

**Geredigeerd woordelijk verslag van een openbaar verhoor van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag op 16 november 2020 in de Enquêtezaal van de Tweede Kamer te Den Haag.**

Gehoord wordt **de heer A.T. Marseille**.

Aanvang: 12.30 uur

**Voorzitter: Van Dam**

**Griffier: Freriks**

Verder zijn aanwezig de leden van de commissie Van Aalst, Belhaj, Van Kooten-Arissen, Kuiken, Van der Lee, Leijten en Van Wijngaarden,

en enkele medewerkers van de ambtelijke ondersteuning.

De **voorzitter**:

Meneer Marseille, van harte welkom bij de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag. U wordt gehoord als deskundige. Dit verhoor vindt plaats onder ede. We hebben een aantal specifieke vragen voor u, met name op het vlak van wetgeving, bestuursrecht, de regelingen en hoe die tot stand zijn gekomen en uitgevoerd zijn. U kunt de microfoon gewoon aan laten staan tijdens uw verhoor.

U bent hoogleraar bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen. In dit verhoor gaat het dus over vragen over wetgeving en rechtspraak, allemaal rond de kinderopvangtoeslag. Wilt u de eed of de belofte afleggen?

De heer **Marseille**:

De belofte.

De **voorzitter**:

Als deskundige moet ik het net anders formuleren. Als deskundige verklaart u om onpartijdig en naar beste weten te zullen verklaren. Om dat te bevestigen wil ik u vragen te gaan staan en mij na te zeggen: dat beloof ik.

De heer **Marseille**:

Dat beloof ik.

De **voorzitter**:

Dan staat u nu onder ede. Gaat u zitten.

Dit verhoor zal worden afgenomen door de collega's die voor mij links, voor u rechts zitten: meneer Van Wijngaarden en mevrouw Van Kooten-Arissen. Aan het einde van het verhoor is het denkbaar dat mevrouw Belhaj ook nog een aantal vragen aan u heeft. Ik heb begrepen dat u geen openingsverklaring of iets van die orde heeft.

De heer **Marseille**:

Nee.

De **voorzitter**:

Dat is mooi. Dan geef ik nu het woord aan de heer Van Wijngaarden.

De heer **Van Wijngaarden**:

Kunt u toelichten waar uw expertise met name zit?

De heer **Marseille**:

Eigenlijk wat dit punt betreft op het algemeen bestuursrecht. Als u mij ergens deskundig op mag achten, dan is dat de Algemene wet bestuursrecht en de algemene regels van bestuursrecht die trouwens ook in heel veel bijzondere bestuursrechtelijke wetten, zoals de wet op de kinderopvangtoeslag en de Awir, betekenis hebben. Ik ben geen specialist op het terrein van de wet op de kinderopvangtoeslag en ook niet op het terrein van de Awir, maar u mag er wel van uitgaan dat ik het grote geheel ervan begrijp.

De heer **Van Wijngaarden**:

U bent daarnaast bestuurskundige.

De heer **Marseille**:

Ja, ik ben socioloog, bestuurskundige en jurist. In de vakgroep waar ik werk, loopt het allemaal door elkaar, dus ook in het onderwijs en het onderzoek. Ik geef zowel les in het bestuursrecht als in bestuurskundige vakken en rechtssociologie.

De heer **Van Wijngaarden**:

Oké, goed dat u er bent. We hebben hier te maken met de Algemene wet bestuursrecht, de Wet kinderopvang en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Kunt u proberen kort uit te leggen wat het verschil is tussen deze wetten?

De heer **Marseille**:

Eigenlijk zou ik dat het liefst willen door iets te vertellen over hoe ik in deze problematiek verzeild ben geraakt. Op 23 oktober 2019 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak. Als belangstellende buitenstaander was ik direct gefascineerd door die uitspraak omdat in die uitspraak eigenlijk een interpretatie werd gegeven van de regels die diametraal anders was dan daar daarvoor. Als jurist vraag je je dan af hoe dat dan kan. De wet is dezelfde maar de rechter zegt er iets anders over. Omdat je natuurlijk moet publiceren als wetenschapper -- ik schrijf af en toe een annotatie voor *ArsAequi* -- leek mij dat een interessante uitspraak om te annoteren. Toen ik dat deed en ik dus ook geconfronteerd werd met de vraag hoe dat dan is te verklaren, krijg je te maken met zowel de Algemene wet bestuursrecht als met de wet op de kinderopvangtoeslag en de Awir. Als ik het aan mijn studenten zou moeten uitleggen, wat je altijd zo eenvoudig mogelijk doet, dan zou je zeggen dat er een algemene regel is, namelijk artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht die zegt dat bestuursorganen in feite altijd moeten handelen binnen de grenzen van het redelijke. Ze hebben vaak veel speelruimte, maar ze mogen die grenzen niet overschrijden. Dan is er de wet op de kinderopvangtoeslag en die geeft allemaal regels over hoe dat wordt geregeld en wanneer er aanspraak is op een toeslag. En dan heb je nog de Awir, die voor zover ik kan overzien, algemene regels geeft over wanneer er bijvoorbeeld ten onrechte een toeslag is betaald en die moet worden teruggevorderd en hoe die terugvordering dan in zijn werk gaat. In mijn beleving is die Awir heel streng. In artikel 26 staat dat als er is vastgesteld dat er ten onrechte toeslagen zijn betaald, het hele bedrag moet worden teruggevorderd. Inmiddels wordt er ook over gediscussieerd of er in die bepaling, artikel 26, ook niet enige speelruimte zit, maar als je het zo op het eerste oog leest, dan is het een vrij strenge bepaling; als er is geconstateerd dat er ten onrechte toeslag is toegekend, dan moet dat hele bedrag terugbetaald worden. Waar het gaat om de wet op de kinderopvangtoeslag kon ik er niet zo goed wijs uit worden. De Algemene wet bestuursrecht is wat mij betreft glashelder, zij het dat er wel het punt is dat de bijzondere wet daarin wel kan afwijken van die algemene regels in de Algemene wet bestuursrecht. Dus je zou kunnen zeggen dat die algemene bepaling artikel 3:4, lid 2, wat mij betreft de centrale bepaling van het bestuursrecht is die alle ambtenaren, wetgevers en wie dan ook in hun hoofd moeten hebben. Besturen moeten altijd handelen binnen de grenzen van het redelijke. Soms kan de bijzondere wetgever het zo streng opschrijven dat je voor je gevoel denkt: maar dit is eigenlijk niet in overeenstemming met die algemene bepaling in de Algemene wet bestuursrecht.

De heer **Van Wijngaarden**:

Op die annotatie in dat juridisch tijdschrift en de strekking daarvan komen we verderop in het

verhoor nog terug. Om bij het begin te beginnen, de algemene normen en beginselen van de Awb. Kunt u voor ons en iedereen die dit volgt, kort en helder uitleggen welke dat zijn? Ik heb zo'n vermoeden dat u dat kunt.

De heer **Marseille**:

We kunnen er heel veel noemen en een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur die de bestuursorganen van de overheid in acht moeten nemen zijn ook niet gecodificeerd in de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent overigens niet dat ze dan niet gelden. Ik noem het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel. Uit de jurisprudentie van de rechter blijkt dat de overheid zich daar wel degelijk aan moet houden maar voor deze zaak is met name dat evenredigheidsbeginsel van belang, dat wel is gecodificeerd in artikel 3:4, lid 2.

De heer **Van Wijngaarden**:

Kunt u kort toelichten wat dat beginsel inhoudt?

De heer **Marseille**:

Dat houdt in zijn algemeenheid in dat bestuursorganen vaak veel speelruimte hebben als ze in concrete situaties moeten beslissen. Dus gaan we bijvoorbeeld een vergunning verlenen of een uitkering verstrekken? De grens is dan dat het kennelijk onredelijk is. In die bepalingen staat het ook heel mooi geformuleerd. Er staat: de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. De rechter interpreteert die bepaling eigenlijk vrij terughoudend. Die gaat niet zeggen: wat lijkt mij nou redelijk en waar ligt de grens? Maar die gaat eigenlijk kijken welke keuzen de bestuurder gemaakt heeft en of dat dan valt binnen de grenzen van het kennelijk onredelijke.

De heer **Van Wijngaarden**:

Geeft u maar even een voorbeeld.

De heer **Marseille**:

Het voorbeeld dat in mijn hoofd zit, is dat van de kinderopvangtoeslag. Als ik als ouder een fout heb gemaakt en ik €100 niet kan verantwoorden, krijg ik met een terugvordering van €10.000 te maken. Dan zou ik als gebruiker van die wet, dus niet juridisch maar gewoon als Nederlander, dat niet begrijpen. Ik zou nog wel kunnen begrijpen dat als ik een fout maak en ik die €100 niet kan verantwoorden, ik een boete krijg of dat de toeslag iets wordt verlaagd. Maar dat mijn fout eigenlijk 100 keer wordt verveelvoudigd, zou er bij mij niet in willen.

De heer **Van Wijngaarden**:

In het licht van?

De heer **Marseille**:

In het licht van wat ik met mijn gezonde verstand bedenken maar ook in het licht van die algemene bepaling in de Algemene wet bestuursrecht.

De heer **Van Wijngaarden**:

Dan hoor ik u specifiek doelen op een beginsel.

De heer **Marseille**:

Ja, het evenredigheidsbeginsel. Daar zit het wat mij betreft op vast, artikel 3:4, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht.

De heer **Van Wijngaarden**:

Moet dat dan in een redelijke verhouding tot elkaar staan?

De heer **Marseille**:

Als juristen zeggen we dan: het mag niet kennelijk onevenredig zijn. Als bestuursorgaan moet je bedenken: wat vind ik redelijk? Er kunnen redenen zijn om heel streng te zijn of heel soepel te zijn. Als je dan als rechter moet toetsen zeg je: ik geef het bestuursorgaan die speelruimte maar er is een grens.

De heer **Van Wijngaarden**:

Dus ik hoor u eigenlijk zeggen: in beginsel is het bestuursorgaan gehouden aan die beginselen en bij discussie daarover is het aan de rechter?

De heer **Marseille**:

Ja.

De heer **Van Wijngaarden**:

Daar gaan we het ook nog uitgebreid over hebben.

De heer **Marseille**:

De AOW is een heel makkelijk voorbeeld. Als je 65 bent, krijg je AOW. Het zou natuurlijk best zo kunnen zijn dat iemand die 64 jaar en elf maanden is, die uitkering enorm hard nodig heeft en dat iedereen zegt "gun hem die nu" en er dan wordt gezegd: nee, het is 65. De bijzondere wet, in dit geval de AOW, kan dus een hele harde grens stellen. Als algemeenbestuursrecht deskundige zou ik ten aanzien van de AOW zeggen: dat begrijp ik,

want er zijn ook voorliggende voorzieningen. Maar in het kader van die kinderopvangtoeslag: ook al zou uit die bijzondere wet dwingend moeten worden geconcludeerd dat vanwege die €100 je €10.000 zou moeten terugbetalen, dan denk ik dat dit in strijd is met dat evenredigheidsbeginsel.

De heer **Van Wijngaarden**:

Zijn er nog andere ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur die u hier kunt noemen?

De heer **Marseille**:

Je zou kunnen zeggen dat het zorgvuldigheidsbeginsel ook een rol zou kunnen spelen.

De heer **Van Wijngaarden**:

Wat houdt dat in?

De heer **Marseille**:

Dat houdt in dat besluiten zorgvuldig moeten worden voorbereid aan de hand van heel veel aspecten. Je moet goed feitenonderzoek doen maar je moet ook betrokkenen goede voorlichting geven over hoe het spel gespeeld wordt en wat ze kunnen verwachten. Bij wijze van openheid zou je dan het best kunnen zeggen: u maakt aanspraak op een toeslag, maar weet wel in wat voor systeem u stapt, want u zult uw eigen kosten tot op de cent moeten verantwoorden en anders heeft u recht op nul.

De heer **Van Wijngaarden**:

U zegt dat het zorgvuldigheidsbeginsel mede inhoudt dat je de spelregels goed moet uitleggen zodat mensen weten waar ze aan toe zijn?

De heer **Marseille**:

Ja, dus dat ze van tevoren ook op de hoogte zijn dat ze te maken krijgen met een heel strenge regeling en dat als ze een foutje maken, dat heel verstrekkende gevolgen kan hebben. Zo is het ook heel bangelijk dat mensen in de bijstand worden voorgelicht, zo van: u moet al uw inkomsten melden, want als u dat niet doet, wordt er ingetrokken of teruggevorderd. En dat speelt ook bij de kinderopvangtoeslag.

