Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2023–2024

36 577 Wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen en van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, houdende aanpassingen in de hersteloperatie toeslagen van bepaalde termijnen, van de peildatum voor brede ondersteuning voor gedupeerden in het buitenland en van de nabestaandenregeling (Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 1 mei 2024 en het nader rapport d.d. 14 juni 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 maart 2024, no. 2024000638, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 1 mei 2024, nr. W06.24.00053/III, bied ik U hierbij aan.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2024, no. 2024000638, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris Toeslagen en Douane, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen en van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, houdende aanpassingen in de hersteloperatie toeslagen van bepaalde termijnen, van de peildatum voor brede ondersteuning voor gedupeerden in het buitenland en van de nabestaandenregeling (Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen), met memorie van toelichting.

Het voorstel regelt een verlenging van een aantal beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen, inclusief

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-36577-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

overgangsrecht. Daarnaast bevat het voorstel een verlenging van de indieningstermijn voor bezwaren (bezwaartermijn), inclusief overgangsrecht. Verder bevat het voorstel onder meer aanpassingen in de zogenoemde nabestaandenregeling.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt dat met het voorstel maatregelen worden voorgesteld om de impasse te doorbreken die in de praktijk van afhandeling van aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie is ontstaan. Dat de termijnen worden verlengd valt op zichzelf goed te volgen, maar de voorgestelde verlenging is juridisch kwetsbaar en leidt ook niet tot een versnelling van het proces.

De juridische risico's van de gekozen oplossing zien op de redelijke termijn in bezwaar- en beroepsprocedures in het licht van artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Voorkomen moet worden dat in het licht van deze risico's een nieuwe impasse ontstaat. Daar is niemand mee geholpen.

Daarom adviseert de Afdeling vooral in te zetten op maatregelen die het proces van afhandeling van aanvragen en bezwaren versnellen. Indien dit niet mogelijk is, adviseert zij dragend te motiveren waarom dit niet kan.

In verband met deze opmerkingen dient het wetsvoorstel deels te worden heroverwogen.

Het aantal gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag is telkens groter gebleken dan op voorhand ingeschat, hetgeen tot gevolg heeft dat het op dit moment niet (meer) lukt om tijdig te besluiten op de integrale beoordeling, de aanvraag voor aanvullende compensatie of aanvraag voor aanvullende OG/S-tegemoetkoming voor de werkelijke schade en de afhandeling van bezwaren op de uitkomst van de eerste toets, de integrale beoordeling of de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Dit leidt tot een dilemma, omdat het collectief de nadelen ondervindt van goed te begrijpen individuele acties die op grote schaal voorkomen. Bij sommige onderdelen van de hersteloperatie voelen mensen zich gedwongen om naar de rechter te stappen om een beslissing af te dwingen waardoor dat mensen die dat niet doen daardoor (nog) langer moeten wachten. Doordat veel aanvragers bij niet tijdig beslissen door de Dienst Toeslagen een beslissing bij de rechter afdwingen, is de Dienst Toeslagen veel tijd kwijt aan andere werkzaamheden dan het bieden van herstel. Daarnaast beperkt het de capaciteit die nodig is om aanvragen of bezwaren af te handelen waar sprake is van een beroep niet tijdig beslissen, de mogelijkheden om de mensen die het langst wachten of die dat het meest nodig hebben, het eerst te helpen.

Het kabinet heeft heel veel maatregelen ingezet om de hersteloperatie te verbeteren en te versnellen en blijft daarop op inzetten. Deze maatregelen zijn ook uiteengezet in de memorie van toelichting. De realiteit is dat die er helaas niet toe leiden dat de komende tijd de beslistermijnen gehaald worden. Het doel van het kabinet met het onderhavige voorstel van wet is om met het verlengen van bepaalde beslistermijnen de bovengenoemde impasse te doorbreken en te voorkomen dat ouders zich gedwongen voelen om naar de rechter te stappen om aan de beurt te komen. Bovendien is de inzet van het kabinet dat de capaciteit van de Dienst Toeslagen er zoveel mogelijk op gericht is om zo snel mogelijk herstel te bieden. Voorkomen moet echter worden dat het verlengen van beslistermijnen vanwege juridische risico's tot nieuwe problemen leidt. Het onderhavige advies heeft het kabinet ertoe doen besluiten het voorstel te heroverwegen en op enkele punten aan te passen. Het kabinet ziet gezien

de juridische risico's die het met zich meebrengt af van de voorgenomen verlenging van de termijnen voor het beslissen op bezwaar en het aanpassen van reeds lopende beslistermijnen. Dat wil overigens helaas niet zeggen dat deze termijnen door deze aanpassing van het voorstel wel gehaald zullen kunnen worden.

1. Het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot verlenging van een aantal wettelijke beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen. Dit naar aanleiding van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).[2] De ABRvS heeft aan de wetgever teruggekoppeld dat het niet de taak van de bestuursrechter is om de problemen op te lossen met het halen van de termijnen die reeds voorzien waren bij de inwerkingtreding van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht). Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing. Met dit wetsvoorstel wordt in een wettelijke regeling voorzien om te komen tot termijnen die volgens de regering realistisch en uitvoerbaar zijn. Verder wordt voorzien in een verlenging van de wettelijke bezwaartermijn. De beslistermijnen op aanvragen worden verdubbeld van nu zes tot twaalf maanden naar twaalf tot vierentwintig maanden en de Awb-beslistermijnen op bezwaar van nu zes tot achttien weken worden verlengd naar beslistermijnen van twaalf tot dertig maanden.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel aanpassingen van de zogenoemde nabestaandenregeling.[3] Deze regeling is in de Wet aanvullende herstelmaatregelen hersteloperatie toeslagen opgenomen, maar nog niet in werking getreden. Dit mede als gevolg van een bij die wet aangenomen amendement Leijten[4] dat deze regeling ingrijpend heeft gewijzigd. De gewijzigde regeling blijkt als zodanig niet uitvoerbaar.[5] Met dit wetsvoorstel worden aanpassingen in de nabestaandenregeling aangebracht waarmee de regeling uitvoerbaar zou moeten zijn en waarmee zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de bedoeling van het amendement.

