

Bijlage

...
Van

Sts FIN

CZW

Contactpersoon

[5.1.2.e](#)

T [5.1.2.e](#)

Datum

29 februari 2024

Kenmerk

2024-0000130568

advies
Ministerraad
Onderraad

Wet hersteloperatie toeslagen

Advies

Instemmen, voorzover nodig met de volgende interventie, in het geval Staatssecretaris De Vries van Financiën - Toeslagen en Douane dit niet uit eigen beweging oppert (desgevraagd hieronder puntsgewijs in de vorm van een spreektekst):

Ambtelijk JenV en BZK hebben vanuit hun verantwoordelijkheid voor de wetgevings- en grondrechtentoets gezamenlijk meegekeken op enkele versies van het wetsvoorstel. Dat voorstel bevat de pijnlijke boodschap dat gedupeerden van de toeslagenaffaire lang zullen moeten wachten op beslissingen op hun verzoeken om compensatie.

Onze beide ministeries vinden het aannemelijk dat het wetsvoorstel in huidige vorm niet in overeenstemming is met de eisen uit het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 6 van dat verdrag garandeert onder meer dat burgers binnen een redelijke termijn bij een onafhankelijke rechter terecht kunnen om hun rechtspositie te laten beoordelen.

Er leven bij onze ministeries in ieder geval nog twee fundamentele vragen. In de eerste plaats is nog onvoldoende opgehelderd in hoeverre deze wet een afdoende remedie biedt in de vorm van financiële compensatie voor belanghebbenden die door dit

...

Datum
29 februari 2024
Kenmerk
2024-0000130568

wetsvoorstel met opgerekte termijnen en een overschrijding van een redelijke behandeltermijn worden geconfronteerd.

In de tweede plaats bestaat nog onduidelijkheid in hoeverre dit wetsvoorstel daadwerkelijk zal bijdragen aan het doel om de behandeltermijnen te versnellen.

De minister voor Rechtsbescherming – die hier helaas niet aanwezig kon zijn - en ik dringen er daarom op aan dat de resterende vragen over de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel expliciet onderdeel worden van de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van. Over de precieze formulering van de vraag zou ambtelijk nog kunnen worden doorgesproken.

Samenvatting MR/OR-voorstel

De Wet hersteloperatie toeslagen biedt rechtsherstel aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. Ook hun ex-partners, hun kinderen en tot op zekere hoogte hun nabestaanden komen in aanmerking voor herstelmaatregelen. Uitvoering van de wet is (grotendeels) belegd bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Ondanks vele inspanningen van de UHT lukt het momenteel in een groot deel van de gevallen niet om binnen de wettelijke termijnen te beslissen op een aanvraag voor een herstelregeling (termijn: zes maanden, te verlengen met zes maanden) of te beslissen op een bezwaar tegen het besluit op die aanvraag (termijn: zes weken, te verlengen met zes weken). Gedupeerden die naar aanleiding van die termijnoverschrijding de gang naar de rechter maken, worden bij een voor hen gunstige rechterlijke uitspraak geprioriteerd: hun dossier komt bovenop de stapel te liggen. Als gevolg daarvan doet zich een verdringingseffect voor. Om gedupeerden een realistischer inzicht te bieden in hoe lang behandeling van hun dossier nog zal duren en om het verdringingseffect weg te nemen wordt een wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen voorgesteld.

Het voorstel tot wijziging van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen betreft:

- 1 het verlengen van de **termijn voor het besluiten** op een aanvraag voor aanvullende

...

...

Datum
29 februari 2024
Kenmerk
2024-0000130568

- compensatie voor werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. De termijn gaat van zes maanden naar twaalf maanden. Voor de ex-partners van gedupeerde aanvragers wordt eenzelfde verlengde beslistermijn voorgesteld. Verder wordt voorgesteld om voor beide groepen de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijnen te verdubbelen van zes maanden naar twaalf maanden. De totale behandeltermijn van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers en voor hun ex-partners kan dus binnen de grenzen van de wet oplopen tot twee jaar;
- 2 het verlengen van de **termijn voor het beslissen op bezwaarschriften**. In de woorden van de toelichting gaat het daarbij om 'realistische en uitvoerbare termijnen'. De oprekking betreft een grote variatie aan typen beslissingen. Waar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor bezwaren als hoofdregel een maximale behandeltermijn van 18 weken (zes weken plus maximaal 12 weken verlenging) kent, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van een totale behandelduur van bezwaren tot 30 maanden (12 maanden plus maximaal 18 maanden verlenging);
 - 3 de verlenging van bepaalde termijnen waarbinnen gedupeerden een aanvraag kunnen doen of bezwaar kunnen maken. Deze verlengingen zijn voor de betrokkenen gunstig: ze krijgen meer tijd. Dit punt blijft hier verder buiten beschouwing.

