S. Veelenturf[1]

Welke rol speelt verwijtbaarheid bij terugvordering en invordering van bestuursrechtelijke geldschulden?

Verslag van de studiemiddag in samenwerking met de Vereniging voor Belastingwetenschap en de Vereniging voor Bestuursrecht, gehouden op 1 oktober 2026 in hotel Leonardo te Den Haag.

1. Inleiding

Tijdens de bijeenkomst van de Vereniging voor Belastingwetenschap en de Vereniging voor Bestuursrecht staat de vraag centraal in hoeverre de overheid, via bestuursorganen en bestuursrechters, de verwijtbaarheid bij het ontstaan van een geldschuld zou moeten meewegen bij terugvorderings- en invorderingsbeslissingen. Deze vraag kan worden gesteld in zowel het belastingrecht als het socialezekerheidsrecht.

Op dit moment speelt de verwijtbaarheid in het bijzondere bestuursrecht een beperkte rol bij het terugvorderen en het invorderen van een bestuursrechtelijke geldschuld. Dat betekent dat in beginsel terugvordering, invordering of beboeting plaatsvindt zonder dat wordt meegewogen of de onverschuldigde betaling of het beboetbare feit verwijtbaar is aan de belastingschuldige of de uitkeringsgerechtigde. Dat gaat ten koste van de rechtsbescherming. In geval van verwijtbaar handelen van het bestuursorgaan, dringende redenen of bijzondere omstandigheden, kan dat slechts in beperkte mate worden meegewogen. Een meer individuele benadering roept daarentegen vragen op over de rechtsgelijkheid.

De toeslagenaffaire heeft gezorgd voor een omslag in het mensbeeld in het (bijzondere) bestuursrecht: van triple A-burger[2], alert, argwanend, en assertief, naar een burger met een beperkt doenvermogen.[3] Het herijkte mensbeeld vindt zijn reflectie in de omgang van de wetgever en de rechter met verwijtbaarheid. Met betrekking tot de toeslagen is de *Wet hardheidsaanpassingen Awir*[4] aangenomen en is de regeling versoepeld inzake het niet verder invorderen van toeslagenschulden.[5] In de sociale zekerheid kan, na doorslaggevende rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep (hierna: Raad), bij de vraag of van terugvordering (geheel of gedeeltelijk) moet worden afgezien, niet alleen rekening worden gehouden met de gevolgen maar ook met de oorzaak daarvan.[6] Aanvullend zijn geïntroduceerd de *Wet versterking*

---

[1] Sylvie-Anne Veelenturf is als promovenda verbonden aan de Universiteit Maastricht. Haar onderzoek ziet op de doorwerking van fiscaal-juridische inkomens- en vermogensbegrippen binnen de sociale zekerheid.
[2] L.J.A. Damen, *Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?,* preadvies VAR2018-1, Deventer: Wolters Kluwer 2018.
[3] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport 97)*,* Den Haag: WRR 2017.
[4] *Stb*. 2020, 227.
[5] Art. 79.9 Leidraad Invordering. *Strct*. 2020, 35181.
[6] CRvB 18 april 2024, ECLI:NL:CRVB:2024:726, r.o. 4.4.1. Zie ook P.S. Fluit, 'Dringende reden als open norm in terugvorderingszaken', *Arbeidsrecht* 2024/52.

waarborgfunctie Awb[7]*, Participatiewet in Balans*[8]*,* en de *Wet handhaving sociale zekerheid*[9]. In het laatste voorstel worden boeten en maatregelen geüniformeerd, en worden de sancties afgestemd op de omstandigheden, de verwijtbaarheid en de gevolgen voor de betrokkene.[10]

Drie invalshoeken zijn gekozen voor het bespreken van de vraag welke rol de verwijtbaarheid speelt bij terugvordering en invordering van bestuursrechtelijke geldschulden. Als eerste spreekt Graaff, zelfstandig adviseur invordering en formeel belastingrecht en voormalig Ontvanger, over de rol van verwijtbaarheid bij de kwijtschelding van een belasting- of toeslagenschuld. Vervolgens spreekt Roozendaal, hoogleraar sociaal recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam, over de rol van verwijtbaarheid bij de terugvordering en beboeting in het socialezekerheidsrecht. Daarna spreekt Zarkeshan, de Belangenbehartiger Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden, over diens rol en opgedane ervaringen uit de praktijk. De middag wordt afgesloten met een plenair debat en een borrel.

