is hoogleraar sociale-zekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen. Hij dankt student-assistent Maarten Bouwmeester voor zijn hulp bij het voorbereidend onderzoek.

#### Noten

2. De rede is helaas niet meer te vinden op het internet maar wel zijn er krantenartikelen die er verslag van doen. Zie onder meer [www.nrc.nl/nieuws/2003/10/18/belasting-](http://www.nrc.nl/nieuws/2003/10/18/belasting-)

wordt-weer-politiek-7658417-a86859 en [www.trouw.nl/nieuws/gezin-weer-hoeksteen-fiscus-bccef654/](http://www.trouw.nl/nieuws/gezin-weer-hoeksteen-fiscus-bccef654/).

3. *Omzien in verwondering* 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie Donner), Den Haag 14 november 2019. Dit rapport kent een vervolg in de vorm van het eindrapport *Omzien in verwondering 2*, Den Haag 12 maart 2020.

4. Dat er in die zin problemen zijn met een veel te harde en onredelijk uitpakkende

uitvoeringspraktijk was ook al opgemerkt door de Nationale ombudsman in het kritische rapport over gezinnen met kinderopvangtoeslag, *Geen powerplay maar fairplay* 2017, 9 augustus 2017.

5. *Toeslagen terugbetalen* 2019. Een rapport van de Algemene Rekenkamer, 5 juni 2019.

6. *Eenvoud en maatwerk*, IBO-rapport van het Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019.

7. *Omzien in verwondering*. Een interim-

advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie Donner), Den Haag, 14 november 2019.

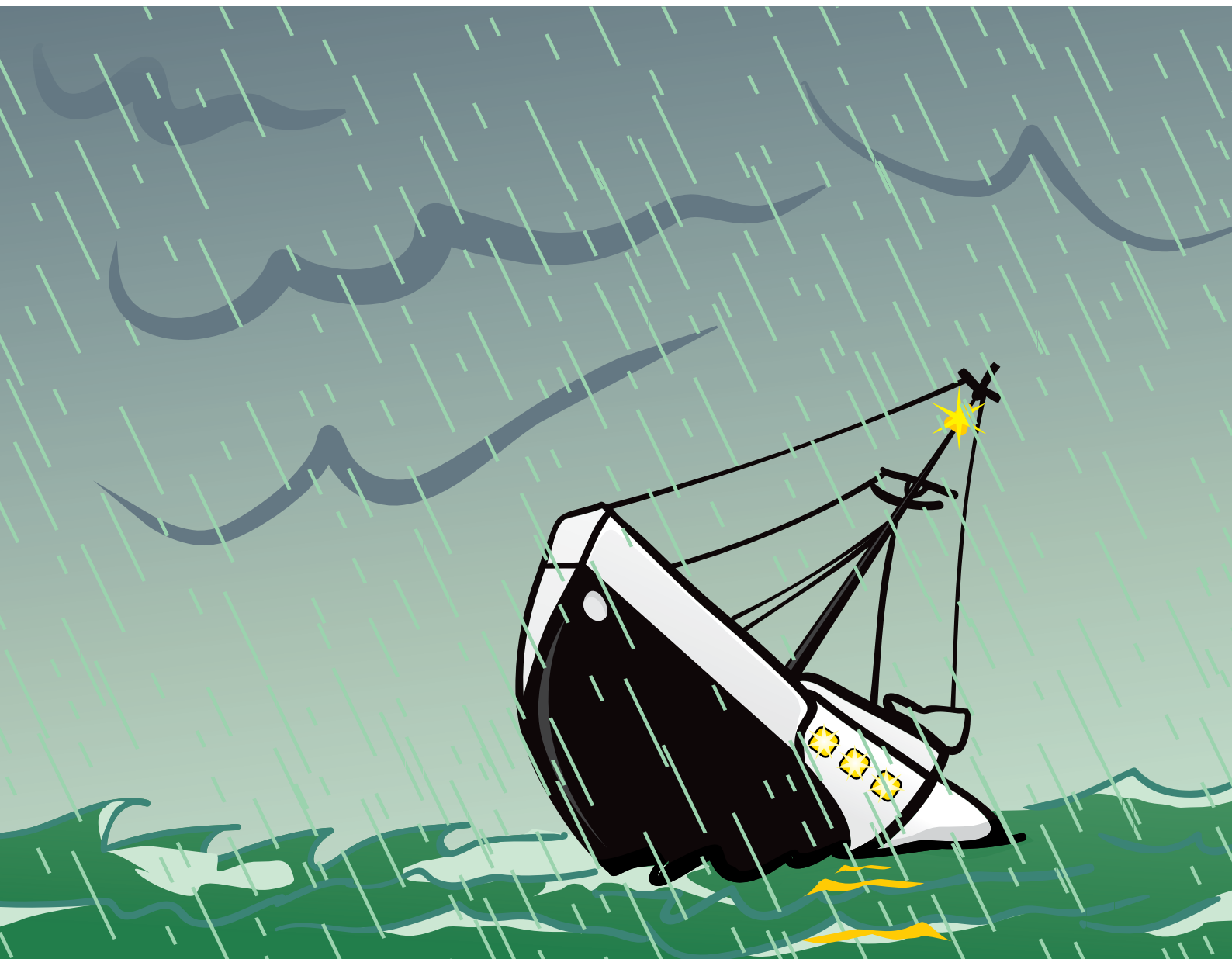
8. ABRV 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 en

ECLI:NL:RVS:2019:3536.

9. Dit zijn niet mijn woorden maar die van de Commissie Donner in het Interimrapport.

10. *Kamerstukken II* 2019/20, 31066, 558.

11. *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport Ministerie van Financiën, p. 21-22.