Toelichting op advies

De voorgestelde beslistermijnen onder de punten 1 en 2 komen neer op substantiële verlengingen ten opzichte van de huidige beslistermijnen. Dat geldt in het bijzonder voor de termijnen voor het beslissen op een aanvraag (van 12 maanden naar 24 maanden) en voor het beslissen op een bezwaarschrift (van 18 weken naar 30 maanden). De hersteloperatie is zo ingericht dat gedupeerden om volledig gecompenseerd te worden diverse aanvragen na elkaar moeten doen. De genoemde termijnen stapelen dus in veel van de gevallen. Zo kan de bestuurlijke fase tot wel 7,5 jaar duren. Daar komt dan nog een eventuele gang naar de rechter bij.

De wijzigingen zullen gaan gelden voor zowel gevallen waarvan de beslistermijn op 1 juli 2024 (de beoogde datum van de inwerkingtreding van deze wet) nog

...

...

Datum

29 februari 2024

Kenmerk

2024-0000130568

loopt als voor gevallen waarin de beslistermijn nog moet aanvangen. Met andere woorden: vanaf 1 juli aanstaande zullen aanvragers zich, als gevolg van dit wetsvoorstel, geconfronteerd zien met een scenario waarin tijdens het spel de regels worden veranderd. Mede om die reden is door de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor de rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten negatief geadviseerd over het wetsvoorstel.

De Minister voor Rechtsbescherming is primair verantwoordelijk voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Om die reden heeft Stas FIN – T&D expliciet gevraagd om een JenV-visie op de juridische houdbaarheid van het voorliggende wetsvoorstel. Omdat het wetsvoorstel ook raakt aan grondrechtelijke normen is op initiatief van JenV ook het ministerie van BZK aangehaakt, vanuit onze bijzondere verantwoordelijkheid voor de constitutionele kwaliteit van wetsvoorstellen.

In de zomer van 2023 hebben JenV en BZK op verzoek van FIN een ambtelijk standpunt gegeven over het destijds nog onuitgewerkte voornemen om beslis- en bezwaartermijnen aan te passen. Dat ambtelijke standpunt luidde dat in uitzonderlijke omstandigheden zoals aan de orde bij de hersteloperatie toeslagen, vergaande beperkingen van een grondrecht en rechtsbeginselen toelaatbaar kunnen zijn. Tegelijkertijd breekt nood geen wet, en dienen de door FIN voorgenomen aanpassingen binnen de kaders van toepasselijk hoger recht te blijven. Het hoger recht wordt in deze context gevormd door ongeschreven algemene rechtsbeginselen (rechtszekerheidsbeginsel; vertrouwensbeginsel), verdragsrecht (artikel 6 EVRM; artikel 1, Eerste Protocol EVRM) en de Grondwet (artikel 17).

Medio februari 2024 heeft FIN een wetsvoorstel aangeboden aan het ambtelijke voorportaal de ACTH. Parallel daaraan is het aangeboden voor de gebruikelijke rijksbrede wetgevingstoets. Naar aanleiding van de behandeling in de ACTH verzocht FIN nadrukkelijk om expertise beschikbaar te stellen ten behoeve van de beoordeling op de conformiteit aan hoger recht. In samenspraak hebben BZK en JenV daarop versies van het wetsvoorstel en de toelichting becommentarieerd, laatstelijk op woensdag 28 februari. Op diezelfde dag heeft FIN het wetsvoorstel

...

...

Datum
29 februari 2024
Kenmerk
2024-0000130568

geagendeerd voor behandeling in de MCTH van 5 maart, met beoogde behandeling in de ministerraad van 8 maart.

Gezien de zeer beperkt beschikbare tijd is het niet mogelijk gebleken om een voldragen beoordeling van het wetsvoorstel te geven. Op dit moment leven ten minste de **volgende twee fundamentele vragen**:

1. Aannemelijk is dat het wetsvoorstel in huidige vorm niet in overeenstemming is met de eisen uit het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 6 van dat verdrag garandeert onder meer dat burgers binnen een redelijke termijn bij een onafhankelijke rechter terecht kunnen om hun rechtspositie te laten beoordelen. Hoewel de vraag **of een zaak binnen een 'redelijke termijn' is behandeld** op gevalsbasis moet worden beoordeeld, zijn er in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, het Hof dat de positie heeft van hoogste uitlegger van het EVRM) veel aanwijzingen te vinden dat de in de uitvoeringspraktijk bestaande en door dit wetsvoorstel gelegaliseerde behandeltermijnen in veel gevallen door de ondergrens van artikel 6 EVRM zullen zakken. Een manier om deze schendingen van het verdrag te adresseren, is het bieden van financiële compensatie. Ambtelijk overleg met FIN heeft nog niet voldoende opgehelderd in hoeverre de Wet hersteloperatie toeslagen een adequate remedie biedt voor de belanghebbenden die door (de uitvoering van) dit wetsvoorstel met opgerekte termijnen en lange behandeltijden worden geconfronteerd.