Ook bevat het wetsvoorstel een verruiming van de termijnen om in aanmerking te komen voor brede ondersteuning in het buitenland en voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade. Tevens worden er technische en redactionele wijzigingen aangebracht.

2. Algemeen

De hersteloperatie toeslagen heeft tot doel het leed ten gevolge van de problemen met de kinderopvangtoeslag te erkennen, herstel te bieden en gedupeerden te compenseren voor de hardheid die de wet en praktijk kenden. Kenmerkend voor de hersteloperatie is dat de praktijk steeds

---

[2] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3208 en ECLI:NL:RVS:2023:3209.

[3] Dit is een regeling waarbij een nabestaande van een overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag de herstelmaatregelen wordt geboden waarop de overledene bij leven aanspraak had kunnen maken.

[4] Kamerstukken II 2022/23, 36 352, nr. 19.

[5] Vanwege het niet kunnen samenvoegen van de onderdelen in de nabestaandenregeling in één gesprek. Er is uiteenlopende specifieke expertise benodigd en onderdelen volgen elkaar logisch op. De wettelijke bezwaartermijn op de integrale beoordeling dient te zijn verlopen voordat een beslissing kan worden genomen over de werkelijke schade. De uitvoering van overname private schulden en/of kwijtschelding van publieke schulden ligt bij een derde partij en valt niet onder verantwoordelijkheid van UHT. Uitvoeringstoets aanpassing van de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden.

omvangrijker, diverser en ingewikkelder is dan gedacht. Ten opzichte van het begin van de hersteloperatie is de omvang en het karakter van de hersteloperatie veranderd. Oorspronkelijk ging het om regelingen gericht op financieel herstel. Ondertussen wordt er ook ingezet op brede hulp en emotioneel herstel van gedupeerden.

Het aantal herstel- en compensatieregelingen is fors uitgebreid, met regelingen voor ex-partners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, kinderen van gedupeerde aanvragers en van ex-partners, nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers en nabestaanden van overleden kinderen van gedupeerde aanvragers. Ook de groep potentieel gedupeerde aanvragers is fors gegroeid, van 9.200 aanvragers eind 2020 naar 68.376 potentieel gedupeerde aanvragers eind 2023.[6] Om de regelingen uit te kunnen voeren is ook de Uitvoeringsorganisatie herstel toeslagen (UHT) flink gegroeid van 420 fte in januari 2021 naar ruim 2.100 fte eind 2023.[7] De verwachte totale kosten van de hersteloperatie zijn opgelopen tot € 8 miljard.[8] De arbeidsintensieve inzet die nodig is om recht te doen aan gedupeerden en hun individuele situatie levert spanning op met de wens om tijdig duidelijkheid te bieden aan gedupeerden.

De uitvoering van de hersteloperatie staat steeds onder grote druk. De UHT blijkt ondanks pogingen om versnellingen aan te brengen om het proces enigszins te kunnen beheersen niet in staat om binnen redelijke termijnen uitvoering te geven aan het grote en alsmaar groeiende takenpakket. De Afdeling heeft bij de eerdere uitbreidingen opgemerkt dat het van belang is te komen tot een afronding van de hersteloperatie.[9]

Ondanks de grootschalige inzet van mensen en middelen door de UHT treden vertragingen op in de behandeling van aanvragen en bezwaren. Door gerechtelijke procedures wegens termijnoverschrijdingen ontstaan verdere vertragingen. Deze procedures hebben invloed op de behandelvolgorde van aanvragen en bezwaren. Door de gerechtelijke uitspraken in deze procedures krijgen de betreffende gevallen[10] eerder een beschikking dan de gevallen waarin niet een gerechtelijke procedure wordt gestart. Dit kan volgens de toelichting leiden tot een prikkel om ook te procederen wegens termijnoverschrijding, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. Het reguliere proces komt steeds verder onder druk te staan met oplopende wachttijden en onzekerheid over de termijn van afhandeling van aanvragen en bezwaren. Er waren op 31 december 2023 7.103 openstaande bezwaren. In 2023 zijn er 5.557 beroepen wegens niet tijdig beslissen ingediend.[11]

---

[6] Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033, p.6 en memorie van toelichting, paragraaf 1.4, onderdeel 1.

[7] Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

[8] Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033, p. 40. In de Voorjaarsnota 2024 is besloten voor de hersteloperatie toeslagen meer geld vrij te maken, in aanvulling op het budget van € 7,2 miljard een bedrag van € 0,4 miljard in 2024 en € 0,9 miljard in 2025. Voorjaarsnota 2024, Kamerstukken II 2023/24, 36 550, nr. 1.

[9] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 april 2023 over de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen (W06.23.00046/III), Kamerstukken II, 2022/23, 36 352, nr. 4.

[10] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 april 2023 over de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen (W06.23.00046/III), Kamerstukken II, 2022/23, 36 352, nr. 4.

[11] Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033.

Ook de bestuursrechter ondervindt hiervan de gevolgen. Hij wordt overspoeld met procedures wegens termijnoverschrijdingen en de grenzen van wat de bestuursrechter op dit terrein aankan, zijn bereikt. Als gevolg hiervan lopen de doorlooptijden verder op en bestaat het risico dat ook de rechter niet binnen de wettelijke termijn uitspraak kan doen. Volgens de ABRvS is de wetgever aan zet om de overschrijding van termijnen te verhelpen. In de uitspraak van 23 augustus 2023[12] is overwogen dat op het moment van de inwerkingtreding van de Wht al duidelijk was dat de daarin genoemde termijnen niet zouden worden gehaald, maar dat de wetgever desondanks die termijnen niet heeft willen aanpassen. Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.[13]

Gelet op het vorenstaande begrijpt de Afdeling dat met het voorliggende voorstel maatregelen worden voorgesteld om de impasse te doorbreken die in de wisselwerking tussen wetgever, uitvoering en rechter is ontstaan en waarvoor de oplossing in wetgeving wordt gezocht. De wetgever is na de uitspraak van de ABRvS aan zet om de voorwaarden voor de uitvoering van de hersteloperatie zo aan te passen dat deze niet alleen recht doen aan de gerechtvaardigde verwachtingen en belangen van gedupeerden, maar ook voor de uitvoering realistisch zijn en het mogelijk maken om daadwerkelijk tot een afronding van de hersteloperatie te kunnen komen. Daarom is het bovenal van belang dat ook de uitvoering blijft inzetten op versnelling van en verbeterslagen in het proces van afhandeling van aanvragen en bezwaren.
Onrealistische verwachtingen en beloftes leiden uiteindelijk tot desillusie en wantrouwen, ook als zij met de beste bedoelingen zijn uitgesproken.[14] Gelet hierop begrijpt de Afdeling de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes.