### 3. Rechtsgrond

#### 3.1. Bestrijding armoedeval

Het begrip rechtsgrond verwijst hier naar de ultieme ratio van een bepaald wettelijk stelsel, zoals die tot uitdrukking komt in parlementaire stukken en voorbereidende ambtelijke handelingen. Voor de Awir is deze terug te voeren tot een aantal analyses van de Interdepartementale Werkgroep voor de Harmonisatie van Inkomensafhankelijke

Regelingen. Deze werkgroep die vele jaren actief is geweest, presenteerde reeds 1997 zijn bevindingen over de armoedeval in Nederland.<sup>12</sup> De armoedeval ontstaat als mensen netto minder in hun portemonnee overhouden als ze meer gaan verdienen doordat de inkomensstijging negatief uitwerkt op sociale en fiscale voordelen. In het rapport van de Interdepartementale Werkgroep werd geconstateerd dat als gevolg van een wildgroei van nationale en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen

**In het rapport werd geconstateerd dat als gevolg van een wildgroei van nationale en gemeentelijke inkomensafhankelijke regelingen ter bestrijding van armoede, de armoedeval een groot probleem is geworden**

ter bestrijding van armoede, de armoedeval een groot probleem is geworden. Om die reden moesten inkomensafhankelijke regelingen zoveel mogelijk worden geïntegreerd, gebruik makend van fiscale inkomensgegevens.

De Paarse kabinetten gingen de armoedeval vooral te lijf met een fiscaal vrijstellingsbeleid. Zo werd door een verhoging van het arbeidskostenforfait gepoogd de armoedeval voor uitkeringsgerechtigden te bestrijden. Het kabinet Balkende II was geen voorstander van een verdere verruiming van fiscale vrijstellingen en pakte het spoor op van de harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen. De regering werd daarbij ondersteund door het eindrapport van de Interdepartementale Werkgroep uit 2003<sup>13</sup> waarin de denkbeelden voor de uitvoeringsmodaliteiten van een dergelijke harmonisatie verder waren uitgewerkt onder verwijzing naar een aantal concrete alternatieven.

In de debatten over de Awir kregen de beleidsmotieven voor de concrete inrichting van het stelsel de overhand ten opzichte van het onderliggende motief van het tegengaan van de armoedeval. Tekenend hiervoor is de openingszin van de memorie van toelichting bij de Awir die dit motief naar het derde plan verhuist en de nadruk legt op twee, meer mondaine aspiraties zoals 'transparantie voor de burger' en 'minder uitvoeringskosten'.<sup>14</sup> Ook het bestrijden van niet-gebruik komt als beleidsmotief boven drijven: door de toeslagen te laten uitvoeren door één loket kan dit worden verminderd.<sup>15</sup> Toch moet in het licht van de totstandkomingsgeschiedenis het mitigeren van de armoedeval als ultieme ratio voor het huidige stelsel worden aangemerkt.<sup>16</sup>

De focus op de armoedeval van het toeslagenstelsel stond opnieuw centraal in de omvangrijke studie uit het begin van de jaren tien die werd verricht naar een activerender belastingstelsel door de Commissie Van Dijkhuizen.<sup>17</sup> De Commissie pleitte voor de invoering van één huishoudentoeslag, ter vervanging van de bestaande toeslagen. Gezinnen die meerdere toeslagen ontvangen, hebben namelijk te maken met een hoger, gestapeld afbouwpercentage, waardoor het totaal bedrag aan toeslagen sneller verdampt als men meer verdient. Nog steeds een armoedeval dus. De enkele huishoudentoeslag moest dit verschijnsel ongedaan maken. Het plan heeft het niet gehaald. In een brief aan de kamer van 14 april 2014 schrijft de Minister van Financiën dat er juridische en uitvoeringstechnische problemen aan het licht zijn gekomen waarvoor het kabinet terug is geschrokken.<sup>18</sup> De uitvoe-

ringstechnische problemen verwezen naar de organisatorische situatie bij de Belastingdienst. Wat betreft die juridische consequenties bleek het te gaan om de Europeesrechtelijke verplichting op grond van Verordening (EG) 883/2004 om de huishoudentoeslag te exporteren naar de componenten kind, zorg, ouderen en huur en voor zover dit niet lukt als een geheel bedrag.<sup>19</sup> Of deze laatste analyse geheel klopt en ter zake doet, vraag ik me trouwens af.<sup>20</sup>

### 3.2. Rechtsgrond in breder perspectief

We moeten dus een onderscheid maken tussen beleidsdoelen gerelateerd aan de concrete inrichtingsvorm en een rechtsgrond die de diepere laag aanboort van het beleid ter bestrijding van de armoedeval. In die rechtsgrond schuilt iets paradoxaals want de armoedeval wordt juist door inkomensafhankelijke regelingen veroorzaakt. Maar de gedachte is bij te dragen aan een evenwichtige inkomensverdeling die in een zodanige vorm wordt gegoeten dat de armoedeval zoveel mogelijk wordt vermeden. Het realiseren van een evenwichtige inkomensverdeling geldt hierbij als de impliciete, veronderstelde rechtsgrond.

## De toeslagen spelen een belangrijke rol bij het afvlakken van verschillen in het inkomensgebouw voor de gehele bevolking

De inkomensafhankelijke toeslagen maken geen principieel verschil tussen werkenden en niet-werkenden. Beide groepen worden gelijkelijk bediend al naar gelang de draagkracht van het huishouden. Ook de werkende armen maken deel uit van 'de andere kant van Nederland'.<sup>21</sup> Daarmee spelen de toeslagen een belangrijke rol bij het afvlakken van verschillen in het inkomensgebouw voor de gehele bevolking. Dat ze deze functie hebben werd ook gezien door Frank Vandenbroucke die in 2017 opmerkte dat het arsenaal van toeslagen dat de overheid

12. *Armoede en armoedeval – De rol van inkomensafhankelijke regelingen*, Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (Commissie Derksen), Den Haag: Vuga 1997.