2. Uit de toelichting maken we op dat een van de oorzaken van de termijnoverschrijding is dat veel ambtelijke capaciteit wordt besteed aan het afdoen van beroepen wegens niet tijdig beslissen. De veronderstelling bij dit wetsvoorstel is dat met het verwijderen van de prikkel om beroepen wegens niet tijdig beslissen in te stellen, capaciteit wordt vrijgespeeld voor het primaire proces. Over de daadwerkelijke effecten van het wetsvoorstel doet de toelichting evenwel geen uitspraak. In ambtelijke contacten wordt op dit punt een slag om de arm gehouden. Dat betekent dat voor ons **onduidelijk is in welke mate dit wetsvoorstel tot versnelling kan en zal leiden**. In algemene zin vinden we inzicht in realistische behandeltermijnen een onvoldoende

...

...

Datum
29 februari 2024
Kenmerk
2024-0000130568

dragend argument voor wetgeving als instrument: daartoe kan een brief voldoende zijn. Dit klemmt des te meer nu dit wetsvoorstel, zoals de toelichting zelf ook onderkent, een forse aantasting van de rechtszekerheid bewerkstelligt door in lopende procedures termijnen aan te passen.

Ook overigens staan nog wat vragen over de verhouding ten opzichte van het EVRM open. Zo kan de keuze om in lopende procedures termijnen aan te passen impliceren dat burgers geen of een veel lagere vergoeding wegens overschrijding van beslistermijnen krijgen uitgekeerd dan het geval was geweest als de regels ongewijzigd waren gebleven. Dat zou een schending van het door artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM beschermde recht op eigendom kunnen opleveren. Deze vragen zijn evenwel minder prangend dan die over de overschrijding van de redelijke termijn.

Gelet op al het voorgaande menen we samen met JenV dat het zaak is om in de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State expliciet aandacht te vragen voor de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel. Over de precieze formulering van de vraag zou ambtelijk nog kunnen worden doorgesproken.

Aangezien de minister voor Rechtsbescherming (waarschijnlijk) niet kan deelnemen aan de MCTH van 5 maart is het (temeer) van belang dat BZK aanwezig kan zijn en deze (met JenV gedeelde) inbreng kan leveren. Tot dusverre hebben JenV en BZK hierin immers steeds gezamenlijk opgetrokken.

In ambtelijke contacten met FIN bleek bereidheid om de SFIN te adviseren om bij de behandeling van het wetsvoorstel in de MCTH voor te stellen de EVRM-conformiteit in de adviesaanvraag bij de Raad van State aan de orde te stellen. Omdat op dit moment onduidelijk is of dit advies de SFIN tijdig zal bereiken, raden we u aan om de vraag zelf te stellen in het geval dat niet wordt gedaan.

Ambtelijk voortraject

ACTH

...



Van

Staatssecretaris van Financiën (Toeslagen en Douane)

Contactpersoon

[5.1.2.e](#)

Datum

11 juni 2024

Kenmerk

2024-0000355099

advies

Ministerraad Onderraad

Voorstel van wet tot aanpassing termijnen en
nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen

Advies

Instemmen

Samenvatting MR/OR-voorstel

De Staatssecretaris van Financiën (Toeslagen en Douane) verzoekt het voorstel met nader rapport aan de Tweede Kamer te (doen) sturen. Daarnaast verzoekt de Staatssecretaris van Financiën om een machtiging om tussen het moment van aanbidding van het wetsvoorstel aan AZ en de behandeling in de MR technische wijzigingen aan te brengen.

Toelichting op advies

- Dit wetsvoorstel is op 5 maart 2024 in de MCTH en op 8 maart 2024 in de MR behandeld (tbv aanbidding aan de Raad van State). U en de Minister voor Rechtsbescherming zijn daarvoor ambtelijk geadviseerd om erop aan te dringen dat de resterende vragen over de conformiteit van het wetsvoorstel met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) expliciet onderdeel worden van de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State (RvS). Dat is ook gebeurd.
- Op 1 mei 2024 heeft de RvS advies uitgebracht (dictum C). De RvS heeft, samengevat, geadviseerd dat de voorgestelde verlenging van de beslisttermijnen op bezwaar (van 6 tot 18 weken naar 12 tot 30 maanden) kwetsbaar is in het licht van het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (als bedoeld in artikel 17 Grondwet en artikel 6 EVRM) en dat procedures die vanwege overschrijding van de redelijke termijn zullen worden gevoerd, de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke praktijk

verder kunnen bemoeilijken. De voorgestelde verlenging van de beslistermijnen zou ook gaan gelden voor op dat moment lopende beslistermijnen. Volgens de RvS is het de vraag of het voorstel op dit punt voldoet aan de eisen van rechtszekerheid, omdat er (materieel) sprake is van terugwerkende kracht in het nadeel van de rechtszoekende.