De heer **Van Wijngaarden**:

Behoort bij dat zorgvuldigheidsbeginsel ook dat je iemand op dat foutje wijst en dat je iemand ook in staat stelt om dat te repareren?

De heer **Marseille**:

Zeker. In het algemene bestuursrecht en ik ga ervan uit ook in de bijzondere wetgeving over de kinderopvangtoeslag, is het wel zo geregeld dat als je je gegevens niet netjes aanlevert, je altijd een tweede kans krijgt en de mogelijkheid om het te herstellen. Als het dan nog niet lukt, dan moet de bestuurder gewoon zeggen: als u binnen vier weken niet met de juiste gegevens komt, dan is het over.

De heer **Van Wijngaarden**:

Helder. Ik probeer nog even kort met u in te zoomen op de inhoud van wetgeving. Hoe zou u de wetgeving over kinderopvang en kinderopvangtoeslag omschrijven?

De heer **Marseille**:

Het weinige wat ik ervan weet, is dat het bij die uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak heel erg belangrijk is dat er heel veel wordt opgehangen aan het feit dat er een overeenkomst is tussen de ouder en de houder en dat de crux is dat de ouder zich houdt aan wat is afgesproken met de houder. Dat kan allerlei geweldige dingen opleveren, allemaal toeslagen, zodat je zelf heel weinig eigen kosten hebt, maar dan moet je wel zeker weten dat die afspraken kloppen en worden nageleefd.

De heer **Van Wijngaarden**:

Die eis is cruciaal, zegt u.

De heer **Marseille**:

Wel voor hoe deze hele jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zich het afgelopen decennium heeft ontwikkeld.

De heer **Van Wijngaarden**:

En als we kijken naar de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen?

De heer **Marseille**:

Ik ben geen deskundige op het terrein van de Awir en van de wet op de kinderopvangtoeslag, maar dat artikel 26 wordt dan ingezet; als er te veel betaald is aan de ouder, moet die ouder dat terugbetalen. Dan kun je in de bijzondere wet die de terugvordering regelt, die terugvordering heel verschillend regelen. Je kan zeggen: het bestuursorgaan kan terugvorderen of moet terugvorderen. Hier staat het eigenlijk heel dwingend, zoals ik het lees.

De heer **Van Wijngaarden**:

Op de vraag hoeveel ruimte er toen wel of niet was, komen we nog terug. U heeft al veel gezegd over de Awb, waar die beginselen van behoorlijk bestuur in vervat zijn. Kun je nou ook zeggen dat alles vanuit die Awb ook van toepassing is op de Awir en de Wet kinderopvang?

De heer **Marseille**:

In zijn algemeenheid geldt als algemene regel dat de Algemene wet bestuursrecht algemene regels van bestuursrecht geeft. Een lagere regelgeving zoals een algemene plaatselijke verordening van een gemeente of een ministeriële regeling moet in overeenstemming met die regels zijn, maar waar het gaat om een bijzondere formele wet zoals de Awir of de wet op de kinderopvangtoeslag kan wel een afwijking worden opgeschreven ten opzichte van regels in de Algemene wet bestuursrecht. Maar in het bestuursrecht is er wel steeds meer discussie over hoe je de verhouding tussen die Algemene wet bestuursrecht en die bijzondere wetten moet zien. Als de heer Scheltema, de voormalig regeringscommissaris voor de algemene regels van bestuursrecht, hier zou zitten, zou hij volgens mij zeggen: ook al staat in die bijzondere wet keihard dat je van iets niet mag afwijken, dan nog moet je bij de feitelijke uitvoering van die wet dat evenredigheidsbeginsel wel in je achterhoofd houden; je kunt je daar dan niet achter verschuilen.

De heer **Van Wijngaarden**:

Bedoelt u dat je daar dan ook aan moet toetsen?

De heer **Marseille**:

Als je als bestuursorgaan merkt dat het in die bijzondere wet keihard is opgeschreven maar dat de uitkomst voor de betrokken burger kennelijk onredelijk is, dan zou je op een of andere manier moeten denken: kan ik het dan toch zo plooiën dat het feitelijke besluit ook voldoet aan de norm zoals die in de Algemene wet bestuursrecht is opgenomen?

De heer **Van Wijngaarden**:

U haalde al even de heer Scheltema aan en de naar hem vernoemde lezing. Op wat hij daarover heeft gezegd, komen we ook nog terug. In het vorige verhoor had mevrouw González Pérez het over de beginselen van bestuur. Zij zei: die liggen eigenlijk als een deken over die andere wetten heen. Is dat een formulering waar u ook wat voor voelt?

De heer **Marseille**:

Dat vind ik wel een hele mooie formulering want dat houdt die wetten warm en daar kun je vertrouwen aan ontlenuen, maar ik ben bang dat het in die zin wat genuanceerder ligt, dat de



bijzondere wetgever er wel voor kan kiezen bij dat evenredigheidsbeginsel. Dat is ook het ingewikkelde, volgens mij trouwens niet voor de casus van de kinderopvang maar wel in het algemeen. De bijzondere wetgever kan er wel voor kiezen om bestuursorganen geen speelruimte te geven maar om te zeggen: als situatie A aan de orde is moet je dit doen en dan heb je geen speelruimte om iets anders te doen. Dat relativeert de betekenis van dat evenredigheidsbeginsel. Daar hebben ze volgens mij ook bewust voor gekozen, omdat het primaat bij de wetgever ligt. Als u als wetgever zegt het streng te willen, dan mag het streng.

De heer **Van Wijngaarden**:

Hoe kun je dan als burger en als bestuursorgaan weten wat niet van toepassing is vanuit de Algemene wet bestuursrecht?

De heer **Marseille**:

In het beste geval kun je dat in de wet lezen. Ik denk dat dat zorgvuldigheidsbeginsel ook een verplichting op het bestuursorgaan legt om het uit te leggen. Een voorbeeld is de Participatiewet en de bijstand. Als burger kun je lezen dat als je een bijstandsuitkering aanvraagt, je jezelf verplicht om alle informatie die van invloed kan zijn op de uitkering aan het bestuursorgaan, gevraagd of ongevraagd, te geven. Maar het zorgvuldigheidsbeginsel eist dat het bestuursorgaan zelf de betrokkene ook op die verplichting wijst en ook zegt "als jij de bijstand in stapt, zijn dit de spelregels", zodat die persoon zich er ook van bewust is.

De heer **Van Wijngaarden**:

U zegt dus eigenlijk twee dingen. U zegt dat die beginselen vereisen dat je er als bestuursorgaan aan toetst en er rekening mee houdt en dat je dat uitlegt.

De heer **Marseille**:

Bij het zorgvuldigheidsbeginsel. Wat mij betreft legt het proactief voor de bestuurder de verplichting op om de burger duidelijk te maken wat zijn verplichtingen zijn en wat de consequenties zijn.

De heer **Van Wijngaarden**:

Helder. We hebben het al veel gehad over het beginsel van behoorlijk bestuur en de Awb, maar er is ook nog het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het EVRM. In hoeverre vindt u dat van toepassing geweest voor hetgeen we hier bespreken?

De heer **Marseille**:

Dat vind ik een moeilijke vraag. Daar ben ik geen specialist in, maar op het eerste gezicht zou ik bijna zeggen dat je het ook wel zonder dat EVRM redt. Er kunnen natuurlijk situaties

zijn waarin iemand zegt: de uitkomst kan dan misschien wel in overeenstemming zijn met hoe het in de wet is opgeschreven maar Nederland heeft het EVRM ondertekend en er staan een aantal mensenrechten in en zo'n mensenrecht wordt nu geschonden door wat mij nu overkomt en daar doe ik een beroep op. Het is een boeiende exercitie om over na te denken, maar voor de analyse van wat er is gebeurd bij de uitvoering van de wet op de kinderopvangtoeslag kom je er ook wel uit zonder dat je je hoeft te beroepen op het EVRM. Maar hou me ten goede, daar ...

**De heer Van Wijngaarden:**

Ik hoor u ook een beetje zeggen: het zou eigenlijk niet nodig moeten zijn om daarnaar te hoeven kijken.

**De heer Marseille:**

Soms is het zo dat als je een bepaald resultaat wil bereiken en je iemand iets gunt, en dat is bijvoorbeeld in het vreemdelingenrecht zo. Dan heeft iemand verzuimd om een aanvraag te doen en dan wil hij dat goedmaken en loopt hij vervolgens tegen allerlei formele regels aan. Dan wordt soms gezegd: hier is een mensenrecht in het geding, als we de formele regels volgen van de Vreemdelingenwet moet die persoon worden uitgezet maar hij loopt gevaar in zijn eigen land om gemarteld te worden of wat dan ook. Dan kan uiteindelijk die bepaling uit het EVRM voor de rechter en dus uiteindelijk ook de IND reden zijn om de te laat ingediende aanvraag toch nog wel in behandeling te nemen, op basis dus van die norm van het EVRM omdat een mensenrecht in het geding is. Maar ik denk dat het hier niet nodig is.

**De heer Van Wijngaarden:**

En bijvoorbeeld het recht op een eerlijk proces? Vindt u dat nog relevant hier?

**De heer Marseille:**

Dat staat in artikel 6 van het EVRM. Je moet natuurlijk altijd voorzichtig zijn, want vroeger dacht Nederland: nou, van dat EVRM zullen wij nooit last gaan krijgen want wij zijn zo'n geweldige rechtsstaat. Ik denk wel dat de procedureregels in het bestuursrecht, de bezwaar- en beroepsprocedures bij de bestuursrechter in zijn algemeenheid in overeenstemming zijn met artikel 6 EVRM. Het enige waarvan ik zelf altijd vind dat Nederland in het bestuursrecht ontzettend streng is, is dat die bezwaar- en beroepstermijnen zo ontzettend kort zijn. Als je bijvoorbeeld na zeven weken gaat ageren tegen een besluit, dan zal een bestuursorgaan zeggen: u bent te laat, het besluit heeft formele rechtskracht en, ook al klopt er geen hout van, dat geldt. Ik zou het mooi vinden als de termijnen voor dit soort zaken, tweepartijengeschillen, wat royaler zouden zijn.

De heer **Van Wijngaarden**:

U heeft al veel gezegd over het beginsel van behoorlijk bestuur en de Awb. We hebben het over een aantal specifieke wetten gehad. U heeft aangegeven dat toetsing aan met name het evenredigheidsbeginsel eigenlijk altijd zou moeten.

De heer **Marseille**:

Ik wil daarbij ook nog noemen het gelijkheidsbeginsel. Dat is natuurlijk wel een beetje een ingewikkeld beginsel. Bestuursorganen schermen er ook vaak mee, in de zin van dat ze zeggen: wij zijn streng maar wij zijn wel tegenover iedereen streng en als we hier een uitzondering maken of ineens coulant zijn, dan krijgen we iedereen natuurlijk ...

De heer **Van Wijngaarden**:

Legt u dat gelijkheidsbeginsel even heel kort uit en waarom dat hier relevant is?

De heer **Marseille**:

Dat je gelijke gevallen gelijk behandelt en ongelijke gevallen in de mate waarin ze van elkaar verschillen.

De heer **Van Wijngaarden**:

Waarom vindt u dat hier relevant?

De heer **Marseille**:

Omdat ik dan vaak een beetje teleurgesteld ben. Als bestuurder gaan we het gelijkheidsbeginsel in stelling brengen. Ik begrijp het wel, want het is natuurlijk makkelijker om een regeling heel streng en eenvormig toe te passen, dan om te kijken hoe je naar de omstandigheden van het geval maatwerk kunt leveren. Maar je zou ook kunnen zeggen dat als je naar de omstandigheden van het geval kijkt, het bijna onmogelijk is dat je in elk geval precies even streng bent. Wat dat betreft zou je kunnen zeggen dat het gelijkheidsbeginsel ook eist dat je meer naar de omstandigheden van het specifieke geval kijkt als je als bestuursorgaan geconfronteerd wordt met mensen die hun eigen bijdrage niet op orde hebben of dat niet goed hebben gedaan. Het is natuurlijk makkelijk voor mij om te zeggen want ik ben geen uitvoerder en kan het allemaal vanaf de zijlijn becommentariëren, maar het zou natuurlijk het mooiste zijn om te proberen maatwerk te leveren. Maar dat is wel ingewikkeld want dan is het niet gelijke monniken, gelijke kappen, maar eigenlijk toch weer wel.