De Afdeling wijst echter op de juridische risico's verbonden aan de voorgestelde verlenging van termijnen (punt 3). Vervolgens wijst de Afdeling erop dat het verlengen van de beslistermijnen onverlet laat dat het nodig blijft om andere oplossingen te blijven onderzoeken die kunnen bijdragen aan versnelling van het proces en dat de toelichting hier onvoldoende aandacht aan besteedt (punt 4).

2. Algemeen

De hersteloperatie toeslagen is erop gericht om alle gedupeerden van de toeslagenproblematiek emotioneel en financieel herstel te bieden. Het aantal gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag is telkens groter gebleken dan op voorhand ingeschat, hetgeen tot gevolg heeft dat het op dit moment in veel gevallen niet (meer) lukt om tijdig te besluiten. Dit leidt er bij sommige onderdelen van de hersteloperatie toe dat mensen naar de rechter moeten stappen om een beslissing af te dwingen, waardoor mensen die dat niet doen (nog) langer moeten wachten. Doordat veel aanvragers of bezwaarmakers bij niet tijdig beslissen door de Dienst Toeslagen een tijdige beslissing bij de rechter afdwingen, voelen andere aanvragers zich gedwongen hetzelfde te doen. Dit gebeurt op dit moment op grote schaal door de Dienst Toeslagen in gebreke te stellen, een dwangsom te eisen en een beroep niet tijdig beslissen in te stellen. Hierdoor is de Dienst Toeslagen veel tijd kwijt aan andere werkzaamheden dan het beoordelen van de aanvragen en het bieden van herstel. Het doel van het kabinet met het onderhavige voorstel is om deze dynamiek te

[12] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209.
[13] De terugkoppeling aan de wetgever is opgenomen in r.o. 28.
[14] Gezamenlijke gespreksnotitie van de Hoge Colleges van Staat ten behoeve van een bijeenkomst met informateurs en onderhandelaars, 28 maart 2024.

doorbreken. Met het verlengen van bepaalde beslistermijnen zou de beschikbare uitvoeringscapaciteit zich meer kunnen richten op de primaire taak. Ook streeft het kabinet naar mogelijkheden om mensen die het langst wachten of die dat het meest nodig hebben, het eerst te behandelen. Daarbij hecht het kabinet groot belang aan het bieden van realistische verwachtingen en aan het doen van realistische beloftes. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat voorkomen moet worden dat het verlengen van beslistermijnen vanwege juridische risico's tot nieuwe problemen leidt. Het onderhavige advies heeft het kabinet er toe doen besluiten het voorstel te heroverwegen en op enkele punten aan te passen. Tegelijk zet het kabinet in op versnelling, zoals hieronder onder 4 nader wordt toegelicht.

3. Constitutionele aspecten van de verlenging van beslistermijnen op bezwaar

a. Algemeen

De Afdeling merkt over de constitutionele aspecten van de termijnverlengingen het volgende op. De regering stelt voor in veel bezwaarprocedures van de Awb afwijkende termijnen te hanteren om te beslissen op een bezwaar. Op grond van de Awb heeft een bestuursorgaan zes weken de tijd om te beslissen met de mogelijkheid van verlenging met nog eens zes weken, terwijl bij inschakeling van een adviescommissie de termijn ook met zes weken wordt verlengd.[15] In het voorstel wordt geregeld dat standaard een beslistermijn gaat gelden van zes maanden met een verlenging van zes maanden[16] respectievelijk twaalf maanden met een verlenging van twaalf maanden.[17] Bij inschakeling van de bezwaarschriftenadviescommissie voor toeslagen wordt de termijn aanvullend met zes maanden verlengd. Dit betekent dat een bezwaarmaker in sommige gevallen dertig maanden op een beslissing van de UHT moet wachten.

Feitelijk worden de termijnen zodanig verlengd dat de in de praktijk gehanteerde beslistermijnen worden gecodificeerd. Voorgesteld wordt om aan te sluiten bij de (gemiddeld genomen) daadwerkelijk benodigde behandeltijd.

b. Redelijke termijn; artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM

Op grond van artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn.
De Afdeling beoordeelt het wetsvoorstel in het licht van artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM. Omdat artikel 17, eerste lid, van de Grondwet materieel dezelfde bescherming biedt als artikel 6 EVRM, is de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 6 EVRM ook van belang voor de interpretatie van artikel 17, eerste lid, van de Grondwet. Artikel 17, eerste lid, van de Grondwet biedt materieel geen aanvullende bescherming ten opzichte van het EVRM. Daarom wordt hierna alleen nader ingegaan op de grenzen die artikel 6 EVRM in het licht van de rechtspraak van het EHRM daarover stelt aan de redelijke termijn.

---

[15] Artikel 7:10 Awb.
[16] De voorgestelde artikelen 6.10aa, tweede lid, en 6.10ab, eerste lid, Wht.
[17] Het voorgestelde artikel 6.10aa, eerste lid, Wht.