- Naar aanleiding van dit advies is het wetsvoorstel aangepast, in die zin dat wordt afgezien van de voorgenomen verlenging van de termijnen voor het beslissen op bezwaar en het aanpassen van reeds lopende beslistermijnen. Vanuit grondrechtelijk oogpunt steunt CZW deze aanpassingen.
- Het aangepaste voorstel van wet bevat de volgende maatregelen in het kader van de hersteloperatie toeslagen:
 1. de termijnen verlengen voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade;
 2. de termijn verlengen voor het doen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de aanvrager van kinderopvangtoeslag;
 3. een aanpassing van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift;
 4. een aanpassing van de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden;
 5. een aanpassing van de peildatum brede ondersteuning voor ouders in het buitenland;
 6. introductie van een grondslag voor commissies bij de uitvoering van de aanvullende regelingen.
- De beslistermijnen op aanvragen worden verdubbeld van nu 6 tot 12 maanden naar 12 tot 24 maanden (onder 1). Dit betreft het nemen van het primaire besluit (daarop is het recht op een eerlijk proces als zodanig niet van toepassing). CZW merkt op dat dit een forse termijnverlenging is (in het nadeel van de burger; het betreft feitelijk een aanpassing van de wettelijke termijn aan de huidige praktijk, waarin de wettelijke termijnen niet worden gehaald), maar ziet geen directe grondrechtelijke bezwaren daartegen.

Datum
11 juni 2024

Kenmerk
2024-0000355099

- FIN heeft aangegeven dat het wenselijk is het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk bij de Tweede Kamer te laten indienen, zodat zo spoedig mogelijk kan worden gestart met de uitvoering van de nabestaandenregeling

Betrokken BZK-onderdelen

CZW/CZ



De Minister voor Rechtsbescherming

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon

Persoonsgegevens

E Persoonsgegevens

T Persoonsgegevens

memo

Ter informatie

Datum

29 februari 2024

Doel memo

U te informeren over het wetsvoorstel aanpassing beslistermijnen Wet hersteloperatie toeslagen (behandeling voorzien in de MCTH van 5 maart 2024; waaraan u in verband met uw deelname aan de JBZ-raad niet zult kunnen deelnemen).

Gevraagd besluit

U wordt gevraagd om bij de behandeling van het wetsvoorstel in de ministerraad (voorzien op 8 maart):

- in het geval Staatssecretaris De Vries van Financiën - Toeslagen en Douane niet uit eigen beweging oppert om de resterende vragen over de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel expliciet onderdeel te maken van de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State, erop aan te dringen dat te doen;
- in herinnering te brengen dat op ambtelijk niveau tussen FIN, BZK en JenV is afgesproken dat ook na ommekomst van het advies van de Raad van State gelegenheid bestaat om (de onderbouwing van) het wetsvoorstel te versterken, en
- in herinnering te brengen dat, in het geval het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel afsluit met een negatief dictum (C of D), ingevolge de Aanwijzingen voor de regelgeving het nader rapport moet worden getoetst door de directie Wetgeving en Juridische Zaken bij JenV.

Eventueel kunt u voorafgaand aan de MCTH van 5 maart of de ministerraad van 8 maart ook telefonisch contact zoeken met SFIN – T&D.

Aanleiding

De Wet hersteloperatie toeslagen biedt rechtsherstel aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. Ook hun ex-partners, hun kinderen en tot op zekere hoogte hun nabestaanden komen in aanmerking voor herstelmaatregelen. Uitvoering van de wet is (grotendeels) belegd bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Ondanks vele inspanningen van de UHT lukt het momenteel in een groot deel van de gevallen niet om binnen de wettelijke termijnen te beslissen op een aanvraag voor een herstelregeling (termijn: zes maanden, te verlengen met zes maanden) of te beslissen op een bezwaar tegen het besluit op die aanvraag (termijn: zes weken, te verlengen met zes weken). Gedupeerden die naar aanleiding van die termijnoverschrijding de gang naar de rechter maken, worden bij een voor hen gunstige rechterlijke uitspraak geprioriteerd: hun dossier komt bovenop de stapel

te liggen. Als gevolg daarvan doet zich een verdringingseffect voor. Om gedupeerden een realistischer inzicht te bieden in hoe lang behandeling van hun dossier nog zal duren en om het verdringingseffect weg te nemen wordt in een voor de MCTH van 5 maart geagendeerd wetsvoorstel een wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen voorgesteld. Het voorstel betreft:

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
xxx

- 1 het verlengen van de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. De termijn gaat van zes maanden naar twaalf maanden. Voor de ex-partners van gedupeerde aanvragers wordt eenzelfde verlengde beslistermijn voorgesteld. Verder wordt voorgesteld om voor beide groepen de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijnen te verdubbelen van zes maanden naar twaalf maanden. De totale behandeltermijn van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers en voor hun ex-partners kan dus binnen de grenzen van de wet oplopen tot twee jaar;
- 2 het verlengen van de termijn voor het beslissen op bezwaarschriften. In de woorden van de toelichting gaat het daarbij om 'realistische en uitvoerbare termijnen'. De oprekking betreft een grote variatie aan typen beslissingen. Waar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor bezwaren als hoofdregel een maximale behandeltermijn van 18 weken (zes weken plus maximaal 12 weken verlenging) kent, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van een totale behandelduur van bezwaren tot 30 maanden (12 maanden plus maximaal 18 maanden verlenging);
- 3 de verlenging van bepaalde termijnen waarbinnen gedupeerden een aanvraag kunnen doen of bezwaar kunnen maken. Deze verlengingen zijn voor de betrokkenen gunstig: ze krijgen meer tijd. Dit punt blijft hier verder buiten beschouwing.