De heer **Van Wijngaarden**:

Dus u noemt naast het evenredigheidsbeginsel nadrukkelijk het gelijkheidsbeginsel als

relevant hierbij. Tegelijkertijd gaf u aan: je kunt er niet mee volstaan, want het ligt genuanceerder want al die wetten daaronder kunnen weer uitzonderingen maken en preciseringen aangeven.

De heer **Marseille**:

Ja.

De heer **Van Wijngaarden**:

Over de combinatie van die wetten wil ik het nog even met u hebben. Er wordt vaak gesproken over de hardheid van de regeling. Waarin is die hardheid volgens u ingebed?

De heer **Marseille**:

Voor zover ik het kan afleiden uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak, zit die hardheid met name in de terugvordering. Dus als je eenmaal hebt beslist om de toeslag op nul te stellen, dan heb je als bestuursorgaan ook geen keuze en moet je alles terugvorderen. Maar die hardheid zie ik niet in de wet op de kinderopvangtoeslag. Als je de uitspraak van de Afdeling van 2016 ziet, wat volgens mij de centrale uitspraak is, dan wordt die hardheid daar wel in geconstrueerd maar mij overtuigt dat niet.

De heer **Van Wijngaarden**:

U leest die hardheid dus niet in de wetten zelf?

De heer **Marseille**:

Het is een traject. Je gaat eerst vaststellen of die mevrouw of meneer aan de regels heeft voldaan. Als dat niet zo is, wat is dan de consequentie? Als de consequentie is om de toeslag op nul te stellen, gaan we dan terugvorderen? Daarna komt dan eventueel nog een invorderingstraject. Die strengheid, die hardheid zit wat mij betreft wel in de terugvordering, want zoals ik dat lees in de wet is dat een verplichting. De Afdeling heeft inmiddels overigens gezegd dat je dat genuanceerder moet lezen, maar ik kan mij heel goed voorstellen dat de hoogste bestuursrechter tot 2019 heeft gezegd: op het punt van de terugvordering is de wet heel hard.

De heer **Van Wijngaarden**:

Over welke terugvordering heeft u het dan, welk deel?

De heer **Marseille**:

Ik heb het gewoon over artikel 26 van de Awir. Als is vastgelegd dat iemand zijn eigen kosten niet voldoende heeft verantwoord en de toeslag op nul wordt gesteld, dan wordt dat

bedrag ook teruggevorderd op basis van artikel 26 Awir. En die bepaling laat, zoals het staat geformuleerd en het volgens mij ook is bedoeld, eigenlijk geen ruimte om te zeggen: we gaan die terugvordering matigen, we gaan maar de helft of een kwart terugvorderen.

De heer **Van Wijngaarden**:

Of we gaan alleen het deel terugvorderen waar iemand geen recht op had?

De heer **Marseille**:

Precies. Als je dat wil en wat volgens mij ook kon, dan had je dat eerder moeten doen. Dan had je moeten zeggen: we gaan de toeslag niet op nul stellen maar op 90% van het oorspronkelijke bedrag stellen of op 80% of weet ik wat.

De heer **Van Wijngaarden**:

Dus u zegt: je kan dat lezen in de Awir.

De heer **Marseille**:

Er is inmiddels ook literatuur waarin wordt gezegd ... Net als de Afdeling nu zegt dat je artikel 26 van de Awir eigenlijk niet zo moet lezen, biedt dat wel ruimte voor de overheid en voor de Belastingdienst om in dit geval niet alles terug te vorderen waarvan je eerst hebt vastgesteld dat het ten onrechte is betaald. Volgens mij is dat in allerlei opzichten een hele verstandige uitspraak, maar de tekst van de wet dwingt wat mij betreft niet om tot die conclusie te komen.

De heer **Van Wijngaarden**:

Helder. Had of heeft de wetgever die hardheid voldoende voorzien?

De heer **Marseille**:

Nee of misschien wel, maar dan kom je meer in de politiek. Ik ben dan ook een leek maar mijn idee is dat zeven jaar geleden de stemming een beetje andersom was, dat er toen werd gezegd: het is zo belangrijk dat we geen enkele fraudeur laten lopen en dat we het streng doen en we de uitvoerenden niet de ruimte willen geven om bij die terugvordering ineens weer heel soepel te zijn. Maar goed, dat weet ik natuurlijk niet precies. Ik weet wel hoe die bepaling luidt en hoe ik die lees als bestuursrechtjurist maar waar het gaat om de bedoeling van de wetgever ... Je zou natuurlijk ook kunnen zeggen: we zijn een samenleving die zich ontwikkelt. Het ingewikkelde van wetten is dat ze rechtszekerheid moeten bieden. Op een bepaald moment stel je ze vast, maar soms kan het zich voordoen dat de ontwikkeling in de samenleving eigenlijk eist dat je voor een interpretatie kiest die misschien net iets afwijkt van

de letter van de wet en misschien ook wel afwijkt van hoe die was bedoeld toen de wetgever die wet heeft vastgesteld.

De heer **Van Wijngaarden**:

Als het dan gaat om de interpretatie, komt vaak ook het begrip "proportioneel terugvorderen" langs. Kunt u kort uitleggen wat daaronder wordt verstaan?

De heer **Marseille**:

Als je in je hoofd hebt als bestuursorgaan dat je je bevoegdheden moet uitvoeren binnen de grenzen van het redelijke en je dat terugvorderingsbesluit hebt genomen ten opzichte van iemand die €100 niet heeft kunnen verantwoorden en de terugvordering €10.000 bedraagt ... Als je dan zegt voorstander te zijn van proportioneel terugvorderen, zou je eigenlijk beleid moeten maken, eigen regels moeten vaststellen voor wat dit voor consequenties heeft voor het feitelijke bedrag dat je gaat terugvorderen.

De heer **Van Wijngaarden**:

Was het van het begin af aan een optie geweest om het zo te doen?

De heer **Marseille**:

Het had gekund, maar het had mij -- maar goed, wat dat betreft ben ik een buitenstaander, want die hele organisatie van die uitvoering ken ik niet -- meer voor de hand gelegen om de proportionaliteit te zoeken bij de vaststelling van het bedrag dat je aan toeslag kort. Je hebt eerst €10.000 toegekend en vervolgens merk je dat er onregelmatigheden zijn. Als je dan proportioneel wil handelen, zeg je: ik ga niet van de fictie uit dat er nooit een overeenkomst is geweest tussen de ouder en de houder en er ten onrechte toeslag is betaald, maar er zit een foutje, een gebrek in die overeenkomst en dat betekent dat we de toeslag verminderen. Volgens mij biedt de wet op de kinderopvangtoeslag die ruimte. Als je proportioneel wil handelen, lijkt het mij als je in de geest van de wet wil blijven, veel meer voor de hand te liggen om dat te doen op het moment dat je die toeslag gewijzigd vaststelt.

De heer **Van Wijngaarden**:

Ook weer rekening houdend met dat evenredigheidsbeginsel, neem ik aan.

De heer **Marseille**:

Absoluut. Als je zegt: ik moet handelen binnen de grenzen van het redelijke. Is dat redelijk: €100 en €10.000?; nou, ik denk het niet en wat gaan we daarvoor in de plaats stellen?

De heer **Van Wijngaarden**:

Dus had de Belastingdienst dan in uw ogen in een veel eerder stadium daarvoor kunnen kiezen?

De heer **Marseille**:

Met mijn beperkte zicht, waarbij ik een beetje afga op de jurisprudentie en de bepalingen in de wet, denk ik van wel. Vanaf het moment dat die regelgeving gold en luidde, had het denk ik gekund.

De heer **Van Wijngaarden**:

Denkt u dat de rechter dat ook had toegestaan?

De heer **Marseille**:

Zeker, juist.

De heer **Van Wijngaarden**:

Waarom?

De heer **Marseille**:

Als een regeling speelruimte laat aan een bestuursorgaan en het van die speelruimte gebruikmaakt, dan geldt ook weer "binnen de grenzen van het redelijke". Als je dan wat meer naar de andere kant gaat zitten ... Voordat je de grenzen overschrijdt, zal de rechter niet snel iets zeggen. Stel dat de Belastingdienst bijvoorbeeld had gekozen voor 10%. De fout was €100 en de toeslag was €10.000, dan doen we er 10% van af. Je hebt 10% van je eigen bijdrage niet kunnen verantwoorden, dan gaat er ook 10% van die toeslag af en dan krijg je €9.000 en wordt €1.000 teruggevorderd. De rechter had dat toegestaan. Daar ben ik van overtuigd, eerlijk gezegd.

De heer **Van Wijngaarden**:

U zegt: die ruimte was er eigenlijk wel.

De heer **Marseille**:

Ja, dat denk ik wel. Dat is het mooie van uw onderzoek. U bent kennis aan het verwerven, dus misschien dat iemand het beter weet dan ik. Ik zou het andere mensen zeker vragen. U heeft ook het rapport van meneer Zijlstra.

De heer **Van Wijngaarden**:

Dat gaan we zeker doen. U heeft de beginselen van behoorlijk bestuur uitgelegd in het kader

van de Awb. U bent ook ingegaan op een aantal specifieke wetten en de ruimte die er wel of niet was voor de Belastingdienst om een meer proportionele benadering te kiezen. Dan kijk ik nu even naar mijn buurvrouw aan mijn linkerzijde.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Ik zou graag nog even doorgaan op de rol van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en dan met name de uitspraken van voor 23 oktober 2019, waarin eigenlijk een andere jurisprudentielijn werd ingezet. Welke rol hebben die uitspraken gespeeld bij het in stand houden van de harde aanpak?

De heer **Marseille**:

Dat vind ik een heel goede vraag maar ook een hele moeilijke vraag, omdat dit eigenlijk vergt dat je kennis hebt van de doorwerking van de jurisprudentie bij uitvoeringsorganisaties. Dat is natuurlijk een beetje speculeren. In de wat mij betreft cruciale uitspraak uit 2016 zie je dat eigenlijk wordt weergegeven wat ter zitting is bediscussieerd. Die uitspraak lezend, kan ik mij eigenlijk niet anders voorstellen dan dat de Afdeling aan de Belastingdienst heeft gevraagd of ze geen mogelijkheden ziet om soepeler te zijn, om beleid te voeren of om proportioneel die terugvordering te organiseren, waarop de Belastingdienst toen heeft gezegd: dat wordt wel heel erg ingewikkeld. Dus dat los van de vraag of de Belastingdienst het mocht, ze ook heeft gediscussieerd bij de rechter over de vraag of het wel haalbaar is en het wel kan. In die uitspraak lees je wel begrip voor de moeilijke uitvoeringssituatie waar de Belastingdienst in terecht zou komen als de Afdeling bestuursrechtspraak, de hoogste bestuursrechter zou zeggen: jullie moeten proportioneel gaan terugvorderen of jullie moeten proportioneel die toeslagen gaan verminderen. Eigenlijk werd gezegd: dat kan niet.

Om op uw vraag te antwoorden. Ik denk dat als er bij de Belastingdienst de neiging is om wat soepeler te zijn, zo'n uitspraak van de Afdeling niet helpt omdat daarin die heel harde lijn voor 100% wordt bevestigd.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

U noemt expliciet de uitspraak uit het jaar 2016. Zijn er nog meer uitspraken die hebben bijgedragen aan die hardheid?

De heer **Marseille**:

Eigenlijk is het een vrij constante stroom van jurisprudentie. In die uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak uit 2014 en een uit 2011. Zoals ik het lees, maar ik heb het niet allemaal doorgelezen, is die lijn ook wel behoorlijk consistent. Alleen, wat betreft de uitspraak van



2016 heeft men ook de tijd en de ruimte genomen om in extenso heel duidelijk uit te leggen hoe de rechter het op dat moment zag.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

U zegt dat het gebruikelijk is om in jurisprudentie te verwijzen naar oudere uitspraken waarin een bepaald standpunt of een bepaalde lijn wordt toegelicht of uitgelegd. Heeft de Raad van State dat eigenlijk altijd consequent gedaan?