Elementen van een redelijke termijn

De toelichting onderkent dat het EHRM per geval beoordeelt of de rechter en in de daaraan voorafgaande periode het bestuursorgaan een zaak binnen een redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM heeft behandeld. Daarbij toetst het EHRM hoe complex de zaak is, hoe voortvarend de betrokkene, het bestuursorgaan en de rechter gehandeld hebben en wat het belang voor de betrokkene is. In de toelichting wordt in abstracto voor de hersteloperatie op deze elementen ingegaan. De Afdeling merkt op dat deze elementen op zichzelf en samengenomen nog niet een lange duur van twaalf tot dertig maanden rechtvaardigen en daarmee tot een redelijke termijn in de zin van artikel 6 EVRM leiden.

Stilliggen

Het EHRM kijkt bij de beoordeling van de redelijke termijn niet alleen naar de totale duur, maar ook naar wat er gedurende die tijd door de autoriteiten in de voorliggende individuele concrete zaak aan acties is ondernomen en hoe lang een zaak heeft stilgelegen. Daarbij acht het EHRM de hoge werklast van de autoriteiten alleen een mogelijke rechtvaardiging indien sprake is van een tijdelijke achterstand en er direct maatregelen zijn genomen om de achterstand weg te werken, bijvoorbeeld door te besluiten om zaken te behandelen op volgorde van urgentie, gewicht of het belang dat voor de rechtzoekende op het spel staat.[18] De gehanteerde zogenoemde first-in first-out (fifo)-systematiek[19] heeft in de huidige praktijk tot gevolg dat aanvragen en bezwaren gedurende langere tijd stilliggen zonder dat de aard van de zaak die lange behandeltijd kan rechtvaardigen. Dit vergroot de kans dat het EHRM in individuele zaken de redelijke termijn van artikel 6 EVRM geschonden zal achten.

Redelijke termijn van de procedure als geheel

De verlenging van de beslistermijnen op bezwaar heeft ook gevolgen voor de totale redelijke termijn van bestuursrechtelijke procedures. Bij het standaard hanteren van beslistermijnen van twaalf tot vierentwintig maanden in de bezwaarfase zal snel sprake zijn van overschrijding van de redelijke termijn van de procedure als geheel. De in het bestuursrecht in het algemeen gehanteerde termijnen[20] zijn een uitwerking van het recht op behandeling binnen een redelijke termijn van artikel 6 EVRM. De Afdeling merkt op dat ook als er een verlengde wettelijke beslistermijn geldt, de rechter in de regel bij de vaststelling van de redelijke termijn vasthoudt aan de vuistregel van een half jaar voor de bezwaarfase. Dit betekent dat het twijfelachtig is of bestuursrechtelijke procedures binnen een redelijke termijn afgerond kunnen worden. Procedures die vanwege overschrijding van de redelijke termijn gevoerd zullen worden, kunnen de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke praktijk verder bemoeilijken. De toelichting gaat op deze gevolgen niet in.

---

[18] Zie bijvoorbeeld EHRM 21 juli 2022, Bieliński t. Polen, nr. 48762/19, par. 46, EHRM 31 maart 2009, Ciovica t. Roemenië, nr. 3076/02, par. 79. Zie ook de overmachtsjurisprudentie. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949.

[19] De UHT behandelt aanvragen en bezwaren op volgorde van binnenkomst. Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033. Zie ook het signaal «Levens in de wachtstand» van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1293, blg-1111766.

[20] Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188. Hierbij staat zowel voor de bezwaar- en beroepsfase tezamen als die voor het hoger beroep een termijn van twee jaar.

b. Redelijke termijn; artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM

Een aanpassing van de wettelijke beslistermijn zou niet leiden tot verlenging van de daadwerkelijk benodigde tijd om te komen tot een beslissing, maar zou ertoe leiden dat in de wet wordt opgenomen welke beslistermijn in de praktijk – ondanks de grote inzet op het versnellen van de hersteloperatie – benodigd is. Dit zou dus betekenen dat realistische termijnen in de wet zouden worden opgenomen. Het is echter niet de bedoeling dat dit vervolgens tot nieuwe gerechtelijke procedures leidt, waardoor de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke praktijk juist verder bemoeilijkt worden. Het kabinet heeft de voorgenomen verlenging van de beslistermijnen op bezwaar naar aanleiding van het onderhavige advies nader bezien, en het onderhavige wetsvoorstel op onderdelen gewijzigd, zoals onder 3d verder wordt toegelicht.

c. Overgangsrecht beslistermijnen

De wijziging van de termijnen heeft onmiddellijke werking. Dit houdt in dat de voorgestelde verlengde beslistermijnen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel[21] ook gaan gelden voor op dat moment lopende beslistermijnen.[22] Het is hierbij de vraag of het voorstel op dit punt voldoet aan de eisen van rechtszekerheid. In het geval van lopende beslistermijnen wordt de termijn die gold bij aanvang van de (bezwaar-)procedure verlengd. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen nog lopende verlengde termijnen en al verstreken initiële termijnen.[23] Dit betekent dat er (materieel) sprake is van terugwerkende kracht in het nadeel van de rechtszoekende. Belastende terugwerkende kracht is slechts bij uitzondering toegestaan en vergt een zware motivering.

Artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet staan niet per definitie in de weg aan het uitvaardigen van nieuwe wetgeving met (materieel) terugwerkende kracht, maar de regering moet daarbij wel dwingende redenen van algemeen belang kunnen geven om, in dit geval, de nieuwe termijnen ook van toepassing te verklaren op lopende procedures. Daarbij moet, ook als de verlenging van de termijnen een redelijk doel zou dienen, worden gewogen of de maatregel proportioneel is in verhouding tot het te bereiken doel.
De in de toelichting gegeven motivering dat het ook toepassen op lopende gevallen het effect van de maatregel aanzienlijk vergroot, volstaat in dit verband niet.

c. Overgangsrecht beslistermijnen

Naar aanleiding van het onderhavige advies heeft het kabinet het voorgenomen overgangsrecht voor het aanpassen van de beslistermijn op aanvragen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, nader bezien. Het kabinet deelt de argumentatie van de Afdeling en ziet af van het aanpassen van al lopende beslistermijnen. Het kabinet stelt voor alleen beslistermijnen aan te passen van aanvragen die vanaf inwerkingtreding van het wetsvoorstel worden ingediend. Dit heeft wel tot gevolg dat het vaker zal blijven voorkomen dat de wettelijke beslistermijnen niet zullen worden gehaald.