2. Belastingrecht

Graaff begint met het beantwoorden van de vraag wat het geldende recht is met betrekking tot kwijtschelding in belastingzaken. In 2021 is artikel 4:94a Awb geïntroduceerd, waarin een algemene kwijtscheldingsbepaling is opgenomen, waaruit blijkt dat een bestuursorgaan een geldschuld (geheel of gedeeltelijk) kan kwijtschelden indien de nadelige gevolgen van invordering onevenredig zijn in verhouding tot de met de invordering te dienen doelen.[11] Deze evenredigheidstoets wordt door de Belastingdienst als mogelijk te beperkend gezien; en meent dat hij in het geval van fraude het verzoek tot kwijtschelding zou moeten kunnen blijven weigeren. Graaff vindt dit standpunt opvallend omdat de belangenafweging van artikel 4:94a Awb een dergelijke weigering niet in de weg lijkt te staan. Toch heeft de wetgever ervoor gekozen om artikel 4:94a Awb van regelend recht te maken, waardoor de Belastingdienst met artikel 26 IW zijn eigen regeling kon behouden.[12]

Uit artikel 26 IW 1990 blijkt dat de Ontvanger kwijtschelding kan verlenen indien de belastingschuldige niet in staat is, anders dan met buitengewoon bezwaar, een belastingaanslag (geheel of gedeeltelijk) te betalen. Wat moet onder buitengewoon bezwaar worden begrepen? Uit de memorie van toelichting blijkt dat het moet gaan om een situatie waarin de middelen om te betalen ontbreken en niet binnen afzienbare tijd kunnen worden verwacht.[13] Ook kunnen

---

[7] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763.
[8] *Stb*. 2025, 312.
[9] *Kamerstukken II* 2024/25, 36785, nr. 2.
[10] W.L. Roozendaal, 'Sociale zekerheid in de 21ste eeuw. Deel II Meer menselijke maat en eenvoud in de sociale zekerheid', *TRA* 2024/14, par. 4.
[11] *Stb.* 2020, 500.
[12] *Kamerstukken II* 2019/20, 35477, nr. 3. Ondertussen is de wetgever van mening veranderd en worden afwijkende regelingen ongewenst geacht. Voorgesteld wordt artikel 4:94a Awb alsnog een bepaling van dwingend recht te maken. Zie de Aangepaste memorie van toelichting wetsvoorstel Wet versterking waarborgfunctie Awb, gepubliceerd op 21 oktober 2026.
[13] *Kamerstukken II* 1987/88, 20588, nr. 3, p. 15.

andere omstandigheden meebrengen dat betaling niet redelijkerwijs kan worden gevorderd.[14] Graaff benadrukt dat deze uitleg weinig lijkt te verschillen van de belangenafweging uit artikel 4:94a Awb.

Volgens de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 is in elk geval sprake van buitengewoon bezwaar als sprake is van onvoldoende betalingscapaciteit plus afwezigheid van vermogen.[15] Voor de betalingscapaciteit is een bijzonder ingewikkelde berekening in het leven geroepen.[16] Kort samengevat wordt de betalingscapaciteit berekend door op het inkomen een limitatieve opsomming van de 'toegestane uitgaven in de kosten van bestaan' in mindering te brengen.[17] Een voorbeeld van een toegestane uitgave is de huurlast tot de maximale huurgrens van de huurtoeslag van €932,93 per maand.[18] Met deze zelfstandige berekening is helaas niet aangesloten bij de bijstandsnorm, de beslagvrije voet of het vrij te laten bedrag uit de schuldhulpproblematiek. De ratio van deze limitatieve opsomming is het kunnen weigeren van kwijtschelding als de belastingplichtige simpelweg te veel geld uitgeeft. De vraag is of daar een zelfstandige berekening voor nodig was.

Daarnaast kan de limitatieve lijst van toegestane uitgaven ongewenst hard uitpakken. Een voorbeeld volgt uit de jurisprudentie waarbij de Ontvanger de kosten van een door de rechter aangestelde beschermingsbewindvoerder niet aanmerkte als toegestane uitgaven.[19] De rechter greep in en oordeelde dat de belangen die gemoeid zijn met een juiste toepassing van de uitvoeringsregeling niet kunnen opwegen tegen de belangen van eiseres om niet verder in de schulden te geraken.[20] Naar aanleiding van deze jurisprudentie heeft de wetgever in 2025 een vangnetbepaling opgenomen in de uitvoeringsregeling, waarmee de toegestane uitgaven zijn uitgebreid met 'andere uitgaven (…) die naar het oordeel van de Ontvanger redelijkerwijs niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten (…) omdat deze door de Ontvanger noodzakelijk worden geacht'.[21]

Naast onvoldoende betalingscapaciteit moet sprake zijn van afwezigheid van vermogen om in aanmerking te komen voor kwijtschelding van een belasting- of toeslagenschuld.[22] De ratio is dat het aanwezige vermogen moet worden aangewend ter voldoening van de belastingaanslag.[23] Opvallend is dat er een zelfstandige definitie van vermogen in het leven is geroepen, waarbij materieel aangesloten wordt bij het vermogensbegrip uit de inkomstenbelasting door onder