**De heer Marseille:**

Voor zover ik kan overzien wel. Als lezer van die uitspraken, denk ik dan wel: als je zelf die jurisprudentie heel goed kent, had je misschien beter naar die uitspraak kunnen verwijzen, want daar staat het nog iets duidelijker opgeschreven. Maar voor zover ik zicht heb op de jurisprudentie is er geen sprake van zwalkend beleid of van "de ene keer wat soepeler en de andere keer wat strenger". Van die strenge lijn van de Belastingdienst die volgens mij ook behoorlijk consistent was, heeft de rechter steeds gezegd: daarmee blijf je binnen de grenzen van de wet.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Ik vraag dit ook omdat er andere rechtsgeleerden zijn geweest die hebben gezegd dat het verwijzen naar andere uitspraken toch wel een brij is en niet altijd even helder is geweest. U geeft aan dat het in uw visie wel helder was, die verwijzing naar andere uitspraken?

**De heer Marseille:**

Er zitten natuurlijk ook wel wat problemen en ik wil die andere rechtsgeleerden ook niet afvallen en sommige mensen zullen het preciezer bekeken hebben dan ik, maar voor zover ik het overzie, zit daar wat mij betreft niet het grootste probleem.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Als u een element zou willen noemen uit die jurisprudentie van voor 2019, wat springt er dan echt uit wat u betreft?

**De heer Marseille:**

Wat mij betreft springt er vooral uit dat wordt gezegd: er is een overeenkomst tussen de ouder en de houder; die overeenkomst houdt ook in: dit is de eigen bijdrage van mij als ouder en die ga ik u betalen. Als de ouder die eigen bijdrage niet volledig kan verantwoorden, dan wordt in die uitspraak eigenlijk gezegd: dan gaan we ervan uit dat die afspraak er eigenlijk niet was en dat de Belastingdienst dan ook geen toeslag hoeft te betalen. Dat vind ik wel ingewikkeld.

(vervolg) De heer **Marseille**:

Ik begrijp het wel, want bij subsidies is dat vaker zo. Als je een subsidie wil, zegt de subsidiegever: u moet aan al deze voorwaarden voldoen en als u aan 99 ervan heeft voldaan maar aan de honderdste niet, dan krijgt u die subsidie niet. En eigenlijk is dat hier ook zo: die toeslag hangt daar als een mooie beloning maar u krijgt die pas als u die eigen bijdrage volledig heeft verantwoord.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

De Raad van State heeft eigenlijk lange tijd de argumentatielijn van de Belastingdienst gevolgd. Waarom denkt u dat de Raad van State dat gedaan heeft?

De heer **Marseille**:

Ik weet het niet precies. Stel dat de vraag is: afgaande op die uitspraak uit 2016, wat kun je daar nou uit afleiden over de reden waarom de Afdeling die argumentatielijn van de Belastingdienst heeft gevolgd? Ik denk dat er twee redenen zijn. Alleen een volledige verantwoording geeft aanspraak op die toeslag, wat je toch wel meer bij subsidieverhoudingen ziet; dit vindt men dan redelijk. Een tweede reden is dat men ook wel begrijpt dat het voor de Belastingdienst heel veel uitvoeringskosten, denkwerk en van alles en nog wat met zich mee zou brengen als ze van die heel heldere lijn zouden afwijken en ze voor maatwerk zouden gaan. Dus dat ze het vanuit het systeem en met name bij de subsidiëring een logische interpretatie van de wet vinden en dat ze ook wel begrijpen dat het voor de Belastingdienst ingewikkeld is. Maar mijn verbazing zit er in dat dan ook wordt opgeschreven dat de tekst van de wet de Belastingdienst geen ruimte laat.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Even terugkomend op de uitvoeringskosten. Het gaat natuurlijk om de rechtsbescherming van de burger die staat tegenover de overheid. Had de Raad van State dan ook rekening moeten houden met de uitvoeringskosten van de Belastingdienst?

De heer **Marseille**:

Als ik met mensen van uitvoeringsorganisaties spreek, zeggen die vaak, in mijn eigen woorden dan: er komt weer van alles over ons heen; de wetgever, of dat nou de gemeentelijke wetgever of de landelijke overheid is, bedenkt regels en wij moeten ze uitvoeren. De klacht is daar natuurlijk dat er vaak te weinig rekening mee wordt gehouden of het doenlijk is voor die uitvoeringsorganisatie. Dus dat dit een element is dat je als rechter daarbij betreft, vind ik niet helemaal onbegrijpelijk. Het is natuurlijk een belangenafweging. Achteraf denk ik dat heel veel mensen het er met elkaar over eens zijn, dat die belangenafweging eigenlijk ten onrechte niet ten gunste van die burger is uitgevallen, dat het

belang van die instituties, van de uitvoering te zwaar heeft gewogen en dat van de individuele burgers niet zwaar genoeg.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Vindt u het terecht dat de Raad van State die argumentatie van de Belastingdienst zo lang heeft gevolgd?

De heer **Marseille**:

Nee. Maar dat antwoord is van wat ik tot nu toe heb gezegd, het allerm minst interessant. Of ik dat nou wel of niet vind, mijn punt is meer dat ik denk dat als je de wet leest, het mij niet zou lukken om tot de conclusie te komen dat de Belastingdienst geen speelruimte had. Daar volgt dan ook uit dat ik het eigenlijk onjuist vind dat de Afdeling dat wel zo heeft opgeschreven.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

U heeft een annotatie geschreven in het maandblad *ArsAequi*. Dat is een artikel met een juridisch commentaar dat is geschreven naar aanleiding van de nieuwe uitspraken vanaf 23 oktober 2019. U bent redelijk kritisch in uw annotatie. Kunt u precies uitleggen waar deze kritiek precies op ziet?

De heer **Marseille**:

Ik was kritisch op twee dingen, maar in ieder geval omdat ik het idee had dat de Afdeling die omslag eigenlijk motiveert vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen. Als je die uitspraak onbevangen leest zonder de diepte in te gaan, is je indruk van: we hebben eigenlijk altijd keurig de wet gevolgd, maar we zien nu dat de consequenties daarvan wel heel erg verstrekkend zijn, dus we kiezen om die reden voor een andere interpretatie van die wettelijke bepaling, eigenlijk een interpretatie die de letterlijke tekst van de wet niet toelaat maar die vanuit een maatschappelijk oogpunt wel heel wenselijk is. Maar als je dan de diepte in duikt, was mijn conclusie ten minste voor de helft, voor de interpretatie van de bepalingen van de wet op de kinderopvangtoeslag, dat die redenering niet klopt. Als men eerlijk was geweest had men moeten zeggen: wij hebben die wet tot nu toe eigenlijk verkeerd uitgelegd.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Maar dat hebben ze niet gezegd.

De heer **Marseille**:

Nee, dat hebben ze niet gezegd. Wat betreft die andere helft, artikel 26 Awir, kan ik mij het wel voorstellen, want zoals ik die bepaling lees, is die ook streng. Daar klopt eigenlijk de

redenering, het beeld dat in die uitspraak is neergelegd, met de juridische werkelijkheid. En wat betreft de bepalingen in de wet op de kinderopvangtoeslag klopt die redenering niet en is er een discrepantie. Mijn verwijt, om het zo maar te zeggen, is eigenlijk dat de Afdeling zich moedwillig machteloos heeft opgesteld terwijl ze wel de mogelijkheid had om naar de Belastingdienst toe meer de vinger aan de pols te houden.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Welke ruimte had de Belastingdienst zelf om na de eerste uitspraken van de Raad van State een andere lijn te kiezen, dus om zelf af te wijken van die uitspraken?

**De heer Marseille:**

Volgens mij kun je daar twee dingen over zeggen. Als de Belastingdienst zelf had gezegd "wij vinden dat de wet op de kinderopvangtoeslag ons de ruimte biedt om bij het vaststellen van die toeslag proportioneel te werk te gaan", dan hadden ze dat in principe kunnen doen. Alleen, mentaal lijkt me dat moeilijker als je net een uitspraak hebt gekregen van de hoogste rechter die zegt: hoe jullie het doen, is perfect. Maar als ze er eerder mee waren begonnen, dan is mijn voorspelling in retrospectief dat de Afdeling had gezegd: ja, zo kan dat, als jullie daarvoor kiezen, prima.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Helder. Ik wil eigenlijk met u het verschil bespreken tussen een herstelsanctie en een punitieve sanctie. Kunt u uitleggen wat het verschil is?

**De heer Marseille:**

Een punitieve sanctie is een straf en is eigenlijk bedoeld om leed toe te voegen. Bij een herstelsanctie wordt eigenlijk gezegd: de feitelijke situatie is niet in overeenstemming met hoe het rechtens is, met hoe het voor het recht zou moeten. Die sanctie is er dan op gericht om dat te herstellen. Dat zou ook een mooie vraag voor studenten zijn: is die terugvordering nou een herstelsanctie of een punitieve sanctie? Dan moeten ze antwoorden: dat is een herstelsanctie, want er is vastgesteld dat er geen aanspraak bestond op die toeslag. Maar hij voelt natuurlijk als een punitieve sanctie en de uitkering voor de betrokkene is natuurlijk ook punitief, omdat die zo ontzettend onevenredig is.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

U heeft het eerder gehad over ouders die slechts €100 niet konden verantwoorden en vervolgens €10.000 moesten terugbetalen. Dan moet een student aan wie die vraag wordt voorgelegd, eigenlijk antwoorden dat het een herstelsanctie is.

De heer **Marseille**:

Maar als het een hele goede student is, zegt die er wel bij: let wel, deze sanctie zal worden ervaren als een straf en werkt feitelijk ook uit als een straf. Je kan natuurlijk beter een boete hebben van €100 dan een terugvordering van €10.000 in dit geval.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Op basis van welke wettelijke regelingen moet er dan worden geconcludeerd dat dit een herstelsanctie is en geen punitieve sanctie?

De heer **Marseille**:

Dat is het systeem van de wet. Als in de wet op de kinderopvangtoeslag nou heel duidelijk stond dat er alleen of pas recht op toeslag bestaat als een ouder alle kosten heeft verantwoord, dan kan je in ieder geval zeggen dat in de wet heel duidelijk staat: pas op ouders, als het je niet lukt om al je eigen kosten te verantwoorden, dan maak je geen aanspraak op die toeslag. Er is dan een voorschot gegeven en die wordt dan op nihil gesteld en wordt teruggevorderd. Dat is dan een beetje all in the game. Dan zou je kunnen zeggen dat het een herstelsanctie is. Je hebt je namelijk niet aan de regels gehouden.

(vervolg) De heer **Marseille**:

De feitelijke situatie, dus dat je de regels hebt overtreden, moet in overeenstemming worden gebracht met het recht. Dat betekent terugvorderen, een herstelsanctie.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Het is dus eigenlijk zo dat die punitieve sanctie ... Stel dat dat wel een straf was geweest. Dan had de rechter dus vol moeten toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

De heer **Marseille**:

Ja, dat is ook wat Michiel Scheltema zegt in de Scheltemalezing. Stel dat de wetgever voor een ander systeem had gekozen. Stel dat het jou niet lukt om je administratie op orde te krijgen en van die €1.000 kun je €100 niet verantwoorden. De wetgever had voor een systeem kunnen kiezen door te zeggen: dat doet niet af aan die toeslag, maar je krijgt wel een boete, want je hebt je niet aan die regeling gehouden. Als het om boetes gaat, om punitieve sancties, is de bestuursrechter materieel gezien gewoon strafrechter en dan wordt gekeken of de sanctie evenredig is met de overtreding. Dan heb je een totaal andere wereld.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Ja. We hebben in deze casus vooral gezien dat er een groepsgewijze aanpak plaatsvindt, dus dat ook de toelagen massaal worden stopgezet zonder voorafgaand onderzoek. De

Nationale ombudsman oordeelde daarover dat die mensen eigenlijk op voorhand schuldig werden verklaard. Hoe verhoudt zich dit eigenlijk met de algemene rechtsbeginselen?

De heer **Marseille**:

Nou, ik zit niet zo goed in dit deel. Maar als u het zo stelt en als de Ombudsman dat heeft geconcludeerd -- als hij het heeft geconcludeerd, ga ik ervan uit dat het ook zo is -- dan is het natuurlijk niet in overeenstemming met de algemene rechtsbeginselen om het op zo'n manier te organiseren of te beslissen.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Met welke algemene beginselen is het specifiek niet in overeenstemming?