---

[21] Wanneer het voorstel tot wet verheven is.

[22] Voor de kenbaarheid wordt dit expliciet vastgelegd in overgangsrecht, de voorgestelde artikelen 8.9 en 8.11 Wht.

[23] Stel dat de beslistermijn initieel zes weken en verlengd met zes weken dus totaal twaalf weken bedraagt en de termijn bevindt zich in week acht bij inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel, dan wordt de termijn verlengd naar zes maanden plus zes maanden. Ook voor de reeds verstreken initiële beslistermijn van zes weken gaat alsnog een verlengde termijn van zes maanden gelden. In zoverre worden reeds verstreken termijnen alsnog verlengd.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert de verlenging van de beslistermijnen op bezwaar mede in het licht van de redelijke termijn van artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet en de daarop gebaseerde bestuursrechtelijke praktijk inzake termijnoverschrijding nader te bezien. De Afdeling benadrukt daarbij het belang om tevens andere maatregelen voor versnelling van de afhandeling van bezwaar te treffen, zoals onder punt 4 naar voren wordt gebracht.

De Afdeling adviseert tevens in de toelichting een dragende motivering en belangenafweging te geven over de eerbiediging van bestaande rechten en verwachtingen van belanghebbenden ten tijde van invoering van de maatregel en het belang van de overheid en daarbij voornoemde toets van artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet in ogenschouw te nemen.

d. Conclusie

Het kabinet heeft de voorgenomen verlenging van de beslistermijnen op bezwaar naar aanleiding van het onderhavige advies nader bezien. Het doel van de voorgenomen verlenging van de beslistermijnen op bezwaar was om ervoor te zorgen dat ouders niet langer gedwongen worden om naar de rechter te stappen om aan de beurt te komen, zodat de capaciteit van de uitvoering zoveel mogelijk wordt benut voor het bieden van herstel. Zoals in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt uiteengezet, blijkt het voor de Dienst Toeslagen op dit moment in de praktijk niet mogelijk om binnen de wettelijke termijn van ten hoogste achttien weken te beslissen op een bezwaar. Dit leidt vervolgens tot veel ingebrekestellingen, dwangsommen en beroepen niet tijdig beslissen. Het oordeel van een rechter in een beroep vanwege niet tijdig beslissen vindt doorgaans plaats door middel van een schriftelijke procedure, ten behoeve waarvan de Dienst Toeslagen capaciteit moet inzetten. De voorgenomen verlenging van de wettelijke beslistermijnen op bezwaarschriften naar ten hoogste 30 maanden zou ervoor moeten zorgen dat de Dienst Toeslagen de ontstane vicieuze cirkel kan doorbreken en zich niet meer hoeft bezig te houden met het afdoen van dergelijke beroepen niet tijdig beslissen. De Dienst Toeslagen zou zo weer regie kunnen nemen op de volgorde waarin bezwaren worden afgehandeld. Dat zou ook recht doen aan de betrokkenen die geen beroep niet tijdig hebben ingediend en eigenlijk eerder aan de beurt zouden zijn.

Naarmate een besluit van de Dienst Toeslagen langer op zich laat wachten, neemt het risico op strijd met de verplichting om binnen een redelijke termijn te besluiten als bedoeld in de artikelen 6 EVRM en 17 Grondwet toe, ongeacht de duur van de in de wet opgenomen termijnen.

In het onderhavige advies wijst de Afdeling op het risico dat een nieuwe vicieuze cirkel ontstaat, waarmee niemand zou zijn geholpen. Het kabinet erkent dat dit risico bestaat. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om een nieuwe vicieuze cirkel te creëren, waarin veel (potentieel) gedupeerden rechtsmiddelen instellen tegen de wettelijke verlenging van de beslistermijnen op bezwaar, waardoor de UHT in (bodem)procedures tegenover potentieel gedupeerden komt te staan. Dat zou leiden tot een ongewenste juridisering van de hersteloperatie en de inzet van mogelijk nog meer capaciteit en inzet van gekwalificeerd personeel. Het doel om herstel te bieden is daarmee niet gediend. Dergelijke (bodem)procedures zouden naar verwachting tot meer werk leiden dan de huidige (veelal) schriftelijke wijze van afdoen van beroepen niet tijdig beslissen. Omdat de voorgenomen verlenging van de beslistermijnen op bezwaren niet leidt tot

versnelling van de hersteloperatie toeslagen, terwijl deze juridische risico's met zich meebrengt, ziet het kabinet nu af van de voorgenomen verlenging van de termijnen voor het beslissen op bezwaar. Er is nog bezien in hoeverre een verlenging van de termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift binnen de grenzen van de redelijke termijn, naar zes maanden, de Dienst Toeslagen zou helpen. Gebleken is echter dat dit de uitvoering geen soelaas zou bieden, omdat ook met die verlenging de beslistermijnen op grote schaal niet gehaald zouden worden. Om die reden is ervoor gekozen om aansluiting te blijven zoeken bij de huidige termijnen.

4. Andere maatregelen

De Afdeling merkt op dat een verlenging van de wettelijke beslistermijnen een oplossing kan bieden voor de vele procedures wegens termijnoverschrijdingen en dat de genoemde vicieuze cirkel daarmee doorbroken lijkt te kunnen worden.

De Afdeling begrijpt de afweging die de regering in dit kader maakt tussen het collectieve belang van het voorkomen van extra rechtszaken en het individuele belang van het instellen van een procedure wegens termijnoverschrijding. Het gaat om de belangen van diegenen die via het reguliere herstelproces wachten op een beslissing van de UHT, maar ook om de belangen van de samenleving als geheel, omdat de genoemde procedures gepaard gaan met een grote inzet aan capaciteit en financiële gemeenschapsmiddelen.[24] Het is van belang dat de beschikbare capaciteit zoveel mogelijk wordt ingezet voor het daadwerkelijk uitvoeren van de hersteloperatie.