De voorgestelde beslistermijnen onder de punten 1 en 2 komen neer op substantiële verlengingen ten opzichte van de huidige beslistermijnen. Dat geldt in het bijzonder voor de termijnen voor het beslissen op een aanvraag (van 12 maanden naar 24 maanden) en voor het beslissen op een bezwaarschrift (van 18 weken naar 30 maanden). De hersteloperatie is zo ingericht dat gedupeerden om volledig gecompenseerd te worden diverse aanvragen na elkaar moeten doen. De genoemde termijnen stapelen dus in veel van de gevallen. Zo kan de bestuurlijke fase tot wel 7,5 jaar duren. Daar komt dan nog een eventuele gang naar de rechter bij.

De wijzigingen zullen gaan gelden voor zowel gevallen waarvan de beslistermijn op 1 juli 2024 (de beoogde datum van de inwerkingtreding van deze wet) nog loopt als voor gevallen waarin de beslistermijn nog moet aanvangen. Met andere woorden: vanaf 1 juli aanstaande zullen aanvragers zich, als gevolg van dit wetsvoorstel, geconfronteerd zien met een scenario waarin tijdens het spel de regels worden veranderd. Mede om die reden is door de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor de rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten negatief geadviseerd over het wetsvoorstel.

FIN zoekt bijstand bij JenV

U bent, als Minister voor Rechtsbescherming, primair verantwoordelijk voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Om die reden heeft Stas FIN – T&D expliciet gevraagd om een JenV-visie op de juridische houdbaarheid het voorliggende wetsvoorstel. Omdat het wetsvoorstel ook raakt

aan grondrechtelijke normen is op initiatief van JenV ook het ministerie van BZK aangehaakt. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt immers bijzondere verantwoordelijkheid voor de constitutionele kwaliteit van wetsvoorstellen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
xxx

In de zomer van 2023 hebben JenV en BZK op verzoek van FIN een ambtelijk standpunt gegeven over het destijds nog onuitgewerkte voornemen om beslis- en bezwaartermijnen aan te passen. Dat ambtelijke standpunt luidde dat in uitzonderlijke omstandigheden zoals aan de orde bij de hersteloperatie toeslagen, vergaande beperkingen van een grondrecht en rechtsbeginselen toelaatbaar kunnen zijn. Tegelijkertijd breekt nood geen wet, en dienen de door FIN voorgenomen aanpassingen binnen de kaders van toepasselijk hoger recht te blijven. Het hoger recht wordt in deze context gevormd door ongeschreven algemene rechtsbeginselen (rechtszekerheidsbeginsel; vertrouwensbeginsel), verdragsrecht (artikel 6 EVRM; artikel 1, Eerste Protocol EVRM) en de Grondwet (artikel 17).

Medio februari 2024 heeft FIN een wetsvoorstel aangeboden aan het ambtelijke voorportaal de ACTH. Parallel daaraan is het aangeboden voor de gebruikelijke rijksbrede wetgevingstoets. Naar aanleiding van de behandeling in de ACTH verzocht FIN nadrukkelijk om expertise beschikbaar te stellen ten behoeve van de beoordeling op de conformiteit aan hoger recht. In samenspraak hebben BZK en JenV daarop versies van het wetsvoorstel en de toelichting becommentarieerd, laatstelijk op woensdag 28 februari. Op diezelfde dag heeft FIN het wetsvoorstel geagendeerd voor behandeling in de MCTH van 5 maart, met beoogde behandeling in de ministerraad van 8 maart.

Resterende knelpunten

Gezien de zeer beperkt beschikbare tijd is het niet mogelijk gebleken om een volragen beoordeling van het wetsvoorstel te geven. Op dit moment leven ten minste de volgende twee fundamentele vragen:

- Aannemelijk is dat het wetsvoorstel in huidige vorm niet in overeenstemming is met de eisen uit het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 6 van dat verdrag garandeert onder meer dat burgers binnen een redelijke termijn bij een onafhankelijke rechter terecht kunnen om hun rechtspositie te laten beoordelen. Hoewel de vraag of een zaak binnen een 'redelijke termijn' is behandeld op gevalsbasis moet worden beoordeeld, zijn er in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, het Hof dat de positie heeft van hoogste uitlegger van het EVRM) veel aanwijzingen te vinden dat de in de uitvoeringspraktijk bestaande en door dit wetsvoorstel gelegaliseerde behandeltermijnen in veel gevallen door de ondergrens van artikel 6 EVRM zullen zakken. Een manier om deze schendingen van het verdrag te adresseren, is het bieden van financiële compensatie. Ambtelijk overleg met FIN heeft nog niet voldoende opgehelderd in hoeverre de Wet hersteloperatie toeslagen een adequate remedie biedt voor de belanghebbenden die door (de uitvoering van) dit wetsvoorstel met opgerekte termijnen en lange behandelzeiten worden geconfronteerd.
- Uit de toelichting maken we op dat een van de oorzaken van de termijnoverschrijding is dat veel ambtelijke capaciteit wordt besteed aan het afdoen van beroepen wegens niet tijdig beslissen. De veronderstelling