13. Eindrapport, 2003. Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HAIR).

14. 'Het kabinet streeft ernaar, zoals ook in het Hoofdlijnenakkoord is vastgelegd, om inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen, verder te stroomlijnen. Deze stroomlijning moet lei-

den tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een meer effectieve aanpak van de armoedeval. Het onderhavige wetsvoorstel is daar de uitwerking van' *Kamerstukken II 2004/05*, 29764, 3, p. 1.

15. *Kamerstukken II 2004/05*, 29764, 3, p. 3.

16. Al is het maar omdat deze in een geharmoniseerd stelsel beter in beeld kan worden gekregen (en daarmee succesievelijk bestreden), een argument dat wordt gebruikt in de memorie van toelichting bij

de Awir, *Kamerstukken II 2004/05*, 29764, 3 p. 3.

17. *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen), juni 2013.

18. *Kamerstukken II 2013/14*, 31066, 1999.

19. Antwoord van de minister op Kamervragen van 4 augustus 2014, *Kamerstukken II 2013/14*, 31066, 209.

20. Huurtoeslag valt sowieso niet onder de materiële werkingssfeer van de verordening

en wat betreft de kindgerelateerde toeslagen zou men ervoor kunnen opteren de grensoverschrijdende gevalbehandeling in handen te leggen van de SVB en de toeslagen te laten uitbetalen als aanvullingen op de kinderbijslag op grond van de AKW.

21. *Als werk weinig opbrengt. Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, SCP-rapport, 2018.

hanteert, belangrijker is geworden voor de minimale inkomensbescherming dan de hoogte van de minimumlonen in een samenleving.<sup>22</sup>

Intussen staan voor uitkeringsgerechtigden de inkomensafhankelijke toeslagen tevens aan de wieg van de impliciete erkenning van de notie van een 'versterkt sociaal minimum', boven de norm waarop de uitkeringen zijn gebaseerd (50%, respectievelijk 70% van het netto minimumloon). Een bijstandsgerechtigde hoeft niet langer uitsluitend rond te komen van zijn uitkering op grond van de Participatiewet, maar kan tevens rekenen op zijn maximale huurtoeslag, de maximale zorgtoeslag, het maximale kindgebonden budget en de maximale kinderopvangtoeslag. Dat scheelt per maand al gauw enkele honderden euros. Voor de laagste inkomens kunnen de toeslagen oplopen tot 20% van het besteedbaar inkomen.<sup>23</sup>

Overheidssteun voor minder daadkrachtige gezinnen in de vorm van inkomensafhankelijke toeslagen is geen nieuw fenomeen, maar heeft sinds de invoering van het nieuwe stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen aanzienlijk aan belang gewonnen. Daarbij hebben ze zich bewezen als een geschikt inkomenspolitiek instrument. Zo zorgde het kabinet Rutte II ervoor dat de Nederlandse burgers ondanks de achterblijvende lonen iets gingen merken van het herstel van de economie door een aanzienlijke verhoging in het vooruitzicht te stellen van de kinderopvangtoeslag (250 miljoen per jaar), het kindgebonden budget (500 miljoen per jaar) en een in vergelijking daarmee bescheiden verhoging van de kinderbijslag (250 miljoen per jaar). Het gemiddelde bedrag aan toeslagen per huishouden is sedert de invoering van de toeslagen aanzienlijk toegenomen en voor sommige huishoudens zelfs verdubbeld.<sup>24</sup>

#### 4. De instrumentalisering van het stelsel van inkomensafhankelijke toeslagen

Hieronder concentreer ik mij op drie basiskenmerken van de Awir: een geharmoniseerd begrippenapparaat, een voorschot- en verrekeningssystematiek en centrale uitvoering door de Belastingdienst. Daarbij wordt telkens een beeld gegeven van de kritiek op de gemaakte keuzes.

Bijzonderheden die kleven aan de deelregelingen blijven buiten beschouwing. Dat laatste is overigens wel een beperking, want de bijzondere kenmerken van de deelregelingen dragen bij aan de complexiteit van het totale stelsel. Zo zijn kinderopvangtoeslagen niet alleen afhankelijk van de medewerking door de ouders (in verband met inkomen, samenstelling huishouden etc.) maar ook van die van de kinderopvanginstelling (in verband met opvanguren, opvangprijs, aantal kinderen etc.). Hierdoor is het voor de burger extra moeilijk om zelf in te schatten of de hoogte van het voorschot in overeenstemming is met het definitieve bedrag.

##### 4.1. Een geharmoniseerd begrippenapparaat

###### Kenmerken

De Awir harmoniseert begrippen die aan alle deelregelingen ten grondslag liggen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om begrippen als 'toetsingsinkomen' en 'berekingsjaar', 'partner', 'het kind' en de 'medebewoner'. Volgens de

memorie van toelichting wordt met deze harmonisatie de transparantie van die regelingen voor burgers en beleidmakers bevorderd. Ook wordt het eenvoudiger om de effecten van het gebruik van verschillende inkomensafhankelijke regelingen te meten.