[14] *Kamerstukken II* 1987/88, 20588, nr. 3, p. 15.
[15] Art. 26 IW 1990 jo. art. 7 t/m 28a, in het bijzonder art. 11 Uitv.reg. IW 1990. Let op: dit betreft de kwijtschelding in de privésfeer. Voor de kwijtschelding in de zakelijke sfeer bestaat een ander regime in art. 20 e.v. Uitv.reg. IW 1990.
[16] Voor een heldere uitwerking van de berekening kwijtschelding in de privésfeer, zie A.T.H. van der Linden, 'Kwijtschelding van gemeentelijke belastingen: de marginale druk buiten beeld', *WFR* 2026/246, par. 3.2.
[17] Art. 13 lid 1 jo. art. 14 & art. 15 Uitv.reg. IW 1990.
[18] Art. 26 lid 1 IW 1990 jo. art. 15 lid 1 sub b Uitv.reg. IW 1990 jo. art. 13 lid 1 sub a Wet huurtoeslag.
[19] Rb. Noord-Nederland, 7 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:722.
[20] Rb. Noord-Nederland, 7 maart 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:722, r.o. 4.3.
[21] Art. 15 lid 1 sub h Uitv.reg. IW 1990.
[22] Art. 11 Uitv.reg. IW 1990.
[23] Art. 11 sub b onder 1° Uitv.reg. IW 1990.

vermogen te verstaan: de waarde economisch verkeer van bezittingen minus schulden van de belastingschuldige en diens echtgenoot.[24] De verklaring van deze zelfstandige formulering lijkt gelegen in de eigen woning als vermogensbestanddeel, anders dan in artikel 5.3 Wet IB 2001, en vanwege de bijzondere uitzonderingen.[25]

Onder dit vermogen wordt namelijk niet begrepen: de (niet-bovenmatige) inboedel, rechten op kapitaalsuitkering of prestaties uit levensverzekeringen, één keer het gemiddelde bedrag aan uitgaven, alsmede de auto met een waarde van € 3.350 of minder (dan wel onmisbaar voor beroep of invaliditeit).[26] Met andere woorden, de auto met een hogere waarde dan € 3.350 moet worden verkocht om in aanmerking te komen voor de kwijtscheldingsregeling. Wat als de belastingschuldige een overwaarde heeft op het huis? Indien het onredelijk bezwarend is deze terstond liquide te maken, kan een schuldenaar een betalingsregeling afsluiten voor het bedrag van de overwaarde, als ware het een lening.[27] Dit is slechts mogelijk indien de betalingscapaciteit aanwezig is. Indien deze betalingscapaciteit ontbreekt moet het huis met overwaarde alsnog worden verkocht om de belastingschuld te voldoen.

Aanvullend kent de Leidraad Invordering 2008 strenge regels voor kwijtschelding, onder andere door de ruim geformuleerde uitsluitingsgronden. Graaff vindt vooral twee uitsluitingsgronden problematisch. Geen kwijtschelding wordt verleend in het geval dat op enig moment voldoende middelen aanwezig waren om te betalen. Ook wordt geen kwijtschelding verleend in de situatie waarin niet gereserveerd is voor de voorzienbare belastingaanslagen. De conclusie is dat op basis van deze gronden de Ontvanger altijd een verzoek om kwijtschelding kan afwijzen. De soep wordt gelukkig niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend. De Ontvanger lost deze situaties in de praktijk op door van het beleid af te wijken of via de discretionaire bevoegdheid van ‘geen verdere invorderingsmaatregelen’ of het ‘niet verder bemoeilijken’.[28] Dat betekent dat in het geval de schuldenaar niet voldoet aan de strenge eisen voor kwijtschelding, de Ontvanger, indien hij voortzetting van de invordering ongewenst vindt, niettemin kan besluiten om geen verdere invorderingsmaatregelen te nemen.[29] De Ontvanger heeft hierdoor ruimte voor maatwerk.

Graaff heeft grote bezwaren tegen deze werkwijze van de Ontvanger. Om te beginnen is het vreemd dat de Ontvanger geen kwijtschelding kan verlenen als hij vindt dat de voortzetting van de invordering niet gewenst is. Daarnaast heeft de beslissing ‘niet verder bemoeilijken’ niet dezelfde formele rechtskracht als de kwijtschelding.[30] De belastingschuldige is slechter uit aangezien de belastingschuld niet ophoudt te bestaan en nog drie jaar verrekend kan worden

[24] Art. 12 lid 1 Uitv.reg. IW 1990. Voor het begrip echtgenoot wordt aangesloten bij het begrip in art. 3 Participatiewet.
[25] Art. 12 lid 2 Uitv.reg. IW 1990.
[26] Art. 12 lid 3 Uitv.reg. IW 1990: ‘*Onder waarde (..) wordt verstaan de prijs die de autohandel bereid is te betalen bij inkoop zonder gelijktijdige verkoop van een andere auto’.*
[27] Art. 12 lid 5 Uitv.reg. IW 1990. Een vergelijkbare regeling kennen we ook in art. 50 lid 2 Participatiewet.
[28] Art. 26.6 LI 2008.
[29] Art. 26.6 LI 2008.
[30] HR 14 augustus 2009, nr. 43.919, ECLI:NL:HR:2009:BJ5201, *BNB* 2009/251.

met een teruggaaf.[31] Met deze werkwijze komt zowel de bestaanszekerheid als de rechtsgelijkheid onder druk te staan. Graaff pleit voor een verruiming van de kwijtscheldingsregeling en een inperking van het gebruik van 'geen verdere invordering'. Dit biedt meer zekerheid, rechtsgelijkheid en verhoudt zich beter tot de belangenafweging die aan kwijtschelding ten grondslag zou moeten liggen.