De heer **Marseille**:

Je kan van alles noemen, maar ik zou met name het rechtszekerheidsbeginsel noemen en ook het zorgvuldigheidsbeginsel. Als eigenlijk wordt gezegd "we zijn er niet helemaal zeker van dat u het volgens de regels heeft gespeeld, maar we hebben eigenlijk geen aanwijzingen" -- ik weet niet precies hoe het zit, maar als dat wordt gezegd -- "maar veiligheidshalve zetten we de toeslag toch maar stop", dan loop je wel het risico dat je handelt in strijd met die beginselen. Ik merk dat ik me hier een beetje op glad ijs begeef, omdat ik de context en de precieze feiten op dit punt niet ken.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

We hebben hieraan voorafgaand een verhoor gehad met de advocaat González Pérez. In haar verhoor kwam naar voren dat tegenover de rechter is ontkend dat er stukken ontbraken in de dossiers, dus dat de wederpartij niet dezelfde stukken had als de andere partij. Als mensen vroegen "goh, hoe zit het precies met mijn zaak, welke stukken heeft u nog wel en welke stukken moet ik aanleveren?" stuitte ze eigenlijk op een muur waar gewoon niet doorheen te komen was. Er was geen motivering. Er werd niet uitgelegd op welke gronden mensen schuldig zijn bevonden. Mag dat zomaar? Er werd bijvoorbeeld ook niet gerappelleerd. Er werd niet aangegeven: "Er ontbreken stukken. Die moeten wij nog van u ontvangen." U heeft eerder gezegd dat het toch een algemeen beginsel van goed bestuur is dat je mensen herinnert aan het feit dat ze nog stukken moeten aanleveren. Hoe is dat te duiden volgens u?

De heer **Marseille**:

Je kan daar allerlei verschillende fasen onderscheiden. Als het gaat om de besluitvorming is artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht belangrijk. Dat is echt als je een aanvraag doet, maar het geldt natuurlijk ook als je stukken opvraagt. Dan moet je mensen altijd een

hersteltermijn bieden. Bij de rechter is de equality of arms heel erg belangrijk. Als een bestuursorgaan een stuk instuurt, moet de andere partij het ook krijgen en andersom. Nou is er wel een bepaling, artikel 8:29. Dat zegt dat een bestuursorgaan of een van de partijen kan zeggen: "Ik heb stukken die u wel mag zien, rechter. Maar ik heb goede redenen, vind ik zelf, om u te vragen dat de andere partij ze niet krijgt."

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Maar dan wordt dat expliciet vermeld.

**De heer Marseille:**

Dan moet de rechter beslissen of hij dat verzoek al dan niet inwilligt. Het ingewikkeldste voor de rechter is ... Want de verplichting voor het bestuursorgaan is natuurlijk wel om alle stukken die op de zaak betrekking hebben, dus alles wat relevant is voor de rechter voor de beoordeling van die zaak, aan de rechter te doen toekomen. Maar ook als rechter weet je natuurlijk nooit helemaal zeker of er nog meer stukken zijn die voor jou relevant zijn maar die het bestuursorgaan niet heeft overgelegd. In de praktijk is het natuurlijk heel moeilijk voor de rechter om dat te controleren. Wat soms gebeurt, helemaal los van de vraag of bestuursorganen wel of niet te goeder trouw zijn ... Het kan natuurlijk voorkomen dat een bestuursorgaan twintig stukken instuurt en dat de appellant zegt: "Er is nog iets heel belangrijks. Ik weet dat dat er is. Willen jullie dat niet ook nog toesturen?" Mijn ervaring in de rechtspraak is dat bestuursorganen dat dan in het algemeen wel doen en wel willen. Maar goed, deze casus ken ik niet.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Dat is in dit geval niet gebeurd. Het is ons als commissie ook opgevallen dat er weinig literatuur is vanuit de wetenschap van voor de uitspraak van 2019, behalve van de heer Scheltema. Maar dat was ook een lezing uit 2019, waarin hij inging op deze casus. Waarom is het eigenlijk niet eerder opgevallen bij de wetenschap?

**De heer Marseille:**

Dat is natuurlijk ook een beetje speculeren. Kijk, voor mijzelf kan ik dat wel zeggen. Ik houd me bezig met het algemeen bestuursrecht. Dan ben je vooral gespitst op casuïstiek die voor de algemeen bestuursrechter relevant is. Die hele wereld van de toeslagen was voor mij altijd heel erg een ver-van-mijn-bedshow. Ik wist wel dat de procedures over toeslagen bij de Afdeling bestuursrechtspraak zaten. Ik wist ook wel dat de jurisprudentie streng was. Maar ook die uitspraak van 2016; als ik heel eerlijk ben, is die mij nooit opgevallen. Dat is eigenlijk een hele belangrijke uitspraak, een hele interessante uitspraak ook vanuit meer wetenschappelijk perspectief, maar die is mij nooit opgevallen. Anderen ook niet; er is nooit

over geschreven. Ik denk dat het ermee te maken heeft dat het een beetje een deelgebied van het bestuursrecht is, dat voor veel beoefenaren van het bestuursrecht een beetje aan de rand lag. Ook voor mensen die zich met belastingrecht bezighouden ligt het een beetje aan de rand. Het heeft natuurlijk ook wel een beetje met voorzieningen, met sociale zekerheid zou je kunnen zeggen, te maken, maar het zat niet bij de socialezekerheidsrechten. Het zat dus voor allerlei personen aan de rand, en niet voor de rechtspraak. Niet om mij vrij te pleiten, want ik moet de hand ook wel in eigen boezem steken: ik had daar eigenlijk natuurlijk veel eerder over moeten schrijven. Maar het had ons als wetenschappers geholpen als er vanuit de rechtspraak was gezegd: dit is nou een belangrijke uitspraak, schrijf daar eens over. Maar goed, ik zeg dit niet om het naar de rechtspraak te schuiven, totaal niet, maar een beetje om te verklaren hoe dat dat gaat. Ik moet er wel bij zeggen, als u mij dat veroorlooft, dat er natuurlijk ontzettend veel maatschappelijke problemen zijn. Kijk, dit komt nu aan de oppervlakte. Ik denk dat dat in heel veel opzichten ook goed is. Maar er zijn natuurlijk heel veel maatschappelijke problemen, heel veel dingen die mislopen, waar niemand aandacht voor heeft. Ik bedoel, er is te veel om het te kunnen dekken. Wat dat betreft blijft er heel veel onder de radar.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Ja, helder. We hebben het over veel zaken gehad. We zijn de juridische diepte in gegaan, met name over de lijn van de Belastingdienst en de Raad van State. Ik geef nu het woord aan mijn collega voor de rest.

**De heer Van Wijngaarden:**

U heeft al ontzettend veel verteld. U zei al iets over de Raad van State en de ommezwaai van de Raad van State; u noemde het volgens mij een omslag in uw annotatie. Die ommezwaai kwam met twee uitspraken op 23 oktober 2019. Kunt u even kort samenvatten wat de inhoud van deze uitspraken was en wat het meest opmerkelijk aan die uitspraken was?

**De heer Marseille:**

In mijn visie wordt er eigenlijk op twee punten gezegd: wij interpreteren de relevante regels nu anders dan voor 23 oktober. Het ene punt is de wet op de kinderopvangtoeslag. Daar wordt gezegd: "Wij zagen eigenlijk geen ruimte voor de uitvoering, voor de Belastingdienst, hoe weinig er ook was verantwoord, om de hele toeslag toch op nul te stellen. Die ruimte zien we nu wel in de wet op de kinderopvangtoeslag." Het tweede, dus de andere uitspraak

...



De heer **Van Wijngaarden**:

Sorry, nog even naar de eerste. Hoe opmerkelijk vindt u dat eigenlijk? Ze hebben heel lang aangegeven dat die ruimte er niet was. Nu was die er ineens. Dus iets waarvan ze eerst sterk ontkenden dat het bestond, was er ineens wel.

De heer **Marseille**:

Eigenlijk vind ik het opmerkelijk dat we tot dan toe die ruimte niet zagen. Als je dan omgaat, kan ik me ook wel weer voorstellen dat je ... Maar goed, dat is ook een kwestie van appreciatie. Eigenlijk hebben ze uitgelegd waarom ze om zijn gegaan. Dat heeft natuurlijk met de maatschappelijke verschuiving te maken. En ja, de beste stuurder staan aan wal. Als ik in hun schoenen had gestaan, weet ik ook niet of ik had opgeschreven: we hebben het ten onrechte jarenlang verkeerd gezien. Ik begrijp dus wel dat een rechter dat iets omfloerster doet, maar ik had het wel heel mooi gevonden als ze het gedaan hadden. Dat heb ik ook in de annotatie ...

De heer **Van Wijngaarden**:

Ik wilde zeggen: u bent daar volgens mij vrij kritisch op geweest. Of niet?

De heer **Marseille**:

Ja.

De heer **Van Wijngaarden**:

U heeft het ook over een bias ten opzichte van de Belastingdienst. Die hadden ze mogen erkennen. U moet misschien even het begrip "bias" uitleggen. Zou je kunnen zeggen: vooringenomenheid? Wat vindt u een goede uitleg van het begrip "bias"?

De heer **Marseille**:

Ja, ik vond het ook moeilijk om te formuleren, dus dan vlucht je maar in de Engelse term. Kijk, bias is eigenlijk in zekere zin een positief bevooroordeelde houding naar de Belastingdienst, ook een beetje van: die begrijpt je wel. Hun problemen of hun overwegingen om het zo te doen, stonden daar -- dat is allemaal interpretatie van mij, hoor -- blijkbaar meer op het netvlies dan de consequenties voor de betrokken burgers. Om het nog anders te zeggen: naar wie laat je je oren hangen? Nou, meer naar de Belastingdienst dan naar die ... Maar dat heeft dus niet alleen maar te maken met een soort keuze voor de Belastingdienst en tegen de betrokken burgers, maar ik denk ook met een in zekere zin gebruikelijke wijze van interpretatie van die subsidie- en toeslagenwetgeving. Als je zegt "er was een bias naar de Belastingdienst", dan stemde die ook overeen of lag die in het verlengde van een manier van kijken naar dat soort regelgeving en de uitvoering daarvan.

De heer **Van Wijngaarden**:

Hoe zou u die manier van kijken willen kwalificeren?

De heer **Marseille**:

Dat die "alles of niets"-benadering, zoals het is gaan heten, ook voorkomt bij vergelijkbare financiële aanspraken. Bij een aanspraak op subsidie is in de jurisprudentie ook wel zo geoordeeld: als je je niet volledig aan je verplichtingen houdt, dan heb je geen recht op die subsidie en dan raak je die misschien helemaal kwijt, ook al is het voor 95% wel het geval. Dat past naadloos in hoe het systeem van de wet op de kinderopvangtoeslag werd uitgelegd.

De heer **Van Wijngaarden**:

Men verwees eigenlijk terug naar oude uitspraken om het te motiveren en naar de juridische lijn die altijd al was gevolgd. Zeg ik dat zo goed?

De heer **Marseille**:

Die vraag moet u nog een keer stellen, want dat begrijp ik niet helemaal.

De heer **Van Wijngaarden**:

U gaf aan dat de motivering van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wat ruimer had gekund. Ze hadden die ommezwaai beter kunnen motiveren. U geeft aan dat u ergens wel begrijpt dat ze tot dan toe wel die lijn hadden gekozen, want ja, dat was eigenlijk wel vaker gebruikelijk in het juridische systeem.

De heer **Marseille**:

Een aantal dingen. Als rechter wil je natuurlijk ook consistent zijn. Dat is ook heel belangrijk, want als de gebruikers van het recht niet weten waar ze van op aankunnen, als het de ene week zus is en de andere week zo, komt de functie van de hoogste rechters ook onder druk. Die helderheid en die bestendige lijn zijn op dat punt dus wel heel erg belangrijk. Daarom begrijp ik ook wel dat de hoogste rechters, voordat ze omgaan, heel goed nadenken: zullen we dit wel doen? Als ze te snel omgaan en ze moeten weer terug, is er natuurlijk allemaal verwarring. Mijn punt is vooral dat mijn idee is dat die strenge lijn ... Het is een bepaalde interpretatie van de wet op de kinderopvangtoeslag. Die interpretatie past ook in vergelijkbare jurisprudentie over andere financiële verhoudingen. Bovendien zijn er ook wel argumenten te verzinnen waarom het voor de Belastingdienst ingewikkeld was om soepeler te zijn of maatwerk te leveren of proportioneel terug te vorderen. Die drie zaken bij elkaar -- we deden het al zo, dat stemt ook wel overeen met hoe we andere zaken behandelen en we hebben oog voor de belangen van de Belastingdienst -- leidden ertoe dat men tot 2019 op die manier heeft geopereerd.