Aan de invulling van bepaalde begrippen kunnen belangrijke beleidskeuzes ten grondslag liggen. Een voorbeeld betreft de keuze om de toeslagen te baseren op het toetsingsinkomen dat in het berekeningsjaar wordt genomen. Met andere woorden: er wordt uitgegaan van een actueel inkomensbegrip. Volgens de memorie van toelichting bij de Awir sluit dit het beste aan bij de draagkracht van een huishouden. Het voorkomt dat mensen die een inkomensdaling ondervinden, nog een jaar of langer moeten wachten voordat zij in aanmerking komen voor een (hogere) tegemoetkoming. Ook wordt voorkomen dat mensen die een grote sprong in inkomen maken, nog steeds een inkomensafhankelijke tegemoetkoming ontvangen die gebaseerd is op het lagere inkomen.<sup>25</sup>

###### Kritiek

Op de poging om het begrippenkader te harmoniseren bestaat op zichzelf geen kritiek. Eerder wordt er geklaagd over het gebrek aan voortgang in het harmonisatiestreven sedert de Awir. Deze kritiek klinkt met name door in de tweede evaluatie van de Awir over de periode 2009-2016.<sup>26</sup> Het rapport constateert dat er in de evaluatieperiode weliswaar een aantal vereenvoudigingen binnen het Awir-begrippenkader is doorgevoerd maar dat dit onvoldoende heeft bijgedragen aan verdere harmonisering tussen inkomensafhankelijke regelingen. Het bracht namelijk geen nieuwe regelingen onder de Awir en verminderde geen onderlinge afwijkingen. Het harmonisatiestreven is nagenoeg tot stilstand gekomen, waardoor de ambitie van het verminderen van de armoedeval niet wordt gerealiseerd. Een aantal jaren eerder had de Commissie Van Dijkhuizen, die pleitte voor één huishoudentoeslag, daar ook al op gewezen.<sup>27</sup>

Wat de beleidsmatige keuze betreft, om het actuele inkomensbegrip als uitgangspunt te hanteren, hierop bestaat geen kritiek. De pijlen richten zich veel meer op de voorschots- en verrekeningssystematiek die hieruit voortvloeit. Maar dat het toeslagensysteem probeert zo goed mogelijk aan te sluiten bij de actuele draagkracht van het huishouden door het geld te betalen op het moment dat het ook nodig is, kan op brede instemming rekenen.

##### 4.2. Een voorschots- en verrekeningssystematiek

###### Kenmerken

De keuze voor het actuele inkomen heeft consequenties voor de vaststellingssystematiek van de toeslagen. Die geschiedt op basis van de gegevens en omstandigheden van het berekeningsjaar zelf. Deze staan pas na afloop van dat jaar vast. Om de tegemoetkomingen toch te laten aansluiten bij de uitgaven waarvoor zij worden verleend, worden zij in het berekeningsjaar maandelijks uitbetaald op basis van een voorschot. Na afloop van het berekeningsjaar volgt een definitieve tegemoetkoming, waarmee het voorschot wordt verrekend. Vanuit deze systematiek kan ook het dwingende karakter van de terugvorderingshandeling worden verklaard. Wat louter als voorschot wordt



uitgekeerd, kan immers altijd worden teruggevorderd als er achteraf geen recht op blijkt te hebben bestaan, zo is de logica.

Blijkens de memorie van toelichting bij de Awir was de wetgever zich bewust van het feit dat met deze keuze risico wordt gelopen. Dit risico werd primair belegd bij de burger. 'Belanghebbenden zullen zich bewust moeten zijn van de (financiële) risico's van foutieve schattingen en van andere gegevens die op basis van verwachtingen worden verstrekt.'<sup>28</sup>

### Kritiek

Het noodzakelijke stelsel van voorschotten en verrekeningen vormt de achilleshiel van het stelsel. Het rapport van de Rekenkamer uit 2019 en het IBO-rapport 2019 leveren een zorgwekkend beeld op. De wetgever streefde ernaar het aantal verrekeningen te minimaliseren maar in bijna de helft van het aantal gevallen blijkt een correctie noodzakelijk. Daarbij gaat het zowel om suppleties als terugvorderingen. Bij terugvorderingen kan het gaan om kleine aanpassingen, maar in bijna 30% van de gevallen ligt het bedrag hoger dan € 500. Naarmate de stapeling van toeslagen toeneemt, stijgt het gemiddelde bedrag dat huis-

## Het noodzakelijke stelsel van voorschotten en verrekeningen vormt de achilleshiel van het stelsel

houdens moeten terugbetalen snel (van gemiddeld € 400 bij een enkele terugvordering tot gemiddeld € 2.500 bij vier terugvorderingen). Juist armere gezinnen hebben te maken met gestapelde toeslagen. Ook bij huishoudens die flexibele arbeid verrichten komen terugvorderingen relatief vaker voor.

De rapporten maken bovendien duidelijk dat het systeem van bevoorschotting en verrekening vervelende consequenties heeft voor gezinnen. De toeslagen verhogen de inkomensonzekerheid van armere huishoudens en leveren een bijdrage aan de schuldenproblematiek. Wat het zo wrang maakt, is dat terugvorderingen hard neer

kunnen slaan bij de mensen die hun best doen om hun inkomenspositie te verbeteren, zo stelt het IBO-rapport 2019. 'Als mensen aan het werk gaan vanuit een uitkering, of werken net boven het minimumloon, wordt de kans op hoge terugvorderingen groot.'<sup>29</sup>