Daarbij moet enerzijds worden voorkomen dat in de verhouding tussen wetgever, uitvoering en rechter een situatie ontstaat waarin datgene wat de uitvoering feitelijk aankan, juridisch risicovol is, terwijl wat juridisch toegestaan is, niet uitvoerbaar is. Anderzijds is het belangrijk te voorkomen dat de voorgestelde oplossing voor nieuwe juridische complicaties zorgt die in de uitvoeringspraktijk en de rechtspraak tot nieuwe problemen leiden waardoor mogelijk een nieuwe vicieuze cirkel ontstaat. Daar is niemand mee geholpen.

De Afdeling merkt op dat met de verlenging van de beslistermijnen ook geen versnelling van het proces wordt gerealiseerd.[25] De toelichting gaat niet in op andere maatregelen anders dan het verlengen van de termijnen of varianten daarop[26] om verdere haperingen in het proces van beslissen op aanvraag of bezwaar te voorkomen en daarmee een bijdrage te leveren aan het oplossen van de uitvoeringsproblemen bij de UHT. Het verlengen van de beslistermijnen laat onverlet dat het nodig blijft om andere oplossingen te blijven onderzoeken die kunnen bijdragen aan versnelling van het proces.

Zo rijst de vraag of overwogen is om bij de afhandeling van de bezwaren nader te differentiëren naar de aard van de bezwaren en daarbij de door de UHT gehanteerde fifo-systematiek los te laten. De vraag is ook of

---

[24] Het totaalbedrag aan uitgekeerde dwangsommen van beroepen wegens niet tijdig beslissen bedraagt € 17,5 miljoen. Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033.

[25] Behoudens mogelijk een meer passende behandelvolgorde – vanwege het niet of minder doorkruisen van de volgordelijke behandeling als gevolg van procedures wegens termijnoverschrijding – zullen in de praktijk gemiddeld genomen dezelfde beslistermijnen worden gehanteerd als nu reeds feitelijk gelden.

[26] Waaronder één vaste einddatum of verlenging voor alleen nog aan te vangen zaken, paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting.

bijvoorbeeld onderzocht is of de fragmentarische aanpak van het proces, die leidt tot een veelvoud aan beschikkingen en mogelijke bezwaren daartegen, kan worden beperkt. Daartoe heeft de rechter opgeroepen.[27] *Het hoeft niet alleen om wetgeving te gaan, het kan ook gaan om maatregelen van meer organisatorische aard of om andere vormen van afdoening. Ook de ABRvS heeft gewezen op andere voorzieningen of oplossingen.*

Gelet op de constitutionele knelpunten bij de voorgestelde termijnverlenging, is het van groot belang dat met andere maatregelen aanpassingen worden doorgevoerd in de bestaande processen, met het oog op versnelling van de gehele procedure. De Afdeling adviseert om te komen tot maatregelen om het beslisproces te versnellen en indien dit niet mogelijk is dragend te motiveren waarom dit niet kan.

4. Andere maatregelen

Het kabinet zette de afgelopen jaren in op verschillende maatregelen die moeten leidden tot versnelling van de hersteloperatie toeslagen en zal dit ook de komende tijd blijven doen. Het kabinet spant zich tot het uiterste in om zo snel mogelijk te beslissen op een aanvraag of een bezwaarschrift. Om de capaciteit te vergroten is er ingezet op een forse opschaling van de organisatie. Daarnaast zijn ook veel verschillende acties ingezet om de opzet van de hersteloperatie te verbeteren en behandeltijden te verkorten. Het aantal brieven aan ouders is teruggebracht tot één duidelijke vooraankondiging en één definitieve beschikking. Ook worden ouders beter betrokken bij het proces, bij het vaststellen van de feiten en bij het vaststellen van de uitkomsten van de beoordeling; allemaal met als doel om de processen te versoepelen. Ouders die vermoedelijk niet-gedupeerd zijn krijgen bovendien een versnelde afhandeling van de integrale beoordeling waarbij de persoonlijk zaaksbehandelaren meer ruimte krijgen in de besluitvorming en er minder administratieve handelingen noodzakelijk zijn. Daarmee wordt de wachtrij kleiner en hoeven ouders die vermoedelijk wel gedupeerd zijn minder lang te wachten.

Bij de behandeling van bezwaarzaken zijn en worden belangrijke stappen gezet. Allereerst is de inzet om te voorkomen dat ouders aanleiding voelen om een bezwaar in te dienen. Daartoe worden zij beter betrokken bij de uitkomst van de integrale beoordeling. Daarnaast is geregeld dat een aanvrager altijd de gelegenheid krijgt om op de vooraankondiging van een beslissing door de Dienst Toeslagen te reageren met een zienswijze, ook als de beslissing negatief is. Om de behandeling van bezwaren te bespoedigen, is ingezet op een veel flexibeler proces waarin op verschillende manieren bezwaren worden afgedaan. Het gaat daarin om de inzet van mediation, om responsieve bezwaarbehandeling en om het in bepaalde gevallen afdoen van bezwaren zonder bezwaarschriften-adviescommissie (BAC), Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bezwaren op de

[27] De Rechtbank Rotterdam heeft op 16 april 2024 negen uitspraken gedaan over de hersteloperatie Toeslagen. Zie rechtsoverweging 12 van de uitspraak van rechtbank Rotterdam, 16 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3342 voor de oproep aan de wetgever. De rechter overwoog dat de fragmentarische aanpak van het proces, die leidt tot een veelvoud aan beschikkingen en mogelijke bezwaren, daartegen, kan worden beperkt. Daartoe heeft de rechter opgeroepen met als gevolg dat het herstel van gedupeerden per deelaspect in een veelheid aan procedures aan de orde kan komen. Dit terwijl door de wetgever bedoeld is zo breed en samenhangend mogelijk herstel te bieden. De rechter heeft de wetgever er in deze uitspraken nadrukkelijk op gewezen dat een aanvrager niet alleen jarenlang moet wachten op primaire besluiten en beslissingen op bezwaar in de bestuurlijke fase, maar ook nog eens vele jaren verwikkeld kan zijn in allerlei beroepsprocedures bij de rechtbank en procedures in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit alles staat haaks op de doeleinden van de hersteloperatie en komt het herstel van het vertrouwen in de overheid niet ten goede, aldus deze uitspraken.

eerste toets of bezwaren waarbij volledig tegemoet wordt gekomen aan de ouder. De manier van werken van de bezwaarbehandelaars wordt steeds efficiënter, waardoor ook de productiviteit per medewerker stijgt. Door bezwaren op de eerste toets versneld af te handelen is de verwachting is dat die bezwaren eind 2024 zijn afgerond.