De heer **Van Wijngaarden**:

Helder. Ik hoor u eigenlijk enig begrip tonen voor het feit dat het wat laat kwam ...

De heer **Marseille**:

Nou, het gaat mij niet zozeer om begrip, want ik heb voor iedereen wel begrip. Maar ik probeer het te verklaren, door u uitgenodigd.

De heer **Van Wijngaarden**:

Ja, precies. Tegelijkertijd hoorde ik u net in antwoord op mevrouw Van Kooten-Arissen aangeven dat u eigenlijk wel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State had willen horen: wij hebben de wet tot nu toe gewoon verkeerd uitgelegd.

De heer **Marseille**:

Ja, maar dat is dan een wens die ik opschrijf als ik achter mijn bureau zit. Voor alle mensen om wie het gaat maakt dat allemaal niet zo veel uit.

De heer **Van Wijngaarden**:

Maar ter lering maakt het natuurlijk wel uit.

De heer **Marseille**:

Ja. Als ik dan toch iemand iets wil verwijten ... Wat mij meer verbaasde was dat ik heel onbevangen naar al die jurisprudentie en de wet en zo ging kijken, en dat ik zeker dacht te weten dat ik daar een bepaling zou tegenkomen waarin gewoon heel helder stond opgeschreven: als je je kosten als ouder niet volledig verantwoordt, dan moet de Belastingdienst de toeslag op nul stellen. Die was er niet. Ik had het heel mooi gevonden als dat in die uitspraak van 23 oktober was uitgelegd. Maar je kunt het natuurlijk ook van de positieve kant bekijken. Dan geeft het feit dat die afdeling die stap heeft gezet, die instantie ook in zekere de ruimte om in voorkomend geval, als er maatschappelijke ontwikkelingen zijn die daartoe nopen, meer maatwerk te leveren of bestuursorganen ertoe aan te zetten om het nog een keer te doen. Vanuit de literatuur is er door Jan en alleman wel positief gereageerd op die wijziging.

De heer **Van Wijngaarden**:

Maar u geeft aan: het was mooi geweest ...

De heer **Marseille**:

Dat had ik mooier gevonden, maar dat vind ik uiteindelijk niet zo relevant.

De heer **Van Wijngaarden**:

Nee, maar voor ons is dat wel relevant. Het is natuurlijk ook belangrijk om te kijken welke gevoelens hierover leven, ook in de rechtsgemeenschap, en welke lessen mensen zoals u hieruit trekken. Ik hoor u in ieder geval aangeven dat u verbaasd was dat er niet zo'n dwingende bepaling was die verplichtte tot die "alles of niets"-benadering die u vanaf het begin met een heel scherp en indringend voorbeeld heeft uitgelegd, dat denk ik ook voor ouders herkenbaar is. Zo'n bepaling was er niet, geeft u aan.

De heer **Marseille**:

Nee, die heb ik niet gevonden.

De heer **Van Wijngaarden**:

Precies, en u heeft goed gezocht. U zegt dus: het was mooi geweest als men bij de Raad van State had toegegeven dat er ook een andere interpretatie mogelijk was geweest.

De heer **Marseille**:

Het is ook een cultuur. Misschien gaan we ernaartoe dat we over tien jaar uitspraken lezen waarin rechters wat dat betreft nog transparanter zijn, maar dat is ook een ontwikkeling, hè? Dat wil ik dan toch nog even zeggen. Als ik kijk naar de Afdeling bestuursrechtspraak nu en tien jaar geleden, zie ik wel heel grote verschillen ten positieve.

De heer **Van Wijngaarden**:

Welke verschillen zijn dat?

De heer **Marseille**:

Dat er meer oog is voor de omgeving, dat het een minder gesloten organisatie is en dat de kwaliteit trouwens ook wel heel hoog is. Maar goed, dat zijn gewoon observaties.

De heer **Van Wijngaarden**:

Daarvoor bent u er. Dank u wel. Ik kijk naar mijn buurvrouw.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Ik wil het nog heel even met u hebben over de Belastingdienst en de Awb, maar eerst nog even dit. Aan het begin van het verhoor bent u al vrij uitgebreid ingegaan op de algemene rechtsbeginselen en de normen in de Algemene wet bestuursrecht. Als een rode draad door dit onderwerp loopt dat de rechtsbescherming van heel veel ouders gewoon echt totaal mis is gegaan en dat het beslissen over het bezwaar eigenlijk gelijk invloed had op iemands inkomen. Als er besloten wordt op een bezwaar dat is ingesteld, had dat eigenlijk gelijk

invloed daarop. Welke normen gelden eigenlijk voor het beslissen over of het afdoen van het bezwaar?

De heer **Marseille**:

U moet mij maar corrigeren als blijkt dat ik uw vraag niet helemaal goed begrijp. Kijk, op zichzelf ... Dat wil ik trouwens ook nog wel zeggen. Hoe het precies zit, weet ik niet, maar ik vond het wel fascinerend -- dat lees je ook in het rapport van de commissie-Donner -- dat heel veel bezwaren gegrond zijn verklaard. In een aantal gevallen is er dus ook wel iets gebeurd waardoor de Belastingdienst heeft gezegd: dat doen we toch anders. Dat lijkt mij een heel interessant onderwerp van onderzoek. Als je de beeldvorming bekijkt, zou je denken: "Mensen kregen met hele harde terugvorderingen te maken. Al die bezwaren zullen dan ook wel allemaal van tafel zijn geveegd." En dat is niet het geval.

(vervolg) De heer **Marseille**:

Wat als bezwaar geldt, is een heroverweging door het bestuursorgaan zelf van zijn eigen besluit. Op zichzelf is dat voor buitenstaanders vaak een beetje een wonderlijk systeem: de slager keurt zijn eigen vlees, oftewel je moet dan weer terecht bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Maar in de praktijk werkt dat vaak heel erg goed, omdat bestuursorganen er zelf ook belang bij hebben om hun fouten te kunnen herstellen. Als men nou vindt dat er heel goed is nagedacht over die primaire besluiten en dat die kloppen, dan heeft een bezwaar niet zo veel meerwaarde, want dan zullen die bezwaren ongegrond worden verklaard en moet je door naar de rechter. Maar dat is in dit geval, bij de kinderopvangtoeslagen, niet gebeurd. Ik denk dus dat in zijn algemeenheid -- maar ik baseer me een beetje op het rapport-Donner en hoe ik dat heb gelezen -- die bezwaarprocedure voor een deel wel goed heeft gewerkt. Maar als ik u zo aankijk, denk ik dat u ergens anders naartoe wilt.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Precies. In het verhoor hiervoor hoorden we de advocaat zeggen dat er mensen zijn geweest die twee jaar lang geen beslissing hebben gehad op hun bezwaar. Ze hebben gewoon twee jaar lang moeten wachten en alles ging wel gewoon door. Hoe moeten we deze termijn conform de Awb duiden? Is het überhaupt gebruikelijk -- en mag het -- dat alsmaar verlenging van een besluit wordt genomen?

De heer **Marseille**:

Dat is een groot probleem, niet alleen in het bestuursrecht maar ook bij civiele procedures, dus procedures bij de civiele rechter. In het beroep bij de bestuursrechter is het een probleem en in bezwaarprocedures ook. Voor de rechter gelden geen termijnen. In

bezwaarprocedures gelden wel termijnen. Er is een soort algemene termijn van zes weken, die kan worden verlengd.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Hoe vaak kan dat worden verlengd? Bijvoorbeeld ...

De heer **Marseille**:

Precies. Maar in heel veel gevallen -- daar is de Belastingdienst helaas echt niet de uitzondering -- duurt het ontzettend lang voordat er op bezwaren wordt beslist. Dat kan hele negatieve consequenties hebben voor de betrokkenen, want onzekerheid. Maar ook als jij denkt dat je een hele goede zaak hebt en bezwaar ertoe kan leiden dat je dat bedrag niet hoeft terug te betalen ... Bezwaar schorst niet de werking van een besluit waar je je tegen richt, dus zolang de zaak in bezwaar wordt behandeld is de Belastingdienst niet verplicht om pas op de plaats te maken en de terugvordering bijvoorbeeld stop te zetten. Naarmate zo'n bezwaar langer duurt, is er dus meer onzekerheid. Zeker als het uiteindelijk formeel goed afloopt ... Gedurende de periode van bezwaar zit je dan nog steeds met de gebakken peren.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Ik kan mij ook voorstellen dat hoe langer het duurt, hoe meer normen er in het geding komen. Als de besluytermijn in principe zes weken is maar wordt verlengd en verlengd en verlengd, en uiteindelijk wordt dat zelfs twee jaar, kan ik me voorstellen dat er steeds meer rechtsbeginselen en -normen geschonden worden.

De heer **Marseille**:

Op zich zou dat kunnen, ja.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Maar u heeft dat niet ...

De heer **Marseille**:

Dan moet ik mijn fantasie een beetje laten werken.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Eigenlijk wil ik specifiek van u weten welke normen er gelden voor beslissingen op bezwaar. Welke normen zijn dat? Eerst die vraag maar even.

De heer **Marseille**:

Je kan onderscheid maken tussen twee soorten normen: inhoudelijke normen en

procedurele normen. Een inhoudelijke norm is dat het desbetreffende besluit -- hier is dat dan de terugvordering of het op nihil stellen -- volledig wordt heroverwogen, dus dat de bestuursrechter eigenlijk zegt: wij gaan in extenso volledig kijken of wij het goed hebben gedaan. Dat staat eigenlijk ook een beetje los van wat iemand nou wel of niet precies heeft aangevoerd. Het is dus niet een soort spel dat je soms bij de rechter hebt van: "Welke argumenten voer je aan? We kijken alleen daarnaar." Nee, eigenlijk is het de opdracht van het bestuursorgaan om opnieuw naar het besluit te kijken. Een second opinion.

Een heel belangrijke procedurele norm heeft u genoemd: de termijn. Eigenlijk gelden ook alle procedurele normen zoals die bij de rechter gelden. De equality of arms en het recht om te worden gehoord gelden allemaal op dezelfde manier in de bezwaarprocedure. Daar zit eigenlijk geen of nauwelijks licht tussen.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

Dus als een beslissing maar liefst twee jaar duurt, is dat absoluut niet in lijn met de Awb. Kan ik dat zo stellen?

**De heer Marseille:**

Nee. Er is trouwens wel een mogelijkheid om dan de rechter in te stellen. Als een bestuursorgaan verzuimt om op tijd te beslissen, kan je de rechter vragen om het bestuursorgaan op te dragen om alsnog de beslissing te nemen. In ieder geval procedureel heb je als burger wel instrumenten, je hebt wel iets in handen om het bestuursorgaan te dwingen om sneller te beslissen.

**Mevrouw Van Kooten-Arissen:**

We zien heel vaak terugkomen dat een ingekomen bezwaar niet als zodanig wordt beoordeeld, maar als een informatieverzoek wordt behandeld. Kan de Belastingdienst dit zomaar besluiten op grond van de wet? Wat vindt u daarvan?

**De heer Marseille:**

Daar speelt ook het zorgvuldigheidsbeginsel. Daar zijn ook allerlei uitspraken van rechters over. Als er op een brief in grote letters "bezwaar" staat, dan zal elk bestuursorgaan dat herkennen als bezwaar en het ook als zodanig behandelen. Als iets naar de letter door een burger zelf niet als bezwaar wordt gekwalificeerd, maar je uit de context kunt afleiden dat het wel een geschrift is waarin de rechtmatigheid van een besluit van het betreffende bestuursorgaan ter discussie wordt gesteld, is de jurisprudentie wel zodanig dat je een burger niet mag afvangen op het feit dat hij het woordje "bezwaar" niet heeft gebruikt. In zijn algemeenheid zou ik dus zeggen dat als de Belastingdienst in alle redelijkheid ervan mag

uitgaan dat een bepaald geschrift als bezwaar is bedoeld, hij het ook als zodanig zal moeten behandelen. Als hij daaraan twijfelt, zal hij het moeten navragen.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Hoe moeten ze dat navragen?

De heer **Marseille**:

Bij de burger. "Wij hebben een brief van u gekregen. Wat wilt u ermee?"

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

"Hoe moeten wij dit opvatten? Moeten we dit als een bezwaar opvatten of als een informatieverzoek?"