Dat uiteindelijk de ABRvS in de hele periode tot 2019 heeft nagelaten rechtsbescherming te geven aan gezinnen die werden getroffen door de terugvorderingen, maakt de drijven voor de burger nog zuurder. Dit probleem speelt omdat de Belastingdienst/Toeslagen ervan uitging dat uit het systeem van artikel 26 Awir voortvloeit dat voorschotten geheel moeten worden teruggevorderd, zonder dat het mogelijk is het terug te vorderen bedrag te matigen. Voor de kinderopvangtoeslag gold bovendien dat de Belastingdienst/Toeslagen er een praktijk op nahield (overigens zonder duidelijke wettelijke grondslag)<sup>30</sup> om bij enkele gebreken in de verantwoording het gehele jaarbedrag aan kinderopvangtoeslag terug te vorderen. De ouder moest kunnen aantonen het gehele verschuldigde bedrag aan kinderopvangkosten daadwerkelijk te hebben betaald. Een evenredige verlaging van het recht van de toeslag als slechts een deel van de betaling kon worden verantwoord, werd niet mogelijk geacht, kleine berekeningsverschillen daargelaten. Zo gold er, in de woorden van de Commissie Donner, een 'alles of niets-benadering'. Deze benadering werd consequent met de mantel der liefde bedekt door de ABRvS.<sup>31</sup>

Mensen rapporteren inkomenswijzigingen minder vaak en minder op tijd dan verwacht. Zowel in de analyse van het IBO-rapport in 2019 als de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019 wordt in dit verband verwezen naar het WRR-rapport uit 2017 *Weten is nog geen doen*.<sup>32</sup> Dit gebeurt om te staven dat het handelen van de burger niet alleen rationeel gemotiveerd is maar dat ook rekening moet worden gehouden met niet-cognitieve vaardigheden die het 'doenvermogen' kunnen beïnvloeden. Niet iedereen is in staat tot rationeel handelen, vooral als men onder druk staat van ongunstige omstandigheden zoals ontslag, echtscheiding en schuldenproblematiek. Het is inderdaad een lezenswaardig rapport van de WRR maar het verbaast wel dat dergelijke gedragswetenschappelijke inzichten nu pas aan het eind van het tweede decennium van de 21-ste eeuw hun weg naar de beleidsvorming en rechtspraak weten te vinden. Alsof men daarvoor nog leefde in de tijd van Descartes en er niemand in de jaren zeventig sociologie of psychologie heeft gestudeerd. Het laat zien hoe dominant het neoliberale ideaal van het zelfverantwoordelijke individu is geworden. Als

22. F. Vandenbroucke, *België en Nederland: kleine welvaartsstaten in Europa*, Vieren-dertigste pacificatielezing, Frans Baert & Vennoten 2017, 14. Anderen zijn kritisch en zien in de toeslagen in de vorm van sociaal-fiscale toeslagen een verkapt manier om werkgevers te ontlasten van hun verplichting een behoorlijk loon te betalen. Deze kritiek wordt onder meer geuit door Chris Grover met betrekking tot het Britse systeem van sociaal-fiscale toeslagen. Zie C. Grover, *Social Security and Wage Poverty*,

*historical and policy aspects of supplementing wages and beyond*, Palgrave Macmillan, 2016.

23. *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport van het Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019, p. 18.

24. *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport van het Ministerie van Financiën, 28 oktober 2019, p. 22.

25. *Kamerstukken II 2004/05, 29764, 3*, par. 2.3.

26. *Tweede evaluatie Awir 2009-2016*, 28

maart 2017.

27. *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen), juni 2013.

28. *Kamerstukken II 2004/05, 29764, 3*, p. 20.

29. *Eenvoud of maatwerk*, IBO-rapport van het Ministerie van Financiën, p. 47.

30. Zie hierover de annotatie van E. Thomas in *NLFiscaal 2019/2475* bij de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:3535 en

ECLI:NL:RVS:2019:3536.

31. *Omzien in verwondering 2019*. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie Donner), Den Haag, 14 november 2019, in het bij-zonder p. 21-23 en de daar besproken rechtspraak van de ABRvS.

32. *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, WRR-rapport nr. 97 van 24 april 2017.

## Als het enthousiasme waarmee het WRR-rapport is ontvangen een voorbode is van een realistischer mensbeeld, zou dat een welkome verandering zijn

het enthousiasme waarmee het WRR-rapport is ontvangen een voorbode is van een realistischer mensbeeld, zou dat een welkome verandering zijn.

### 4.3. Centrale uitvoering door de Belastingdienst

#### Kenmerken

Een derde wapenfeit van de Awir vormde het besluit om de uitvoering van de toeslagenregelingen in handen te leggen bij één onderdeel van de Belastingdienst: de Belastingdienst Toeslagen. Volgens de memorie van toelichting is één loket voor verschillende inkomensafhankelijke regelingen klantgericht, kan het niet-gebruik verminderen en kan het leiden tot een meer doelmatige uitvoering van de regelingen. De keuze leidde tot een gedeelde ministeriële verantwoordelijkheid. Volgens de memorie van toelichting hield dit in dat de Minister van Financiën kan worden aangesproken op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl de ministers van de beleidsmakende departementen kunnen worden aangesproken op de kwaliteit van hun beleid. Het creëren van een fiscale uitvoeringsdienst werd voor de hand liggend gevonden omdat het systeem sterk rust op fiscale inkomensgegevens. Nieuwe ICT-systemen hielpen deze gegevens voor de Dienst Toeslagen te ontsluiten. Het gezicht van de toeslagen manifesteerde zich voor de burger in de vorm van rode enveloppen waarin de systeemberichten van de Belastingdienst/Toeslagen werden verzonden. Zo ontstond er naast de collecterende blauwe fiscus een distribuerende rode fiscus. Dit paste prima in de visie van Wijn die de Belastingdienst omgetoverd wilde zien in een 'Dienst van Inkomen'.<sup>33</sup>

#### Kritiek

De meest gehoorde klacht over de centrale uitvoering door de Belastingdienst is dat deze dienst zich moet concentreren op zijn primaire taak van het innen en uitkeren moet overlaten aan anderen. Zelf heb ik dit argument van de 'sociale zekerheid als Venus en de Fiscus als Mars' altijd omgedraaid. We doen er goed aan om de Belastingdienst/Toeslagen te beschouwen als een nieuwe uitvoeringsinstelling van de sociale zekerheid. Deze dienst zal zich ten langen leste ook zo moeten gaan gedragen, dat wil zeggen: met respect voor uitzonderingsposities en met zorg voor de belangen van de individuele uitkeringsgerechtigde.<sup>34</sup>