Op dit moment wordt het besluit tot verlening van kwijtschelding voor een belastingschuld genomen in een voor administratief beroep vatbare beschikking.[32] Vanaf 1 januari 2027 wordt de rechtsbescherming op dit gebied uitgebreid en komt bezwaar en beroep open te staan tegen (intrekken van) uitstel van betaling en kwijtschelding van rijksbelastingen.[33] Volgens Graaff is dit voor de burger en de ondernemer broodnodige rechtsbescherming. Desondanks is de verwachting dat dit voor de uitvoering, de Belastingdienst én de rechterlijke macht, een grote uitdaging gaat worden. Ook betekent dit dat de regeling inzake kwijtschelding van belastingschulden exceptief getoetst kan worden door de belastingrechter.

Met betrekking tot de kwijtschelding van belastingschuld speelt verwijtbaarheid dus wel degelijk een rol. Bij de toeslagen is daarentegen geen rol weggelegd voor verwijtbaarheid bij kwijtschelding. De hoofdregel is namelijk dat de Dienst Toeslagen de terugvordering, inclusief de invorderingsrente, de kosten van invordering, en de bestuurlijke boete, niet (geheel of gedeeltelijk) kan kwijtschelden.[34] In 2020 is een voorstel gedaan, met artikel 31 Awir, op basis waarvan kwijtschelding van de toeslagenschuld toch mogelijk zou worden, maar dit is na zes jaar nog steeds in concept. De oplossing van de Ontvanger is om bij de toeslagen dan ook gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid om 'geen verdere invorderingsmaatregelen' te nemen.[35] In het geval dat de toeslagschuldige gedurende twee jaar zijn betalingscapaciteit gebruikt om zijn schuld af te betalen, wordt de rest van de toeslagenschuld als oninbaar verklaard en worden automatisch geen verdere invorderingsmaatregelen genomen, al kan de schuld nog drie jaar worden verrekend.[36] Graaff benadrukt dat de wenselijkheid van dit beleid ook voor discussie vatbaar is. Immers, toeslagenfraudeurs kunnen ook van deze tegemoetkoming genieten. Aan de hand van dit uitstapje naar de toeslagen volgt ook dat het toedichten van een grotere rol aan de verwijtbaarheid bij de kwijtschelding niet alleen ten behoeve is van de rechtsbescherming van de schuldenaren, maar ook kwijtschelding in de fraudegevallen in de weg kan staan.

Kort samengevat benut de Ontvanger zijn discretionaire bevoegdheid om maatwerk te bieden bij kwijtschelding van belastingschulden. Desondanks is de regeling op papier, in het bijzonder

---

[31] Zie ook J. Graaff, 'Een dwingendrechtelijke kwijtscheldingsbevoegdheid in artikel 4:94a Awb voor belasting- en toeslagenschulden', *NLF-W* 2024/30.
[32] Art. 7 lid 1 jo. art. 24 Uitv.reg. IW 1990.
[33] De Leidraad Invordering zal op 1 november 2026 dan ook een grote toevoeging genieten met betrekking tot bezwaar, beroep, hoger beroep en beroep in cassatie. Zie J. Graaff, 'Regeling tot wijziging van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990', *NLF* 2026/1038.
[34] Art. 31bis Awir.
[35] Art. 79.9 LI 2008.
[36] Art. 79.9 LI 2008.

in de Leidraad Invordering 2008, nog zeer rigide. In de praktijk werkt dit niet waardoor Ontvangers zelf een uitweg vinden. Graaff is kritisch over de berekening van de betalingscapaciteit, pleit voor een versoepeling van de afwijzingsgronden voor kwijtschelding, en wenst een beperking van het gebruik van 'geen verdere invorderingsmaatregelen'. Tot slot is hij benieuwd of volgend jaar toch uitwassen te zien zullen zijn bij de rechter, waaruit volgt dat er niet altijd voldoende gebruik wordt gemaakt van de discretionaire bevoegdheid van de Ontvanger.