De heer **Marseille**:

Ja. Met dat bijltje hakken natuurlijk heel veel bestuursorganen, want die krijgen allerlei brieven en e-mails. Hoe beter ze functioneren, hoe sneller ze ook denken: we moeten eigenlijk bij de burger te rade wat de bedoeling is.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Oké, helder. Uit onderzoek van de commissie blijkt ook -- meerdere advocaten hebben dat beaamd -- dat er vlak voor de zitting ineens wordt geschikt door de Belastingdienst, terwijl er bijvoorbeeld al vier jaar wordt geprocedeerd. Vier jaar procederen en dan ineens zeggen "u heeft gelijk, laat maar": wat zegt dat nu precies? Wat vindt u daarvan?

De heer **Marseille**:

Ik wil daar ook wel iets over zeggen, maar dat vind ik nou een hele mooie vraag voor de Ombudsman. Die maakt altijd onderscheid tussen iets wat rechtmatig of onrechtmatig is. Je kunt zeggen dat een termijn voorbij laten gaan of een besluit nemen dat in strijd is met de regels, onrechtmatig is. Maar er zijn ook behoorlijkheidsnormen waar de overheid zich aan moet houden. Je kan er natuurlijk een boom over opzetten of het wel behoorlijk is om dat te doen. Maar ik weet te weinig over de context om te kunnen zeggen dat het eigenlijk onbehoorlijk is om pas vlak voor de zitting te gaan kijken of je kan schikken. Je kan daar ook best iets terughoudend over zijn in je oordeel. Als je als bestuursorgaan vindt dat je een juist besluit hebt genomen, ben je natuurlijk niet verplicht om met die burger om tafel te gaan om te kijken of je tot een schikking kan komen. Als ik een voorspelling zou moeten doen -- maar houdt u mij ten goede -- dan vraag ik mij af of de Ombudsman dit snel als onbehoorlijk zou kwalificeren, maar ik weet het niet.



Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Nou ja, er is vier jaar of zo geprocedeerd en opeens komt de Belastingdienst terug en zegt, op basis van informatie die ze al die tijd al hadden: "We hebben besloten tot een schikking. We gaan niet meer verder procederen. U had gelijk." U heeft al gezegd wat u daarvan vindt.

De heer **Marseille**:

Ja, maar ik wil er natuurlijk nog wel iets over zeggen. Stel dat ik de hoogste baas van de Belastingdienst was. Dan kan ik me voorstellen dat je met je medewerkers discussieert over de beste handelswijze en de beste manier om burgers tegemoet te treden en over de vraag of het voor jezelf ook niet veel handiger is om niet vier jaar te wachten. Maar of je het juridisch wilt kwalificeren als onbehoorlijk of onrechtmatig, dat vind ik een ingewikkelde vraag.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Het is lastig omdat u zelf niet bekend bent met deze zaak. Wat zou de reden kunnen zijn dat de Belastingdienst dit doet? Wat zou de reden kunnen zijn dat ze vlak voor rechtszaken schikken?

De heer **Marseille**:

De meest simpele reden zou kunnen zijn ... Wat ik wel herken is dat je vlak voordat een zaak op zitting komt, 'm nog eens gaat lezen. Maar zo werkt het in de advocatuur natuurlijk heel veel en ook bij rechters, kan ik u vertellen. Dan heb je volgende week een zitting en dan ga je het nu allemaal eens lezen. Dat pleit er natuurlijk heel erg voor om de termijnen zo kort mogelijk te houden. Maar ik weet dat niet. Overal kan van alles achter zitten, maar soms is het ook heel simpel. Maar ik weet het gewoon niet. Het zou kunnen dat het gewoon zo is dat de advocaat of de vertegenwoordiger van de Belastingdienst weet dat er volgende week een zitting is. Die gaat ernaar kijken, overlegt met zijn collega en zegt: kunnen we hier niet iets gaan doen? Maar ik weet het niet.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Wij vroegen u eerder in dit verhoor naar de houding van de overheid jegens de burger in het bestuursrecht. De Belastingdienst heeft natuurlijk de bevoegdheid om te bepalen welke stukken wel en niet onderdeel van de rechtszaak zijn.

De heer **Marseille**:

Nou, die bevoegdheid heeft hij niet.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Niet? Welke bevoegdheid heeft hij dan?

De heer **Marseille**:

Alles wat zich kwalificeert als een op de zaak betrekking hebbend stuk zal de Belastingdienst aan de rechter moeten doen toekomen.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Dat is verplicht?

De heer **Marseille**:

Dat is verplicht.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Dus ze kunnen zelf geen selectie maken?

De heer **Marseille**:

Nee. De enige selectie de ze ... Kijk, de Belastingdienst als bestuursorgaan is wel degene die als eerste moet nadenken over de vraag: welke zaken zijn nou de op de zaak betrekking hebbende stukken? Er is natuurlijk altijd ergens een grens, want er zijn altijd stukken die niet met de zaak te maken hebben en die hoeven ze ook niet te overleggen. Maar je kan daar natuurlijk over discussiëren. Je kan als bestuursorgaan natuurlijk zeggen "volgens mij zijn het deze twintig" terwijl de burger zegt "maar volgens mij horen die vijf er ook nog bij". Als daar discussie over is, zal de rechter zeggen "het zijn deze 20" of "het zijn alle 25". Als de rechter dat zegt, zal de rechter de Belastingdienst verplichten om die vijf stukken ook te overleggen.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Dus als er stukken zijn die in het voordeel zijn van de burger, dan moeten die verplicht worden toegevoegd aan het dossier.

De heer **Marseille**:

In het voordeel of in het nadeel, dat is eigenlijk niet zo relevant. De vraag zou kunnen zijn: wat zijn dan op de zaak betrekking hebbende stukken? Ik zou zeggen dat dat eigenlijk alle stukken zijn die van belang zijn voor de beoordeling van het geschil, dus alles waarvan de rechter zegt: dat stuk wil ik hebben, omdat dat mij mogelijk maakt om te beoordelen wie er gelijk heeft. Als bestuursorgaan moet je je realiseren dat dat de stukken zijn die je aan de rechter moet overleggen. Als bestuursorganen het goed doen, zijn ze royaal als ze twijfelen

of de rechter een stuk zou willen hebben of niet. Dan geven ze het de rechter maar, want liever te veel dan te weinig. De enige uitzondering zijn de stukken waarvan het bestuursorgaan vanwege privacyredenen kan zeggen dat er dingen in staan waarvan ze misschien wel willen dat de rechter ze ziet, maar de tegenpartij niet.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

De landsadvocaat staat er natuurlijk namens de overheid, maar de landsadvocaat mag dus geen selectie maken uit de stukken en zeggen: dit is voor deze zaak van belang. Als de burger of de advocaat van de burger vervolgens zegt "we willen die stukken hebben, want die zijn ook van ontzettend groot belang voor de zaak en de beoordeling van de zaak", moeten die stukken worden toegevoegd.

De heer **Marseille**:

Ja, de landsadvocaten moeten zich eigenlijk verplaatsen in de rechter en denken: wat zou hij of zij van mij willen hebben? Wat heeft hij of zij nodig om die zaak goed te kunnen beoordelen? Dan kan het in die zin wel een selectie zijn dat hij de irrelevante stukken buiten beschouwing laat en alleen de relevante stukken opstuurt, maar niet een selectie in de zin van: wat komt mij het beste uit?

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Helder. Hoe zou u eigenlijk oordelen over het handelen van de Belastingdienst in z'n algemeenheid in deze zaak?

De heer **Marseille**:

Dat is mij te groot.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Dat is u te groot. Ik wil wel een voorbeeld noemen. Er is bijvoorbeeld geen uitvoering gegeven aan de uitspraak van 23 oktober 2019, zo zei ook de advocaat die wij voor u hebben gehoord. Er is in veel gevallen doorgedaan met vorderen. Mensen zijn uit huis gezet. Huizen zijn zelfs helemaal leeggehaald. Er is echt ontzettend veel verdriet. Wat vindt u ervan dat de Belastingdienst in weerwil van die uitspraak daar gewoon mee door is gegaan en eigenlijk geen uitvoering heeft gegeven aan datgene wat de uitspraak vroeg of eigenlijk oplegde?

De heer **Marseille**:

Daar kan je verschillende dingen over zeggen. Mijn disclaimer is dat ik daar niet zo goed in zit. Kijk, als een rechter een uitspraak doet, dan moet het betreffende bestuursorgaan daar

uitvoering aan geven. Bij deze uitspraak geldt denk ik in de eerste plaats dat het een geschil is tussen een persoon en de Belastingdienst. De uitspraak heeft consequenties voor de rechtspositie van degene die beroep heeft ingesteld. Nou, dan zal de Belastingdienst iets moeten doen. Voor deze uitspraak geldt ook dat de Belastingdienst zekerheid wil hebben. Deze uitspraak heeft ook consequenties voor allerlei andere gevallen. Dan wordt het direct interessant, maar ook ingewikkeld. Hoever strekt die uitspraak dan? Hoe moeten we hem interpreteren? Wat moeten we allemaal doen? Dan ga je eigenlijk weer van rechtspraak naar beleid en ook een beetje naar good governance, zou je kunnen zeggen. Hoever moet een bestuursorgaan dan gaan in het interpreteren van en het uitvoering geven aan die uitspraak voor het beleid in het algemeen? Dan zou het zo kunnen zijn dat de Belastingdienst dat prima heeft gedaan, maar het zou ook zo kunnen zijn dat ze tekort zijn geschoten. Vanuit mijn deskundigheid, om het zo maar te zeggen, durf ik daar niks over te zeggen. Daar wil ik natuurlijk niet mee zeggen dat ... Als er verkeerde beslissingen zijn genomen en mensen leed is aangedaan et cetera, vind ik dat natuurlijk ook allemaal heel erg, maar voor uw informatievoorziening is het denk ik minder relevant dat ik daar van alles over zeg.

Mevrouw **Van Kooten-Arissen**:

Ja, helder. Ik kijk even naar mijn buurman of hij nog vragen heeft. Anders geef ik het woord aan de voorzitter.

De **voorzitter**:

Ja. Dan gaan we door naar mevrouw Belhaj.

Mevrouw **Belhaj**:

Meneer Marseille, ik wil één ding graag nog helemaal helder hebben, want volgens mij deed u wel een relevante uitspraak. U maakt op een gegeven moment een onderscheid tussen de vaststelling van het terug te vorderen bedrag en ... Dat kan proportioneel en de invordering van het bedrag zelf niet. Dat betekent dat je als overheid wel flexibel bent om de hoogte van een bedrag zelf te kunnen bepalen, maar als je 'm dan eenmaal hebt vastgesteld, heb je daarin weinig flexibiliteit. Klopt dat?

De heer **Marseille**:

Stel ik was belastingambtenaar en ik was verantwoordelijk voor al die toeslagen. Ik moest dat in mijn eentje doen. Ik keek naar de wet en ik dacht: "Ik wil proportioneel handelen en ik wil blijven binnen de grenzen van het redelijke. Waar zitten nou de knoppen waaraan ik kan draaien? Waar zit mijn instrumentarium?" Dan zou ik denken: die terugvordering is moeilijk, omdat de wet -- artikel 26 Awir -- daar wat mij betreft vrij hard voorschrijft dat als je hebt besloten dat een bedrag aan toeslag ten onrechte is toegekend, je het ook allemaal moet

terugvorderen. De knop waar ik wel aan kan draaien, is de vaststelling van de hoogte van de toeslag. De manier om proportioneel te handelen, de kans om dat op een manier te doen waarvan je in ieder geval weet dat die in overeenstemming is met hoe de wetgever het heeft bedoeld en hoe het in de wet staat ... Je gaat aan die knop draaien bij de vaststelling van de toeslag. Die stel je dan niet op nul, maar je doet dat proportioneel en dan vorder je dat terug. Dan ben je wel in overeenstemming met artikel 26 Awir, want dan heb je gezegd: "U heeft maar recht op €9.000 toeslag. We hebben €10.000 toegekend. €1.000 hebt u ten onrechte en dat gaan we dan terugvorderen."

Mevrouw **Belhaj**:

Helder. Dan heb ik nog een vraag in relatie tot iets waarover u net zelf ook al sprak. Dat gaat over een overheid die soms angstig is voor jurisprudentie, omdat die een precedentwerking heeft. Dat heeft financiële implicaties voor de uitvoering van beleid en/of implicaties voor het uiteindelijk terugbetalen van zaken, zoals dat bij de kinderopvangtoeslag ook aan de orde is. Is dit een nieuw fenomeen? Of zou je kunnen zeggen dat dit exemplarisch is voor andere dossiers, waar je dat eigenlijk ook al ziet?

De heer **Marseille**:

Er spelen natuurlijk altijd heel erg veel belangen, zoals financiële belangen en belangen voor de uitvoering. Is een wet uitvoerbaar? Er spelen natuurlijk ook allemaal politieke zaken. Wat staat in de belangstelling? Wat niet? Er zijn ook wel voorbeelden van regelingen die zijn ingevoerd juist om de staatskas te spekken en die dan wat meer buiten het zicht van de publiciteit zijn. Daar gebeuren misschien ook dingen waarmee, als u daarnaar zou kijken, mensen onrecht wordt gedaan.

(vervolg) De heer **Marseille**:

Er zijn dus ontzettend veel belangen die een rol spelen. Ik weet niet hoe dat hier zit, maar ook het financiële belang kan zeker een rol spelen. Mij lijkt het moeilijk om dat te becijferen, want dan zou je moeten kijken wat de winst en het verlies is, hoeveel je terug hebt kunnen halen van die ouders en wat de uitvoeringskosten waren. Soms kan je dan als overheid wel denken dat je heel veel kunt terugvorderen, maar dan weet je toch niet zeker hoeveel uitvoeringskosten daarmee gepaard gaan. Ik vind dit dus een hele goede vraag, maar ook een hele moeilijke vraag.

Mevrouw **Belhaj**:

Stel dat je die precedentwerking zou willen omzeilen en je toch zou willen zoeken naar een oplossing. Is het creëren van een vaststellingsovereenkomst met individuen een

mogelijkheid om toch iets te kunnen doen voor een burger en tegelijkertijd precedentwerking -- als je daar bang voor zou zijn -- te voorkomen?

De heer **Marseille**:

Dat is ook weer zo'n hele goede, hele moeilijke vraag. Misschien wel. Misschien is dat ook een hele efficiënte manier om heel veel geschillen op een effectieve manier te beslechten. Maar mijn gevoel bij vaststellingsovereenkomsten is ook wel dat er achteraf wordt gezegd -- misschien soms ook wel terecht -- dat mensen niet precies wisten wat ze ondertekenden. Was er geen sprake van ongelijkheid van partijen? Hebben mensen zich niet laten afschepen met een te gering bedrag? Het gaat allemaal buiten de rechter om. Iemand met een hele goede advocaat heeft een veel hoger bedrag afgesproken dan iemand die het in z'n eentje ging roeien. Ik vind het in z'n algemeenheid dus moeilijk om te zeggen. Het hangt ook heel erg af van hoe het dan wordt geregeld vanuit de overheidsorganisatie zelf. Als die allerlei beleidsregels opstelt over in welke gevallen wat voor vaststellingsovereenkomsten worden afgesproken ... Maar ik zit helemaal niet in dit onderwerp. Het enige wat ik met dit hele verhaal eigenlijk wil zeggen, is dat ik op voorhand niet heel enthousiast ben -- wel sceptisch -- of helemaal tegen.

Mevrouw **Belhaj**:

Als ik het dus een beetje vertaal: de mogelijke discussie tussen maatwerk en tegelijkertijd willekeur.

De heer **Marseille**:

Ja, maar ik denk dat je ... Het bieden van maatwerk kan via vaststellingsovereenkomsten, maar er zijn natuurlijk ook andere manieren. Je kan ook gewoon een Awb-besluit nemen.

Mevrouw **Belhaj**:

Ja. Dan tot slot, voordat ik het woord weer aan de voorzitter geef. Er zijn natuurlijk heel veel mensen die politiek gezien geïnteresseerd zijn in de verhoren die we doen. Er zijn mensen die slachtoffer zijn. Er zijn ook heel veel Nederlanders die meekijken omdat het iedereen heel erg interesseert. U bent hoogleraar. U heeft ons zo veel mogelijk meegenomen vanuit uw wetenschap van hoe het in elkaar zit. Maar ik kan me ook voorstellen dat heel veel mensen denken: "Ja, maar hoe kan dit nou? Je hebt rechten in Nederland en je hebt plichten. Als de overheid iets niet goed doet, zijn er allerlei systemen met elkaar bedacht waardoor ik als gewoon mens in Nederland toch rechtvaardig behandeld kan worden." Zou u nog iets willen zeggen tegen de mensen die denken: "Hoe kan dat, heb ik dan alleen maar plichten en geen rechten?"

De heer **Marseille**:

In Nederland gaat heel veel goed. Er gaat ook veel slecht. Ik denk wel -- dat is misschien een beetje abstract -- dat we een systeem hebben, onze parlementaire democratie met u als boegbeelden, waarmee we dingen die niet goed gaan aan het licht kunnen brengen en kunnen proberen om dat recht te zetten. Maar het is natuurlijk ook altijd vallen en opstaan. Uit het weinige wat ik ervan weet, is het ook niet zo dat er ergens een persoon zat die heeft geprobeerd om het allemaal verkeerd te laten lopen. Het is natuurlijk vallen en opstaan en kijken of we het beter kunnen doen. Dat is vaak heel ingewikkeld. Volgens mij is het heel goed dat dit, ook dankzij een aantal parlementariërs, aan de oppervlakte is gekomen. Je hoopt dan dat ... Maar dat geldt niet alleen maar voor de overheid of voor de uitvoerders, want die zijn natuurlijk ook afhankelijk van de wetten waarmee ze moeten werken en van hoe de politieke wind waait. Ik denk wel dat als er iets van winst is, dat het besef zou kunnen zijn dat de gebruiker, dus de burger, centraal zou moeten staan. Dat is wel heel belangrijk, dus dat lijkt mij mooi.

De **voorzitter**:

Toch wil ik nog even doorgaan op dit punt. Eigenlijk bent u in uw verhoor en ook in uw annotatie best wel kritisch over de Raad van State. Eigenlijk zegt u: die hadden misschien al eerder tot een andere benadering moeten komen. Door collega's van mij is expliciet aan u gevraagd wat u van de politiek vond. Toen zei u: ja, ik ben geen leek. Dat vind ik eigenlijk te makkelijk. Mijn vraag aan u is dan toch: vindt u dan eigenlijk dat deze wetgeving te dun is geweest of onder de norm zit?

De heer **Marseille**:

Wat mij ingewikkeld lijkt aan de politiek, is dat het zo vaak wisselt. In 2013, bij de Bulgarenfraude, was de publieke opinie: we moeten alle fraudeurs pakken. Ja, en dan wordt er hele strenge wetgeving gemaakt, ook in de sociale zekerheid. Want dit gaat natuurlijk over veel mensen, maar als je het over de Participatiewet en de bijstand hebt, gaat dat over nog veel meer mensen. Als je in retrospectief terugkijkt op wat er toen is bepaald ... Nou, als ik dat aan buitenstaanders uitleg, geloven die dat niet. Je krijgt een boete ter hoogte van de terugvordering. Dan ben je misschien helemaal niet goed voorgelicht, dan wordt er €100.000 van jou teruggevorderd en dan krijg je ook zo'n boete. Dan hebben we wel een verzorgingsstaat, maar ook een hele repressieve verzorgingsstaat. Het is gewoon heel ingewikkeld. Dit is er nu uitgelicht. Nou, heel goed, maar ... Ik weet niet meer precies wat uw vraag is, maar ik denk dat ...

De **voorzitter**:

Nou, ik vraag u gewoon heel recht voor z'n raap wat u van de kwaliteit van deze regelgeving vindt.

De heer **Marseille**:

Ik denk dat hier ... Kijk, die regelgeving ... Voor zover mijn kennis strekt -- dat heb ik hier een- en andermaal gezegd -- bood die wel ruimte om maatwerk te leveren, alleen is dat niet gebeurd. Daarom ging ik ook een beetje naar regelgeving waar dat maatwerk meer willens en wetens niet is geleverd. Maar goed, eigenlijk is het interessanter hoe het hier is gegaan, want de sociale diensten die al die strenge regels zijn gaan uitvoeren, konden zeggen: ja, dat staat gewoon in de wet. En hier is het ingewikkelder.

De **voorzitter**:

Maar we hebben het vandaag over die wollen deken gehad, dat stootkussen van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat ieder overheidsoptreden en misschien iedere wet als een soort gratis kreukelzone meekrijgt. Als het misgaat, dat je daar dan nog in ieder geval ... Je moet constateren dat die in de rechtspraak tot een uiterst minimum is teruggebracht, als ik uw kritiek tenminste goed begrijp.

De heer **Marseille**:

Ja.

De **voorzitter**:

Hoe waardeert u dan hoe er in de wetgeving is omgegaan met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur?

De heer **Marseille**:

Als ik mijn analyse van de afgelopen anderhalf uur zou moeten samenvatten, dan zou ik zeggen dat op dit punt niet het grootste probleem zat bij de kinderopvangwet. Ik denk eigenlijk dat het zat in de combinatie van de traditie van de uitvoering en de beoordeling van de rechter. Voor zover mijn kennis strekt, zou dat mijn analyse zijn. Maar ik wil er ook nog bij zeggen dat je het misschien ook een beetje moet zien in de context van de maatschappelijke ontwikkelingen. Nu zijn we allemaal bezig met maatwerk, de burger centraal en proberen proportioneel te handelen, maar ik denk dat als we hier zeven jaar geleden hadden gezeten, het verhaal van allerlei mensen heel anders was geweest.

De **voorzitter**:

Ja, maar ik moet u heel eerlijk zeggen: ik ben opgeleid als jurist voordat de Algemene wet



bestuursrecht er was. Toen heb ik al geleerd dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat stootkussen waren. Ik heb dit weekend nog in de boeken van mijn zoon, die rechten studeert, zitten kijken of dat nu nog geldt. En dat geldt nu nog. Toch moet ik in de praktijk constateren dat we daar ver van weggedreven zijn.

De heer **Marseille**:

In sommige opzichten. Maar ik wil nu niet ... Als u zegt "daar zijn we ver van weggedreven", weet ik niet hoe breed u die uitspraak ...

De **voorzitter**:

Ik betrek dat op het dossier dat we nu op tafel hebben liggen.

De heer **Marseille**:

Op dat dossier zeker qua uitkomsten. Voor zover ik het kan overzien, denk ik dat je dat wel kunt zeggen. Maar ik vind het wel heel moeilijk ... Het zou heel mooi zijn als je de vinger op één zere plek kon leggen, want dan had je het ook zo opgelost, maar ik denk dat het wat dat betreft complex ligt.

De **voorzitter**:

Goed. We zijn aan het einde gekomen van dit verhoor. Nog één ding. U weet niet alleen heel veel af van het algemeen bestuursrecht, maar u bent uiteindelijk gewoon hoogleraar bestuurskunde. En u zei ook nog dat u socioloog was?

De heer **Marseille**:

Ja. Nou, dat heb ik ooit gestudeerd.

De **voorzitter**:

Ja, maar als je dat eenmaal gestudeerd hebt, dan blijft er vast wel wat hangen. Hebt u nog observaties vanuit die hoedanigheid, dus als bestuurskundige en als socioloog, inzake hoe u nu kijkt naar wat hier is gebeurd? Misschien als een soort afrondende beschouwing?

De heer **Marseille**:

Ik wil ook niet te ver gaan, omdat ik ook een beetje bang ben voor een omslag. Als ik nu teruglees hoe de stemming in 2013 was, toen dingen heel groot gemaakt werden -- de Bulgarenfraude -- en de indruk werd gewekt dat het om miljarden ging ... Dat iedereen dan dezelfde kant uit rent van: daar moeten we wat aan doen. Nu is het eigenlijk veel mooier, maar dan denk ik ook weer: hoe bestendig is dat dan? En je wilt ... Maar dat is voor de politiek natuurlijk ingewikkeld. Dat weet ik ook bij het UWV. De ene keer wordt er gezegd dat

de uitkeringsgerechtigden worden gemangeld door het UWV, dat het onbereikbaar is et cetera. Een maand later is het: UWV handhaaft niet genoeg. Dat lijkt mij als uitvoerder ook heel moeilijk, want je moet aan heel veel verschillende wensen proberen te voldoen. Het is dus gecompliceerd. Ik ben niet zo goed in soundbites, dus ik vind het moeilijk.

De **voorzitter**:

Nou, wij gaan deze week nog heel veel uitvoerders horen.

De heer **Marseille**:

Ja, sterkte daarmee.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Ik wil u zeer bedanken voor uw bijdrage aan deze verhoren.

Sluiting 14.12 uur.