Er zal dus maatwerk moeten worden geleverd en dan niet bij begunstigend handelen zoals ons voor de zorg tegenwoordig vaak wordt voorgespiegeld, maar juist bij de herziening, de terugvordering en de boete. Voor die opgave is de Belastingdienst/Toeslagen nu inderdaad gesteld na de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019. Er

zal een afwegingskader moeten worden ontwikkeld om invulling te geven aan de discretionaire bevoegdheid bij het vaststellen van het terug te vorderen bedrag aan toeslagen en dat kader zal ook moeten worden toegepast.<sup>35</sup> Hoe dat moet zonder een infrastructuur van lokale kantoren, is nog onzeker. Ook is het de vraag of zo'n servicegerichte Belastingdienst/Toeslagen onderdeel vormde van de centrale visie van het huidige toeslagenstelsel. Het uitvoeringsproces moest snel, efficiënt en geautomatiseerd verlopen want alleen op die manier kan zo'n massale operatie van het uitbetalen van maandelijks toeslagen een succes worden.<sup>36</sup>

### 5. Lessen voor de toekomst

Deze paragraaf bevat geen overzicht van alternatieven voor de toekomstige inrichting van het toeslagenstelsel. Dit is het tweede deel van de opdracht van de interdepartementale onderzoekscommissie voor de toeslagen die momenteel aan het werk is. We wachten het rapport af. Wel heb ik alvast enkele lessen geselecteerd die kunnen worden getrokken uit het verleden.

#### 5.1. Positieve kanten niet uit het oog verliezen

Tenzij wij morgen het universele basisinkomen zouden invoeren, zijn inkomensafhankelijke regelingen niet goed weg te denken in het sociaalzekerheidsbeleid. Het is een goede zaak dat die regelingen onderling worden afgestemd en voorzien van een overstijgend regulerend kader. Bovendien mag niet worden vergeten dat het toeslagenstelsel mensen ook veel brengt: Het geeft miljoenen gezinnen financiële steun zonder daarbij een stigma op te leggen. Omdat de toeslagen werkenden en niet-werkenden al naar gelang hun draagkracht gelijkelijk bedient, is het niet mogelijk deze in de hoek te duwen van voorzieningen voor luie potverteerders en labbekakken, zoals bij de sociale bijstand helaas nogal eens gebeurt. Het stelsel faciliteert transitie tussen activiteit en inactiviteit en richt zich op de bestrijding van de armoedeval.

Dit zijn geen geringe voordelen. Degene die nu zo hard roept dat het land beter af is zonder toeslagen, moet eerst aantonen dat zijn of haar alternatief tot betere resultaten leidt. Een volledige terugtrek naar de zuivere fiscaliteit is in dit verband een schijnoplossing, omdat belastingkortingen en toeslagen in wezen veel op elkaar lijken. Dan zijn er nog andere opties: de kinderopvangtoeslag kan worden verstrekt via de opvanginstelling, de zorgtoeslag vervangen door een inkomensafhankelijke premie (zoals bij de meeste andere socialeverzekeringpremies) en het kindgebonden budget geïntegreerd in de AKW. Maar bij deze scenario's kunnen weer allerlei andere problemen ontstaan (disharmonisatie, uitvoeringsproblemen bij de kinderopvang etc.) waardoor we het risico lopen van de regen in de drup te raken.

Het integreren van de bestaande toeslagen tot één toeslag, zoals de Commissie Van Dijkhuizen bepleitte,<sup>37</sup> zou geredeneerd vanuit de rechtsgrond van het toeslagenstelsel, wel een logische vervolgstap zijn voor de inrichting van het sociaal-fiscale stelsel. Misschien dat nog eens beter kan worden onderzocht wat de impact is van de Europese verordening inzake sociale zekerheid, zodat duidelijk wordt dat hierin geen wezenlijke belemmering ligt besloten.

## 5.2. Van repressief naar ondersteunend overheids-optreden

Het voorgaande betekent niet dat het huidige stelsel in verband met de terugvorderingen geen groot probleem heeft. Het is niet eenvoudig om binnen het huidige stelsel daarvoor een oplossing te vinden. Het IBO-rapport *Eenvoud of maatwerk?* uit 2019 is daar in ieder geval niet optimistisch over en men moet soms ook willen varen op het oordeel van deskundigen die er goed over hebben nagedacht.

Maar het is de vraag of wij het probleem even ernstig hadden gepercipieerd als de Belastingdienst/Toeslagen niet zo'n hardvochtig terug- en invorderingsbeleid had gevoerd; het zijn de schrijnende gevallen van mensen die door deze dienst tot wanhoop zijn gedreven en het onvermogen om hieraan iets te doen, die het imago van het gehele stelsel bezoedelen. Hardvochtigheid hoeft echter niet het kenteken van de toeslagen te zijn. Een humaan uitvoeringsbeleid dat rekening houdt met de omstandigheden van het geval en de persoon van de aanvrager, behoort evenzeer tot de mogelijkheden. Lange tijd heeft de politiek niet om een dergelijke houding gevraagd. Het denken was gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de burger die tijdig informatie moet doorgeven. De zorgen van de Kamer gingen uit naar fraudebestrijding en naar de problematiek van oninbare vorderingen die bij de Belastingdienst op de plank bleef liggen. Pas in de debatten over de afhandeling van het CAF-dossier is er in de Kamer een andere wind gaan waaien. In februari 2020 heeft de Tweede Kamer een parlementair onderzoek aangekondigd naar het verdwijnen van de menselijke maat in de uitvoering, onder meer bij de Belastingdienst, UWV en CBR.<sup>38</sup> Als de Kamer lessen wil trekken uit het verleden doet hij er goed aan het onderzoek niet alleen te richten op deze uitvoerders maar tevens de eigen houding onder de loep te nemen.