3. Socialezekerheidsrecht

Roozendaal heeft een achtergrond in het arbeidsrecht en vindt de beperkte rol van verwijtbaarheid in het socialezekerheidsrecht opmerkelijk. In het arbeidsrecht wordt namelijk veel gedaan aan ongelijkheidscompensatie. Dit betekent dat de rechter toetst of de werkgever zich redelijk heeft gedragen. Als dit niet zo is, krijgt de werkgever daarvoor de rekening: via een hogere ontslagvergoeding of een langere loondoorbetaling. De arbeidsrechter neemt daarin vrij veel ruimte om de werknemer te beschermen tegen het verlies van inkomen. Deze ongelijkheidscompensatie zou men ook verwachten in de sociale zekerheid. Ook daar gaat het doorgaans om de uitkering, als enige bron van inkomsten. Dat het bestuursrecht hard kan zijn voor de burger blijkt ook uit de toeslagenaffaire. Desondanks wordt er niet aan ongelijkheidscompensatie gedaan in de sociale zekerheid.[37]

Wat is dan de rol van verwijtbaarheid in de terugvordering en op het terrein van de boeten in de sociale zekerheid?[38] De wetgever is begin jaren negentig van de vorige eeuw een strenge koers gaan varen.[39] Toen kwam er namelijk aandacht voor de mogelijkheid dat de sociale zekerheid misbruikt kan worden naar aanleiding van misstanden in de WAO en de bijstand.[40] Een belangrijk product daarvan was de *Wet boeten, maatregelen, terug- en invordering sociale zekerheid.*[41] Hiermee zijn in diverse socialezekerheidswetten dwingendrechtelijke herzienings- en terugvorderingsbepalingen geïntroduceerd.[42] Het wordt de regel dat er moet worden gehandhaafd in de sociale zekerheid. Dat betekent dat als een uitkering onverschuldigd is betaald, deze in alle gevallen moet worden teruggevorderd.[43] Ook is met deze wet de verplichte boete geïntroduceerd voor het schenden van de inlichtingenplicht. De inlichtingenplicht is de

[37] W.L. Roozendaal, Ongelijkheidscompensatie in het arbeidsrecht en het socialezekerheidsrecht, *NTB* 2026/91.
[38] Er zal niet worden ingegaan op invordering vanwege het beperkt aantal rechtszaken en de beperkte literatuur. Invordering wordt in de sociale zekerheid begrepen als de hoeveelheid tijd waarin teruggevorderd gaat worden.
[39] Zie ook W.L. Roozendaal, 'Sociale zekerheid in de 21ste eeuw. Deel I Van verzorging naar activering', *TRA* 2024/14, par. 3.
[40] W.L. Roozendaal, 'Sociale zekerheid in de 21ste eeuw. Deel II Meer menselijke maat een eenvoud in de sociale zekerheid', *TRA* 2024/14, par. 4.
[41] *Stb*. 1996, 248.
[42] P.S. Fluit, 'Dringende reden als open norm in terugvorderingszaken', *ArbeidsRecht* 2024/52, par. 2.
[43] Een uitzondering geldt voor de bijstand, daarin is terugvordering niet altijd verplicht, met name als de inlichtingenverplichting niet is geschonden (zie art. 58 lid 2 Pw). Zie hierover uitvoerig W.L. Roozendaal, 'Evenredigheidsbeginsel en menselijke maat bij boetes en terugvorderingen in de Participatiewet', in: A. Eleveld & P. Huisman (red.), *Bijzonder evenredig? Het bijzondere bestuursrecht als proeftuin voor evenredig bestuur*, Den Haag: Boom juridisch 2026.

verplichting om tijdig informatie, die relevant kan zijn voor het recht op of de hoogte van de uitkering, door te geven aan de uitvoeringsorganisatie. Deze inlichtingenplicht is opgenomen in elke socialezekerheidsregeling, en ook in de toeslagen. De boete op schending van de inlichtingenplicht is in 2012 ingrijpend verhoogd naar in beginsel 100% van het benadelingsbedrag, dat wil zeggen 100% van de onverschuldigd betaalde uitkering. Van meet af aan hebben critici gemeld dat deze sancties disproportioneel waren omdat het in de meeste gevallen niet gaat om een bewuste schending van de verplichtingen.[44] De Raad heeft uitgesproken dat het boeteregime disproportioneel was, waardoor de boete nu in beginsel 50% bedraagt van de onverschuldigd betaalde uitkering.[45] De terugvordering is echter ongemoeid gelaten.

Een onverschuldigde betaling kan zijn oorzaak vinden in een schending van de inlichtingenplicht, maar ook in een fout van het uitvoeringsorgaan in de berekening van de uitkering. Een recent voorbeeld daarvan is de WIA, waarbij het dagloon voor een aantal jaar bij een aanzienlijke groep uitkeringsgerechtigden verkeerd is berekend. Op basis van de wet moet het UWV de te veel betaalde WIA-uitkering terugvorderen. Maar het UWV vond dit te ver gaan. In 2016 heeft het dan ook bovenwettelijke beleidsregels geïntroduceerd op grond waarvan het de onverschuldigde betalingen die buiten het toedoen van de uitkeringsgerechtigde zijn ontstaan niet terugvorderen, tenzij de uitkeringsgerechtigde redelijkerwijs kon begrijpen dat te veel was ontvangen.[46]