In aanvulling hierop wordt gewerkt aan meerdere, zo nodig onconventionele maatregelen. Om ouders met een verzoek voor aanvullende compensatie van werkelijke schade versneld duidelijkheid te kunnen bieden, kijkt het kabinet naar mogelijkheden voor het aanbieden van nieuwe, alternatieve schaderoutes. De Tweede Kamer is hierover op 31 mei 2024 per brief geïnformeerd.[28]

Om de afhandeling van bezwaren te versnellen wordt bovenop reeds ingezette acties onderzocht of bezwaren afgedaan kunnen worden met een schikkingsvoorstel. Ook wordt ingezet op het beter sturen op de voortgang van bezwaarprocedures en wordt gewerkt aan het (extern) inhuren van complete teams voor de afhandeling van bezwaren om de capaciteit van de bezwaarafhandeling verder te kunnen vergroten. Ook wordt gekeken of en hoe bepaalde bezwaren sneller c.q. efficiënter afgedaan kunnen worden, door in specifieke gevallen af te wijken van het systeem van «first in, first out». Dit zou bijvoorbeeld kunnen door urgente gevallen eerder te helpen, door bepaalde types bezwaar door een separaat team af te laten handelen, of door waar mogelijk in te zetten op vereenvoudigde afdoening van zaken die zich daar voor lenen. De memorie van toelichting is hierop aangevuld.

5. Verlenging bezwaartermijn en overgangsrecht

De regering stelt voor om de Awb-bezwaartermijn van zes weken[29] te verlengen tot een termijn van zestien weken.[30] Met deze verlenging wordt beoogd belanghebbenden tegemoet te komen die moeite hebben binnen de reguliere termijn een bezwaar in te dienen. Belanghebbenden krijgen tien weken langer de tijd bezwaar te maken. Daartegenover staat het voornemen om weer te gaan toetsen op termijnoverschrijding,[31] hetgeen de UHT in de huidige praktijk achterwege laat.[32]

De Afdeling begrijpt de wens om belanghebbenden meer ruimte te willen bieden om rechtsmiddelen te benutten, maar heeft enkele vragen en opmerkingen bij de voorgestelde verlenging.

In de eerste plaats wijst zij erop dat bijkomend gevolg van de verlenging is dat de aanvang van de beslistermijn op bezwaar met tien weken wordt verlengd, omdat de beslistermijn aanvangt wanneer de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.[33]

---

[28] Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1391.

[29] Artikel 6:7 Awb.

[30] Het voorgestelde artikel 6.10a, tweede lid, Wht. Zestien weken is de gemiddelde tijd die belanghebbenden volgens de toelichting nodig hebben om een bezwaarschrift in te dienen.

[31] Memorie van toelichting, hoofdstuk 3.

[32] De toelichting vermeldt dat termijnoverschrijdingen zich regelmatig voordoen en dat ook buiten de wettelijke termijn ingediende bezwaarschriften, zonder dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding, inhoudelijk beoordeeld worden. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb), 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31 geeft in r.o. 1.1. aan dat een strikte, consequente en eenvormige invulling van het begrip verschoonbaarheid in algemene zin de rechtszekerheid dient. Het bevordert verder de voorspelbaarheid van de werking van het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming en doet ook recht aan het gelijkheidsbeginsel. Het CBb oordeelt in r.o. 3.1 dat het generiek verschoonbaar achten van termijnoverschrijdingen niet binnen het bestaande wettelijke kader kan worden ingepast.

[33] Artikel 7:10, eerste lid, Awb.

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat belanghebbenden die de verlengde bezwaartermijn niet of nauwelijks benutten, niet gebaat zijn bij een aanzienlijke verlenging van de bezwaartermijn, omdat dit ertoe leidt dat de beslistermijn (aanzienlijk) later aanvangt. Het is de vraag of het wenselijk is dat bij het aanzienlijk verlengen van de bezwaartermijn wordt vastgehouden aan de huidige aanvangstermijn voor het besluit op bezwaar.[34] Overwogen kan worden voor de aanvangstermijn voor het besluit op bezwaar aan te haken bij het moment waarop een ingediend bezwaarschrift door de UHT is ontvangen.

Bij de verlenging van de bezwaartermijn tot zestien weken blijft de mogelijkheid van het indienen van een pro forma bezwaarschrift onverminderd bestaan.[35] Dit kan leiden tot het verder oprekken van de bezwaartermijn met doorgaans vier tot zes weken.[36] De vraag is of dit wenselijk is en een termijn van zestien weken niet al voldoende ruimte biedt voor het indienen van het bezwaar en het inhoudelijk motiveren daarvan.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of bezien is of belanghebbenden op andere wijze de kans geboden kan worden om hun rechtsmiddelen te benutten zonder dat dit tot extra wachttijd op een beslissing op bezwaar leidt en of de mogelijkheid tot verdere termijnverlenging via pro forma-bezwaren beperkt kan worden.