Intussen heeft de Commissie Donner in haar eindrapport een aantal praktische wenken gegeven voor een verbeterde werking van het stelsel. Het gaat daarbij onder meer om de nadere uitwerking van het evenredigheidsbeginsel bij het vaststellen van het terugvorderingsbedrag en het bieden van maatwerk bij de invordering. Ook is er in het rapport aandacht voor de kwaliteit van de werkprocessen en de cultuur bij de Belastingdienst/Toeslagen. Onderkend moet worden dat toeslagen het spiegelbeeld vormen van belastingen, zo stelt het eindrapport; hoe hoger de toeslag, des te geringer de draagkracht van de ontvanger. Dat zou ook moeten betekenen; hoe hoger het voorschot, des te groter de verantwoordelijkheid van de

overheid voor de ontvanger daarvan. Het eindrapport onderkent dat het bieden van maatwerk voor de Belastingdienst/Toeslagen ingewikkeld kan zijn, maar verwacht dat een betere werking van de bezwaarschriftenprocedure dit probleem deels kan oplossen.<sup>39</sup> Wellicht dat voor de afhandeling van bezwaren samenwerking met de gemeenten kan worden gezocht.<sup>40</sup>

## 5.3. Checks en balances in de rechtsstaat

Hoe komt het dan dat de Belastingdienst/Toeslagen zo'n hard terugvorderingsbeleid heeft kunnen voeren? Op veel andere terreinen blijkt de rechtsstaat genoeg zelfreinigend vermogen te hebben om zulke excessen tegen te gaan. Elders heb ik uitvoerig beschreven hoeveel hete kolen er al door de rechter uit het vuur van de repressieve verzorgingsstaat zijn gehaald.<sup>41</sup> Maar in dit geval heeft het corrigerend mechanisme gefaald. Aan onafhankelijke instellingen zoals de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer heeft het niet gelegen maar het is vooral de rechter geweest die tegenmacht heeft, die het heeft laten afweten.

De relatie van de rechterlijke macht en de ABRvS met de toeslagen is altijd moeizaam geweest. Het begon

## Aan onafhankelijke instellingen zoals de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer heeft het niet gelegen maar het is vooral de rechter geweest die tegenmacht heeft, die het heeft laten afweten

met het advies van de Raad voor de rechtspraak van 15 april 2004 bij het conceptwetsvoorstel voor de Awir, waarin de Raad waarschuwde tegen de opname van een hardheidsclausule. 'De Raad voor de rechtspraak wijst er op dat deze bepaling, afhankelijk van de ontwikkeling van de bestuurspraktijk, een bron van conflicten kan zijn en kan leiden tot een veelvuldig beroep op de bestuursrechter', stond er in de brief.<sup>42</sup> Dat klonk heel neutraal, maar ach-

33. Vgl. <https://nos.nl/artikel/2036589-tien-jaar-toeslagenmalaise-bij-de-belastingdienst.html>.

34. G.J. Vonk, 'De sociale zekerheid komt van Venus, de fiscus is van Mars', *SMA* 2004, p. 3-5; G.J. Vonk, *Recht op sociale zekerheid, van identiteitscrisis naar hernieuwd zelfvertrouwen* (oratie Groningen), Sdu, 2008, 16.

35. Een besluit ter naleving van de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019 (met beperkte werking) is er tot dusver

alleen genomen over de kinderopvangtoeslag in de vorm van het Verzamelbesluit Toeslagen van 20 december 2019. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042948/2019-12-25>.

36. Dit is ook de analyse in het eindrapport van de Commissie Donner onder verwijzing naar 'het doenvermogen van Toeslagen', *Omzien in verwondering 2*, Den Haag 12 maart 2020, p. 63-64.

37. *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting

en Toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen), juni 2013. Supra par. 3.1.

38. [www.parlement.com/id/vl64llg5kzcb/](http://www.parlement.com/id/vl64llg5kzcb/), parlementair onderzoek ingesteld naar

aanleiding van een motie van Pieter Heerma, *Kamerstukken II* 2019/20, 35400, 12.

39. *Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport*, Commissie Inkomensbelasting en Toeslagen (Commissie Van Dijkhuizen), juni 2013, p. 75.

40. Zoals bij de afhandeling van de CAF gevallen gebeurt. Zie kabinetsreactie op het

eindrapport van de Commissie Donner van 13 maart 2020, p. 22.

41. G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014/80, afl. 2, p. 95-105.

42. [www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2004-13-Wetsvoorstel-Algemene-wet-inkomensafhankelijke-regelingen.pdf](http://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/2004-13-Wetsvoorstel-Algemene-wet-inkomensafhankelijke-regelingen.pdf). De regering schrapte de hardheidsclausule maar deze kwam na de parlementaire behandeling weer terug, zij het met een zeer beperkte strekking. Zie art. 27 Awir.



teraf zou je hebben gewenst dat de Raad in zijn advies niet alleen de werklast maar ook de kwaliteit van de rechtsbescherming had meegewogen. Het afhandelen van veelvuldige beroepen is overigens een primaire taak van de bestuursrechter.

Wat betreft de ABRvS geldt dat zij in haar uitspraken van 23 oktober 2019 uiteindelijk is teruggekomen van de harde lijn in de terugvorderingsjurisprudentie. In een eerste uitspraak<sup>43</sup> ging het om de vaste jurisprudentie inzake de uitleg van artikel 18 Awir en artikel 1.7 lid 1 Wko die inhield dat om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen moet zijn aangetoond dat het hele bedrag aan kosten dat door de ouder over een jaar verschuldigd is aan de kinderopvanginstelling, ook daadwerkelijk is betaald. Dit had tot gevolg dat indien slechts een deel van de kosten was voldaan, er geen aanspraak bestond op een lagere tegemoetkoming en de aanspraak voor het hele jaar verviel. In de tweede uitspraak<sup>44</sup> wordt teruggekomen op de vaste uitleg van artikel 26 Awir, dat dit artikel imperatief zou voorschrijven dat voorschotten geheel moeten worden teruggevorderd, zonder dat het mogelijk is het terug te vorderen bedrag te matigen. Voor beide uitspraken geldt nu dat de Belastingdienst/Toeslagen een discretionaire bevoegdheid heeft in het kader waarvan het evenredigheidsbeginsel een rol moet gaan spelen ter bepaling van de hoogte van de terugvordering. Met welke factoren daarbij concreet rekening moet worden gehouden, is aan de Belastingdienst om te bepalen in nadere beleidsvorming. Daar ligt een kans voor de ontwikkeling van een burgervriendelijk beleid.

Over deze tournure in het verst gevorderde uur van de Afdeling is verder al voldoende gezegd in het Interimrapport van de Commissie Donner. De rechter heeft in beroep en hoger beroep de vooringenomen besluitvorming van Toeslagen dus in hoge mate gebillijkt en nagelaten rechtsbescherming te bieden waar dat nodig was. Dat is harde kritiek, maar volgens de Commissie Donner kan het de Afdeling ook weer niet worden verweten. Het rapport stelt: 'Bij de rechterlijke beoordeling zal systematische, institutionele vooringenomenheid moeilijk zichtbaar worden. Beslissingen worden afzonderlijk aan de rechter voorgelegd en deze zal iedere zaak op zichzelf beoordelen. (...). Systematische en institutionele vooringenomenheid blijkt pas bij bestudering van meerdere zaken in onderlinge samenhang en van achterliggende werkinstructies en vergaderverslagen.'<sup>45</sup> De ABRvS wist het dus niet en hoefde het van de Commissie Donner kennelijk ook niet te weten. Dit stelt mij niet gerust. Op deze wijze stevenen we vanzelf weer af op een volgende rechtsbeschermingsramp. De rechter kan toch ook zelf actief op zoek gaan naar patronen die achter de individuele zaken schuilgaan?

Wat ik mij altijd afvraag is hoe de toeslagen überhaupt bij de ABRvS terecht zijn gekomen. De memorie van toelichting bij de Awir zegt hierover slechts dat de norma-

le bezwaar- en beroepsgang van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Maar waarom niet toebedeeld aan de CRvB waar ook alle andere socialezekerheidsregelingen belegd zijn? Zeker weet je het niet maar wellicht dat de jurisprudentie zich bij de CRvB minder onbuigzaam zou hebben ontwikkeld. Als we een gespecialiseerde hogerberoepsinstantie hebben voor de sociale zekerheid mag je verwachten dat deze een geweten ontwikkelt voor dit terrein en een hart voor de mensen die van de sociale zekerheid afhankelijk zijn. Alleen zij die dit niet op prijs stellen, houden socialezekerheidsrechtregelingen weg van de rechtsmacht van zo'n gespecialiseerde instantie.

## 6. Conclusie

Kortst samengevat zijn de toeslagen een goed idee, maar problematisch in de uitvoering. Maar die kloof tussen beleid en uitvoering manifesteert zich niet alleen bij de toeslagen. Hopelijk ben ik er in geslaagd in deze bijdrage aan te tonen dat de fiscaal-sociale benadering van de sociale zekerheid in de vorm van het toeslagenstelsel het waard is om in te blijven investeren.

Er is veel misgegaan in de uitvoering vanwege het rücksichtsloos doorvoeren van terugvorderingen. De politiek creëerde hiervoor het klimaat en de rechter heeft er geen stokje voor gestoken. Op het niveau van de uitvoering en de rechtsbescherming hangt het laaghangend fruit dat als eerste kan worden geoogst om de werking van het stelsel te verbeteren. Wat betreft de rechtsbescherming door de rechter is met de uitspraken van de ABRvS van 23 oktober 2019 ten langen leste ruimte gecreëerd voor een humane benadering. Voor de Belastingdienst/Toeslagen geldt dat de werkprocessen meer moeten worden gericht op het voorkomen van hoge terugvorderingen, het bieden van maatwerk bij de vaststelling van het terugvorderingsbedrag en het tonen van coulanace bij het invorderingsproces. Waar maatwerk in het primaire proces niet tot de mogelijkheden behoort, moet het in ieder geval worden geboden in de bezwaarfase. Daarbij moet de burger zo veel mogelijk worden ontzorgd in plaats van geheel verantwoordelijk gemaakt voor het doorgeven van informatie. Alleen op deze wijze kan het fiscale lichaam van het Toeslagenstelsel een sociaal gezicht krijgen. Ook op het systeemniveau is nog ruimte voor verbetering. In dit verband heb ik mij voorstander getoond om het idee van de Commissie van Dijkhuizen uit 2013 – om de toeslagen te integreren tot één huishoudentoeslag – weer onder het stof vandaan te halen. •

<sup>43</sup>. ABRvS 23 oktober 2019; ECLI:NL:RVS:2019:3535.

<sup>44</sup>. ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3536.

<sup>45</sup>. *Omzien in verwondering* 2019. Een interim-advies van de adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie Donner), Den Haag 14 november 2019, p. 44.