De hardheden in het (bijzondere) bestuursrecht hebben geleid tot de toeslagenaffaire. Dit heeft gezorgd voor een omslag in het denken in de sociale zekerheid.[47] Er zijn allerlei kritische rapporten uitgekomen waarin wordt gesproken over een nieuw mensbeeld.[48] Er vindt een verschuiving plaats van de triple A-burger, alert, argwanend, en assertief, naar een burger met een beperkt doenvermogen.[49] De toeslagenaffaire zorgt voor een herbezinning en een herijking in het socialezekerheidsrecht.[50]

Roozendaal heeft onderzocht hoe rechters na de toeslagenaffaire dit nieuwe mensbeeld hebben vertaald in de rechtspraak.[51] Allereerst is gekeken wat de mogelijkheden in de wet zijn om

---

[44] W.L. Roozendaal, 'Sociale zekerheid in de 21ste eeuw. Deel II Meer menselijke maat een eenvoud in de sociale zekerheid', *TRA* 2024/14, par. 4. Met verwijzing naar Nationale Ombudsman, *Geen fraudeur, toch boete,* Rapport 2014/159 en G.J. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014/80.
[45] CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754.
[46] De bijstand kent een vergelijkbare bepaling in art. 58 lid 2 sub e Participatiewet.
[47] B. Barentsen, S. Sagel & Irina Timp, 'Kroniek van het sociaal recht', *NJB* 2024/2132, par. 3.1.
[48] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport 97), Den Haag: WRR 2017.
[49] L.J.A. Damen, *Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?,* preadvies VAR2018-1, Deventer: Wolters Kluwer 2018. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid* (WRR-rapport 97), Den Haag: WRR 2017.
[50] W.L. Roozendaal, 'Sociale zekerheid in de 21ste eeuw. Deel II Meer menselijke maat een eenvoud in de sociale zekerheid', *TRA* 2024/14.
[51] W.L. Roozendaal, 'Evenredigheidsbeginsel en menselijke maat bij boetes en terugvorderingen in de Participatiewet', in: A. Eleveld & P. Huisman (red.), *Bijzonder evenredig? Het bijzondere bestuursrecht als proeftuin voor evenredig bestuur*, Den Haag: Boom juridisch 2026.

maatwerk toe te passen. Enkele voorbeelden zijn het 'redelijkerwijs duidelijk' criterium voor de boete bij het overtreden van de inlichtingenplicht[52], het afzien van de boete of terugvordering in verband met 'dringende redenen'[53], en het niet terugvorderen bij een onverschuldigde betaling indien 'redelijkerwijs niet duidelijk'.[54] De rechter beschikt dus over voldoende aanknopingspunten om maatwerk te kunnen toepassen. Desondanks blijkt uit dit onderzoek dat de Raad in ieder geval voor 2020 slechts in een zeer beperkt aantal zaken zijn nek uit durfde te steken om een besluit ten gunste van een burger te corrigeren. Ook de dringende reden, waarop van terugvordering of boeten kan worden afgezien, is voor 2021 nog nooit aangenomen.

De Raad neemt in de baanbrekende uitspraak van 18 april 2024 afstand van deze strenge lijn en rekt de norm op van de dringende reden.[55] In deze zaak ging het om een terugvordering van een Wajong-uitkering. De uitkeringsgerechtigde combineerde de uitkering met studie en werk en diens vertegenwoordiger had dit gemeld bij het UWV. Het UWV had drie jaar geen actie ondernomen en stelde pas veel later vast dat er onverschuldigd is betaald en dat dit moet worden teruggevorderd.[56] De rechtbank hanteert de geldende norm dat de dringende reden alleen gelegen is in de onaanvaardbaarheid van de financiële of sociale gevolgen die een terugvordering voor de betrokkene heeft.[57] De rechtbank oordeelde dat er in de casus geen dringende reden aanwezig is om van terugvordering af te kunnen zien.

Naar aanleiding van deze zaak werd A-G De Bock gevraagd of de wet ruimte biedt om de terugvorderingsbepaling toch anders te lezen. A-G De Bock is in de pen geklommen en heeft een uitgebreide conclusie genomen.[58] De Raad heeft de ruimte die A-G De Bock zag in de dringende reden overgenomen. De Raad geeft aan dat de maatschappelijke opvattingen zijn veranderd, en dat hij daarom bij boete en terugvordering de dringende reden ruimer zal uitleggen, met toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[59] Hierbij zal voortaan niet alleen worden gekeken naar de gevolgen voor de belanghebbende, maar ook naar de oorzaak van de terugvordering.[60] Niettemin heeft Roozendaal na deze jurisprudentie weinig lagere rechtspraak kunnen vinden waarbij deze ontwikkelingen ook daadwerkelijk tot een gunstiger resultaat hebben geleid voor de uitkeringsgerechtigde.[61]

De toeslagenaffaire heeft niet alleen tot ontwikkelingen geleid in de rechtspraak, maar ook bij de wetgever. Wetgevingsproducten binnen de sociale zekerheid zijn de *Participatiewet in*