In de derde plaats merkt de Afdeling op dat de wijziging van de termijn voor het indienen van bezwaar onmiddellijke werking heeft. Dit houdt in dat de voorgestelde bezwaartermijn van zestien weken bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel[37] ook gaat gelden voor op dat moment lopende termijnen voor het indienen van bezwaar.[38] Ook als er vóór die inwerkingtreding van het wetsvoorstel al een bezwaarschrift is ingediend en de verlenging op zichzelf niet nodig is, leidt dit tot een latere aanvang van de beslistermijn. Bij het verleggen van het aanvangsmoment van de beslistermijn in de bezwaarfase, zoals de Afdeling hiervoor in overweging geeft, wordt het genoemde gevolg voorkomen. Indien de regering vasthoudt aan de voorgestelde verlenging van de bezwaartermijn, adviseert de Afdeling om aanvullend overgangsrecht op te nemen voor deze situatie.[39]

5. Verlenging bezwaartermijn en overgangsrecht

Het kabinet vindt het van belang om (potentieel) gedupeerden voldoende tijd te bieden om een bezwaar in te dienen. Daar staat tegenover dat die bezwaartermijn vervolgens wordt gehandhaafd indien die wordt overschreden.
Het kabinet wil ervoor zorgen dat de Dienst Toeslagen voldoende tijd heeft om te beslissen, maar dat de voorgestelde verlenging van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift niet leidt tot een andere beslistermijn

---

[34] Artikel 7:10, eerste lid, Awb. De beslistermijn vangt aan vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

[35] Artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, Awb in combinatie met artikel 6:6 Awb, het bieden van gelegenheid tot herstel van het verzuim om de gronden van het bezwaar te geven.

[36] Een termijn van vier weken tot aanvulling van de gronden en aanvullend twee weken als de gronden niet binnen de eerstgenoemde termijn zijn aangevuld.

[37] Wanneer het voorstel tot wet verheven is.

[38] Voor de kenbaarheid wordt dit expliciet vastgelegd in overgangsrecht, het voorgestelde artikel 8.10, aanhef en onderdeel a, Wht.

[39] Hiermee wordt ook een verschil in behandeling voorkomen met personen die ook vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een bezwaarschrift hebben ingediend en waarvan de Awb-bezwaartermijn wel al is verlopen, maar de voorgestelde verlengde termijn nog niet. Dit is de groep die is uitgezonderd van het in het voorgestelde artikel 8.10, aanhef en onderdeel b, Wht opgenomen overgangsrecht vanwege het al hebben ingediend van een bezwaarschrift.

dan op dit moment het geval is. Om die reden wordt voorgesteld afte wijken van artikel 7:10, eerst lid, Awb, en voor de aanvang van de beslistermijn aan te haken bij het moment waarop een ingediend bezwaarschrift door de UHT is ontvangen, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder aanvangt dan na zes weken na aanvang van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift, zodat in het geval een bezwaar in de eerste zes weken van de bezwaartermijn wordt ingediend, dit niet leidt tot een eerdere start van de beslistermijn dan de zes weken die daar in de huidige wetgeving voor geldt.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Er is, los van de al toegelichte wijzigingen naar aanleiding van het onderhavige advies, een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht. Dit betreft de volgende wijzigingen.

In de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag wordt voorgesteld te regelen dat de beslistermijn van zes maanden voor de Minister van Financiën bij het kwijtschelden van schulden, in mandaat uitgevoerd door Sociale Banken Nederland (SBN), niet eerder eindigt dan zes maanden nadat vaststaat dat sprake is van een gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag die is overleden. Dit is van belang in de situatie waarin de gedupeerdheid van de aanvrager die is overleden nog niet is vastgesteld op het moment dat de nabestaande de aanvraag doet voor de privaatrechtelijke schuldenregeling. Hiermee wordt bewerkstelligd dat SBN voldoende tijd heeft om deze aanvragen te beoordelen.

In de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag is bepaald dat de kinderen van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag alleen aanspraak kunnen maken op de in de wet opgenomen maatregelen als er op het moment van overlijden van de aanvrager geen toeslagpartner was die in aanmerking zou komen. De kinderen kunnen ten onrechte geen aanspraak maken op de nabestaandenregeling indien de toeslagpartner voorafgaand aan inwerkingtreding van deze regeling of binnen de aanvraagtermijn is overleden en op een of meer onderdelen van de regeling nog geen toekenning heeft plaatsgevonden. Daarom wordt voorgesteld om te regelen dat de kinderen van de nabestaande in deze situaties wel aanspraak kunnen maken op de nabestaandenregeling.

Op grond van de Wet hersteloperatie toeslagen gelden voor diverse regelingen vervaldata. Zo geldt een uiterste betaaldatum voor de Dienst Toeslagen inzake de regeling voor gedupeerden in de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget (HZK) van 31 januari 2025. De incidentele noodvoorziening voor de HZK en voor aanvragers van kinderopvangtoeslag vervalt met ingang van 1 januari 2025. Ten slotte vervalt de mogelijkheid tot het ambtshalve kwijtschelden van schulden door publieke schuldeisers die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met ingang van 1 januari 2026. Om te voorkomen dat het vanaf genoemde data niet meer mogelijk is dat de respectievelijke regelingen kunnen worden toegepast, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om deze data aan te passen. Voorgesteld wordt om de uiterste betaaldatum voor de HZK-regeling vast te stellen op ten hoogste een jaar na de datum van de beschikking.

Voorgesteld wordt om de einddatum van de incidentele noodvoorziening en de mogelijkheid om genoemde ambtshalve schulden kwijt te kunnen schelden bij koninklijk besluit te bepalen.

De bezwaarschriftenadviescommissie (BAC) en de commissie van onafhankelijke deskundigen hersteloperatie toeslagen (ook commissie van wijzen genoemd) vervullen een belangrijke rol in de hersteloperatie toeslagen ten aanzien van (potentieel) gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. De taken van deze commissies in de kindregeling, de ex-partnerregeling en de nabestaandenregeling zijn nog niet ingevuld. In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid opgenomen deze commissies een rol te geven bij de uitvoering van genoemde regelingen. Als uitgangspunt geldt dat de werkzaamheden van de commissies zo gericht mogelijk worden ingericht, waarbij de commissies in beginsel enkel een rol krijgen indien sprake is van een toetsing op gedupeerdheid van de (overleden) aanvrager. De nadere invulling van de taken van de commissies wordt te zijner tijd geregeld in de Instellingsregeling bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen en de Instellingsregeling Commissie van onafhankelijke deskundigen herstel-operatie toeslagen.

Tot slot is een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen aangebracht.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries