

# Lessen uit de Toeslagenaffaire voor duurzame rechtspraak

## COI-seminar

Prof.mr. Y.E. Schuurmans

29 maart 2022



Universiteit  
Leiden

# Procesrecht & affaire



- Leidende vraag: waarom heeft de rechtspraak lang geen grip gehad op aard en omvang affaire?
  - Systeem toeslagen
  - Probleemanalyse & aanbevelingen rechtspraak
  - Werk aan duurzame (bestuurs)rechtspraak

# Toeslagverlening / intrekking

- Ouders sluiten een overeenkomst met kinderopvang
- Voorwaarden voor toekennen toeslag:
  - Geregistreeerde kinderopvang
  - Verrichten arbeid
  - Overeenkomst
- Hoogte van de toeslag is afhankelijk van:
  - Draagkracht ouder
  - Kosten kinderopvang
  - (en betalen eigen bijdrage)

# Toeslagverlening / intrekking

- Ouder doet een aanvraag, art. 1:3, lid 2 Awb
- Ouder krijgt een voorschot (art. 16 AWIR) = voorschotbeschikking
- Per jaar vindt een vaststelling van de tegemoetkoming plaats = vaststellingsbesluit
- Vooschot / vaststelling kan binnen 5 jaar worden herzien = herzieningsbesluit
- Ten onrechte ontvangen toeslag wordt teruggevorderd = terugvorderingsbesluit
- Belastingdienst kan betalingsregeling treffen (maar niet bij opzet / grove schuld)= besluit betalinsgregelning
- Belastingdienst kan schuld invorderen ≠ besluit

# Waar ging (gaat) het mis?

- Afdeling gaat in hoger beroep lang uit van een gebonden bevoegdheid bij terugvordering kinderopvangtoeslag ⇒ de “alles of niets”-benadering zonder ruimte voor een belangenafweging
- Afdeling vernietigt afwijkende uitspraken van Rb Rotterdam en Rb Den Haag. Strenge benadering is geen “slip of the pen”, maar een bewuste lijn
- Afdeling komt pas heel laat tot inkeer ⇒ ABRvS 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3535 ⇒ er is toch wel sprake van beslissingsruimte en artikel 3:4 van de Awb is van toepassing

*“Door het grote aantal vergelijkbare zaken dat in de loop der jaren aan de Afdeling is voorgelegd, zijn de ernst en de financiële gevolgen van de jurisprudentie als hiervoor beschreven in meerdere gevallen kenbaar geworden.”*

# Probleemanalyse rechtbanken

- Kinderopvangtoeslag was 'klein' probleem (1,4% van gehele zaaksaanbod sector bestuursrechtspraak)
- <1% MK afgedaan (tov 5-10% gemiddeld)
- Veel ingetrokken beroepen (ca 25%, 5% op zitting)
  - Eisers konden geen gemachtigde vinden / betalen
  - Door kleine kansen op succes niet de moeite
  - Belastingdienst maakte pas werk van het dossier als de zaak op zitting kwam
- Ca 1/3 van beroepen was gegrond

# Probleemanalyse rechtbanken

- Oorzaak? Deels door geautomatiseerde besluitvorming
  - Standaard motiveringen
  - Incomplete gegevensverwerking
  - Geen hoorzitting in bezwaar



- Verwijt advocatuur: teveel ‘definitieve geschilbeslechting’, geen correctie van structurele uitvoeringsproblemen
- Twee rechtbanken weken af van strenge lijn ABRvS
  - Principieel versus pragmatisch

⇒ Rapport Werkgroep Reflectie Toeslagenaffaire Rechtbanken “Recht vinden bij de rechtbank” (oktober 2021)

# Aanbevelingen rechtbanken

- 1. Wees actief en doe meer aan bewijsregie;
- 2. Onderzoek actief de gevolgen van een uitspraak;
- 3. Maak meer werk van aanvulling van de rechtsgronden bij sterk ongelijke partijen (art. 8:69 Awb);
- 4. Meer evenredigheidstoetsing;
- 5. Voel je vrij(er) om af te wijken van een jurisprudentielijn van de Afdeling;
- 6. Motiveer grondig en wees kritisch bij het gebruik van vaste tekstblokken en standaardoverwegingen;
- 7. Juridisch medewerkers stimuleren en ruimte geven om onevenredigheid aan te geven;
- 8. Ga meer in overleg met andere rechters



# Reflectie Raad van State

- Waarom pas in 2019 omgegaan?
- Sample eerste rechtsvorming niet representatief voor latere zaken
- Geen zicht op invordering, verkeerd voorgelicht door Belastingdienst
- Schikking was voornaamste middel om hardheid op te lossen (10% van zaken)
- Geen kritische signalen uit wetenschap



# Aanbevelingen Raad van State

- Rechter moet kritischer zijn op juistheid / compleetheid informatie overheid
- Dialoog zowel intern als extern versterken
  - Conclusies, wetenschap, ombudsman
- Rechtsvorming meer stapsgewijs laten

# Aanbevelingen Venetië Cie

- Versterk de informatie-uitwisseling tussen rechter, wetgever en bestuur bij systemische problemen wet
  - Ca 5% van uitspraken Nl rechter wordt gepubliceerd
- Heroverweeg toetsingsverbod art. 120 Gw
  - Terughoudende toetsingscultuur
- *An “exercise of power that leads to substantively unfair, unreasonable, irrational or oppressive decisions violates the Rule of Law”. It seems safe to conclude, which indeed has been done by several Dutch authorities, including the Council of State’s Administrative Jurisdiction Division in its two judgments in 2019, that applying the “all or nothing” approach falls under this definition*

# Duurzame rechtspraak

- Hoe zetten we niet enkel juridisch perspectief centraal in reflectie op organisatie rechtspraak?
  - Competentieverdeling, organisatie proces (o.a. spreektijd, dossieropbouw)
  - Dataverzameling biedt waardevolle info, maar:
  - Wat is een goede benchmark?
- Wat maakt een goede toegang tot het recht?
- Wat geberurt er met het geschil ná de uitspraak?
- Hoe kan de rechtspraak de gedigitaliseerde uitvoering van beleid duurzaam op rechtmatigheid controleren?