[52] Art. 35 WW, art. 17 Participatiewet.
[53] Art. 27 lid 8 WW, art. 18a lid 7 Participatiewet.
[54] Art. 58 lid 2 sub e Participatiewet.
[55] ECLI:NL:CRVB:2024:726. P.S. Fluit, 'Dringende reden als open norm in terugvorderingszaken', *ArbeidsRecht* 2024/52.
[56] Rb. Overijssel 11 juni 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:2369.
[57] P.S. Fluit, 'Dringende reden als open norm in terugvorderingszaken', *ArbeidsRecht* 2024/52, par. 1.
[58] Conclusie Raadsheer Advocaat-Generaal De Bock van 10 november 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:2086.
[59] ECLI:NL:CRVB:2024:726.
[60] ECLI:NL:CRVB:2024:726, r.o. 4.4.1.
[61] W.L. Roozendaal, 'Evenredigheidsbeginsel en menselijke maat bij boetes en terugvorderingen in de Participatiewet', in: A. Eleveld & P. Huisman (red.), *Bijzonder evenredig? Het bijzondere bestuursrecht als proeftuin voor evenredig bestuur*, Den Haag: Boom juridisch 2026.

Balans[62] en de *Wet versterking waarborgfunctie Awb*[63], maar belangrijker in de context van verwijtbaarheid is het *Wetsvoorstel handhaving sociale zekerheid*[64]. In dit laatste voorstel is een milder regime opgenomen voor boeten: de verplichte boete wordt een keuze tussen een waarschuwing of een boete. De terugvordering blijft echter verplicht als de inlichtingenplicht is overtreden. Wel is een milder regime voorzien voor de terugvordering: de terugkijktermijn voor de terugvordering is nu twintig jaar, en dit wordt teruggebracht naar vijf jaar. De uitkeringsinstantie krijgt de bevoegdheid om af te zien van terugvordering van een onverschuldigde betaling voor zover die het gevolg is van fouten van de uitkeringsinstantie, tenzij het belanghebbende redelijkerwijs duidelijk had moeten zijn dat een uitkering ten onrechte of tot een te hoog bedrag werd verstrekt. Tot slot bevat het voorstel een delegatiegrondslag om bij ministeriële regeling te kunnen bepalen dat de uitkeringsinstantie geheel of gedeeltelijk kan afzien van terugvordering indien sprake is van buitengewone omstandigheden en dit voor een doelmatige uitvoering nodig is. Wat het voorstel niet doet, is de invulling van de inlichtingenplicht aanpassen. Daardoor blijft een belangrijke hardheid in de wetgeving bestaan.

4. De Belangenbehartiger

De Belangenbehartiger Belastingplichtigen en Toeslaggerechtigden is een organisatie opgericht, in 2025 naar aanleiding van de toeslagenaffaire, om de rechtsbescherming van burgers te bevorderen en tegelijkertijd het vertrouwen in de overheid te herstellen. De Belangenbehartiger valt organisatorisch onder de secretaris-generaal van het Ministerie van Financiën, maar heeft een zelfstandig en onafhankelijk mandaat.[65] De Belangenbehartiger heeft als kernopdracht, samen met eerstelijnshulpverleners, burgers en kleine ondernemers te helpen in vastgelopen belasting- en toeslagenzaken. Een onafhankelijk onderzoek van de Belangenbehartiger naar een individuele casus kan resulteren in een zienswijze die wordt voorgelegd aan de inspecteur of de Ontvanger.[66] De organisatie heeft dus geen beslissingsbevoegdheid maar kan wel zaken laten escaleren. Dat betekent dat ingeval de zienswijze door de inspecteur en de Ontvanger wordt afgewezen, de Belangenbehartiger de zienswijze voor kan leggen aan de directeur-generaal van de Belastingdienst of de Dienst Toeslagen.[67] Daarnaast heeft de Belangenbehartiger een signaleringsrol: halfjaarlijks koppelt zij hardheden of patronen terug aan de diensten en de Tweede Kamer. Op basis vanuit de *bottom-up* werkwijze wordt tot een signaal gekomen door het wetenschappelijk verantwoord extrapoleren van voorhande casus(sen).

---

[62] *Stb*. 2025, 312.
[63] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 763.
[64] *Kamerstukken II* 2024/25, 36785, nr. 2.
[65] Art. 41d lid 1 Organisatiebesluit Ministerie van Financiën 2020 jo. Regeling taakuitoefening en bevoegdheden BBT.
[66] Art. 3 Regeling taakuitoefening en bevoegdheden BBT.
[67] Art. 4 Regeling taakuitoefening en bevoegdheden BBT.

In welke situaties kan een eerstelijnshulpverlener een zaak aandragen bij de Belangenbehartiger? Ten eerste in het geval van hardheden: situaties waarin regels worden gevolgd maar de wet hard uitpakt. Ten tweede in het geval dat de zaak van de belastingplichtige of de toeslaggerechtigde onvoldoende uit de verf komt. Ten derde in het geval van multiproblematiek die raakt aan belastingen en toeslagen. Een voorbeeld waarbij de zaak van de belanghebbende onvoldoende uit de verf komt, gaat over de gedwongen verkoop woning. Een moeder woont samen met haar twee minderjarige kinderen in een koopwoning die ook eigendom is van haar ex-partner. Haar ex-partner heeft zakelijke schulden uit zijn onderneming en is inmiddels met de noorderzon vertrokken. De Ontvanger eist verkoop van de woning zodat de belastingschulden kunnen worden betaald uit de overwaarde. Dit betekent echter dat de moeder en haar twee kinderen op straat komen te staan. Bij het onafhankelijk onderzoek van de Belangenbehartiger staat de vraag centraal of hier met alle belangen voldoende rekening is gehouden.

Via adviezen en rapportages draagt de Belangenbehartiger bij aan het lerend vermogen van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.[68] Ook de Tweede Kamer pakt de hardheden op die worden gerapporteerd. Welke aandachtspunten zijn tot nu toe gesignaleerd? Om te beginnen bestaat er een belevingskloof tussen de burgers en de diensten: wat de diensten zien als een verschil van inzicht ervaren burgers soms als conflict.[69] Daarnaast ervaren de burgers en kleine ondernemers een gebrek aan toelichting bij de genomen besluiten. De belangenafweging wordt onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Volgens de Belangenbehartiger zou het een grote vooruitgang zijn indien het bestuursorgaan duidelijk maakt hoe de individuele omstandigheden zijn meegewogen en waarom deze situatie niet als uitzonderlijk wordt gezien. Een derde van de zaken ontvangt de Belangenbehartiger direct van een burger die niet wordt bijgestaan door een hulpverlener.[70] Dit hangt samen met de staat van de sociaaljuridische hulpverlening: geschikte hulp is niet beschikbaar of de juiste expertise ontbreekt.[71]

Zarkeshan is positief over de samenwerking tussen de Belangenbehartiger en de medewerkers van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Aan de hand van de zienswijzen van de Belangenbehartiger wordt geprobeerd een menswaardiger besluit te nemen en wordt voorkomen dat men verzandt in een rechtszaak. Tot slot wijst Zarkeshan op de handvesten voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden die zijn gepresenteerd op 7 oktober 2026.[72] Deze handvesten hebben als doel de belastingplichtigen en toeslaggerechtigden te wijzen op hun

[68] Meer aandachtspunten zijn te vinden in Halfjaarlijkse rapportage – de Belangenbehartiger – december 2025, p. 18 e.v.
[69] Halfjaarlijkse rapportage – de Belangenbehartiger – december 2025, p. 18.
[70] Halfjaarlijkse rapportage – de Belangenbehartiger – december 2025, p. 7.
[71] Halfjaarlijkse rapportage – de Belangenbehartiger – december 2025, p. 15.
[72] De handvesten geven uitvoering aan de motie van het lid Krul, gebaseerd op de initiatiefnota van kamerlid Inge van Dijk. *Kamerstukken II* 2024/25, 36502, nr. 6. *Kamerstukken II* 2023/24, 36502, nr. 2.

rechten en plichten, te informeren over hoe zij hier aanspraak op kunnen maken, en uit te leggen wat burgers van de diensten mogen verwachten.[73]

5. Tot besluit

Het plenaire debat begint met de conclusie dat de overheid inconsistent omgaat met de rol van verwijtbaarheid in de terugvordering en de invordering van bestuursrechtelijke geldschulden. Bij de belastingen, de toeslagen en de sociale zekerheid lijkt de verwijtbaarheid een andere rol te spelen. Vanuit het burgerperspectief bezien zou een harmonisering wenselijk zijn, zodat de burger weet wat verwacht kan worden in het geval van een bestuursrechtelijke geldschuld. Zarkeshan trekt dat breder door ook te wijzen op de behoefte aan harmonisatie van juridische begrippen die in het belastingrecht, de toeslagen en het socialezekerheidsrecht uiteenlopen, zoals het partnerbegrip en het inkomensbegrip.

Tot slot wordt aan Roozendaal gevraagd of de verwijtbaarheid in de sociale zekerheid een probleem is. Immers, de aanknopingspunten zitten al in de wet, maar de rechter oordeelt dat de individuele casussen niet problematisch zijn. Roozendaal stelt dat het probleem dieper ligt. Vaak wordt gedacht dat een toetsingskader aan de hand van een belangenafweging volstaat. Hiermee wordt echter niet duidelijk welke vorm van rechtvaardigheid in de maatschappij wordt aanhangen. Roozendaal pleit voor een herijking van de rechtvaardigheidsopvattingen. Het gaat doorgaans over lastige zaken, de twijfelgevallen, waarover van mening kan worden verschild. Het is tijd om breder en collectief na te denken over wat we rechtvaardig vinden in het stelsel van kwijtschelding, terugvordering, invordering, en boeten bij bestuursrechtelijke geldschulden.

[73] Beslisnota bij Kamerbrief over handvesten voor belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.