bij dit wetsvoorstel is dat met het verwijderen van de prikkel om beroepen wegens niet tijdig beslissen in te stellen, capaciteit wordt vrijgespeeld voor het primaire proces. Over de daadwerkelijke effecten van het wetsvoorstel doet de toelichting evenwel geen uitspraak. In ambtelijke contacten wordt op dit punt een slag om de arm gehouden. Dat betekent dat voor ons onduidelijk is in welke mate dit wetsvoorstel tot versnelling kan en zal leiden. In algemene zin vinden we inzicht in realistische behandeltermijnen een onvoldoende dragend argument voor wetgeving als instrument: daartoe kan een brief voldoende zijn. Dit klemmt des te meer nu dit wetsvoorstel, zoals de toelichting zelf ook onderkent, een forse aantasting van de rechtszekerheid bewerkstelligt door in lopende procedures termijnen aan te passen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**

Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
xxx

Ook overigens staan nog wat vragen over de verhouding ten opzichte van het EVRM open. Zo kan de keuze om in lopende procedures termijnen aan te passen impliceren dat burgers geen of een veel lagere vergoeding wegens overschrijding van beslistermijnen krijgen uitgekeerd dan het geval was geweest als de regels ongewijzigd waren gebleven. Dat zou een schending van het door artikel 1, Eerste Protocol bij het EVRM beschermde recht op eigendom kunnen opleveren. Deze vragen zijn evenwel minder prangend dan die over de overschrijding van de redelijke termijn.

Vervolg

SFIN stuurt periodiek voortgangsrapportages over de hersteloperatie aan de Tweede Kamer. In de aanbiedingsbrief bij de meest recente voortgangsrapportage (16 februari 2024) wordt het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd voor het tweede kwartaal van 2024. In deze context stelt SFIN dat het over het wetsvoorstel te verkrijgen advies van de Raad van State voor het kabinet 'zwaarwegend' is.

Gelet op de hiervoor genoemde zorgen over de verenigbaarheid van de uitvoeringspraktijk en het wetsvoorstel met het EVRM, menen we dat het zaak is om in de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State expliciet aandacht te vragen voor de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel. Over de precieze formulering van de vraag zou ambtelijk nog kunnen worden doorgesproken.

Aangezien U niet kunt deelnemen aan de MCTH van 5 maart is aan BZK gevraagd te bevorderen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwezig kan zijn, zodat hij de door ons geadviseerde vraag kan opwerpen. Tot dusver hebben JenV en BZK immers steeds gezamenlijk opgetrokken. Op het moment van schrijven is nog niet duidelijk of MBZK daadwerkelijk aan de MCTH zal deelnemen.

In ambtelijke contacten met FIN bleek bereidheid om de SFIN te adviseren om bij de behandeling van het wetsvoorstel in de MCTH voor te stellen de EVRM-conformiteit in de adviesaanvraag bij de Raad van State aan de orde te stellen. Omdat op dit moment onduidelijk is of dit advies de SFIN tijdig zal bereiken, raden we u aan om in de ministerraad de vraag zelf te stellen in het geval dat niet al in de MCTH is gedaan. Aangezien het ongebruikelijk is om in de ministerraad terug te komen op onderwerpen die in onderraden zijn afgehandeld, is het verstandig wanneer u hierover tevoren contact heeft met SFIN - T&D.

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
[Persoonsgegevens](#)

M [Persoonsgegevens](#)
[Persoonsgegevens](#)

Datum 1 maart 2024
Onderwerp Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie
toeslagen

Datum behandeling
5 maart 2024

Afkomstig van
Ministerie van Fin

MR/OR-nummer
2024-0000167869

Datum stuk
15 februari 2024

1 Indiener
Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

2 Advies
Instemmen met noodzakelijke interventie.

3 Kern van het voorstel
Voorgesteld wordt het wetsvoorstel te aanvaarden en het voor advies aanhangig te maken bij de Afdeling advisering van de Raad van State.
Het wetsvoorstel verlengt de termijnen voor het beslissen op bepaalde aanvragen voor herstelregelingen onder de Wet hersteloperatie toeslagen. Ook de termijn voor het beslissen op een bezwaar worden verlengd. De voorgestelde termijnen zijn volgens SFIN realistisch: het blijkt dat de uitvoeringsorganisatie, ondanks alle inspanningen om de afhandeling te versnellen, in een groot aantal gevallen veel meer tijd nodig heeft dan de wet momenteel toestaat.
Voorts zorgt het wetsvoorstel dat gedupeerden van het kinderopvangtoeslagschandaal meer tijd krijgen om bezwaar te maken; wordt een wijziging voorgesteld om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan een onuitvoerbaar gebleken amendement-Leijten op de nabestaandenregeling en wordt de peildatum voor het beoordelen van een aanspraak op ondersteuning van gedupeerden die naar het buitenland zijn vertrokken verlegd van 7 juni 2020 naar 31 december 2021 (zodat alle gedupeerden die voor 1 januari 2022 zijn vertrokken naar het buitenland, aanspraak maken op ondersteuning bij het doorlopen van de hersteloperatie; als gevolg van deze verschuiving komen naar verwachting 122 gezinnen meer voor die ondersteuning in aanmerking dan het geval was bij de oude peildatum).

4 Interventie / spreektekst
Toelichting vooraf:

Over het voorliggende wetsvoorstel is intensief contact geweest tussen de departementen FIN, BZK en JenV. Door BZK en JenV is vroegtijdig gewezen op mogelijke complicaties bij de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook de effectiviteit van het wetsvoorstel bleef onduidelijk. Omdat onvoldoende tijd beschikbaar was om over die verenigbaarheid een afgewogen oordeel te vormen en er nog steeds serieuze vragen resteren, adviseren we u aan te dringen op het expliciet maken van de vragen over de verhouding tot hoger recht in de adviesaanvraag bij de Raad van State. Ambtelijk FIN heeft laten weten SFIN te adviseren met dit voorstel in te stemmen.

Spreektekst:

- In de voorbije maanden is intensief gesproken tussen de ambtelijke diensten van Financiën, BZK en JenV. Ik waardeer de constructieve insteek die Financiën bij die gesprekken heeft gekozen en heb begrip voor de wens van Financiën om het wetsvoorstel met voortvarendheid bij de Kamer aan te bieden.
- Er resteren bij mij wel serieuze vragen over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het recht om binnen een redelijk termijn een eerlijk proces te verkrijgen. Dat recht is vastgelegd in de Grondwet en het EVRM.
- Ook over de effectiviteit van het wetsvoorstel resteren vragen: gaat dit wetsvoorstel er daadwerkelijk voor zorgen dat gedupeerden sneller uitsluitel krijgen?
- Ik vind dat we, ook in het licht van het recente rapport van de enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening, er goed aan doen om maximaal transparant te zijn over de dilemma's waar de hersteloperatie toeslagen de overheid mee confronteert.
- In de aanbestedingsbrief bij de meest recente voortgangsrapportage van de hersteloperatie is dit wetsvoorstel aangekondigd. Daarbij is opgemerkt dat het kabinet het advies van de Raad van State zwaarwegend vindt.
- Gelet op deze context dring ik erop aan dat de Afdeling advisering van de Raad van State nadrukkelijk gevraagd wordt om in haar advies aandacht te besteden aan de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het hogere recht. Mijn ambtenaren zijn beschikbaar om over de precieze formulering van die passage mee te denken.
- Graag breng ik in herinnering dat, in het geval het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel afsluit met een negatief dictum (C of D), volgens de *Aanwijzingen voor de regelgeving* het nader rapport moet worden getoetst door de directie Wetgeving en Juridische Zaken bij JenV.

5 Politiek bestuurlijke context

- Ten tijde van de invoering van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) was bekend dat de daarin opgenomen termijnen niet gehaald zouden kunnen worden.
- Sindsdien is door gedupeerden bij de rechter geprocedeerd over de termijnenoverschrijdingen. Die procedures eindigen veelal in beslissingen in het voordeel van de gedupeerde.
- In de gerechtelijke uitspraken is onderkend dat de bestaande termijnen in de Wht structureel niet gehaald kunnen worden. In de zomer van 2023 riep de Afdeling bestuursrechtspraak daarom de wetgever op om dit door de wetgever bewust gecreëerde probleem op te lossen.
- In de aanbestedingsbrief van de meest recente voortgangsrapportage over de hersteloperatie toeslagen is gemeld dat aan het onderhavige wetsvoorstel wordt gewerkt. Volgens die brief is het streven om in het tweede kwartaal van 2024 een wetsvoorstel naar de Kamer te sturen. Daarbij is opgemerkt dat het kabinet het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel zwaarwegend vindt.

6 Toelichting

De Wet hersteloperatie toeslagen biedt rechtsherstel aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. Ook hun ex-partners, hun kinderen en tot op zekere hoogte hun nabestaanden komen in aanmerking voor herstelmaatregelen. Uitvoering van de wet is (grotendeels) belegd bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Ondanks vele inspanningen van de UHT lukt het momenteel in een groot deel van de gevallen niet om binnen de wettelijke termijnen te beslissen op een aanvraag voor een herstelregeling (termijn: zes maanden, te verlengen met zes maanden) of te beslissen op een bezwaar tegen het besluit op die aanvraag (termijn: zes weken, te verlengen met zes weken). Gedupeerden die naar aanleiding van die termijnenoverschrijding de gang naar de rechter maken, worden bij een voor hen gunstige rechterlijke uitspraak geprioriteerd: hun dossier komt bovenop de stapel te liggen. Als gevolg daarvan doet zich een verdringingseffect voor. Om gedupeerden een realistischer inzicht te bieden in hoe lang behandeling van hun dossier nog zal duren en om het verdringingseffect weg te nemen wordt in een voor de MCTH van 5 maart geagendeerd wetsvoorstel een wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen voorgesteld. Het voorstel betreft:

- a) het verlengen van de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. De termijn gaat van zes maanden naar twaalf maanden. Voor de ex-

partners van gedupeerde aanvragers wordt eenzelfde verlengde beslistermijn voorgesteld. Verder wordt voorgesteld om voor beide groepen de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijnen te verdubbelen van zes maanden naar twaalf maanden. De totale behandeltermijn van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers en voor hun ex-partners kan dus binnen de grenzen van de wet oplopen tot twee jaar;

- b) het verlengen van de termijn voor het beslissen op bezwaarschriften. In de woorden van de toelichting gaat het daarbij om 'realistische en uitvoerbare termijnen'. De oprekking betreft een grote variatie aan typen beslissingen. Waar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor bezwaren als hoofdregel een maximale behandeltermijn van 18 weken (zes weken plus maximaal 12 weken verlenging) kent, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van een totale behandeluur van bezwaren tot 30 maanden (12 maanden plus maximaal 18 maanden verlenging);
- c) de verlenging van bepaalde termijnen waarbinnen gedupeerden een aanvraag kunnen doen of bezwaar kunnen maken;
- d) het verplaatsen van de peildatum die wordt gehanteerd bij het beoordelen van een aanspraak op ondersteuning voor ouders die naar het buitenland zijn vertrokken.

De punten c) en d) zijn voor de betrokkenen gunstig: ze krijgen meer tijd, c.q. meer gezinnen maken aanspraak op ondersteuning. De punten blijven hier verder buiten beschouwing.

De voorgestelde beslistermijnen onder de punten a) en b) komen neer op substantiële verlengingen ten opzichte van de huidige beslistermijnen. Dat geldt in het bijzonder voor de termijnen voor het beslissen op een aanvraag (van 12 maanden naar 24 maanden) en voor het beslissen op een bezwaarschrift (van 18 weken naar 30 maanden). De hersteloperatie is zo ingericht dat gedupeerden om volledig gecompenseerd te worden diverse aanvragen na elkaar moeten doen. De genoemde termijnen stapelen dus in veel van de gevallen. Zo kan de bestuurlijke fase tot wel 7,5 jaar duren. Daar komt dan nog een eventuele gang naar de rechter bij.

De wijzigingen zullen gaan gelden voor zowel gevallen waarvan de beslistermijn op 1 juli 2024 (de beoogde datum van de inwerkingtreding van deze wet) nog loopt als voor gevallen waarin de beslistermijn nog moet aanvangen. Met andere woorden: vanaf 1 juli aanstaande zullen aanvragers zich, als gevolg van dit wetsvoorstel, geconfronteerd zien met een scenario waarin tijdens het spel de regels worden veranderd. Mede om die reden is door de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor de rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten negatief geadviseerd over het wetsvoorstel.

FIN zoekt bijstand bij JenV

De Minister voor Rechtsbescherming is primair verantwoordelijk voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Om die reden heeft Stas FIN – T&D expliciet gevraagd om een JenV-visie op de juridische houdbaarheid het voorliggende wetsvoorstel. Omdat het wetsvoorstel ook raakt aan grondrechtelijke normen is op initiatief van JenV ook het ministerie van BZK aangehaakt. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt immers bijzondere verantwoordelijkheid voor de constitutionele kwaliteit van wetsvoorstellen.

In de zomer van 2023 hebben JenV en BZK op verzoek van FIN een ambtelijk standpunt gegeven over het destijds nog onuitgewerkte voornemen om beslis- en bezwaartermijnen aan te passen. Dat ambtelijke standpunt luidde dat in uitzonderlijke omstandigheden zoals aan de orde bij de hersteloperatie toeslagen, vergaande beperkingen van een grondrecht en rechtsbeginselen toelaatbaar kunnen zijn. Tegelijkertijd breekt nood geen wet, en dienen de door FIN voorgenomen aanpassingen binnen de kaders van toepasselijk hoger recht te blijven. Het hoger recht wordt in deze context gevormd door ongeschreven algemene rechtsbeginselen (rechtszekerheidsbeginsel; vertrouwensbeginsel), verdragsrecht (artikel 6 EVRM; artikel 1, Eerste Protocol EVRM) en de Grondwet (artikel 17).

Medio februari 2024 heeft FIN een wetsvoorstel aangeboden aan het ambtelijke voorportaal de ACTH. Parallel daaraan is het aangeboden voor de gebruikelijke rijksbrede wetgevingstoets. Naar aanleiding van de behandeling in de ACTH verzocht FIN nadrukkelijk om expertise beschikbaar te stellen ten behoeve van de beoordeling op de conformiteit aan hoger recht. In samenspraak hebben BZK en JenV daarop versies van het wetsvoorstel en de toelichting becommentarieerd,

laatstelijk op woensdag 28 februari. Op diezelfde dag heeft FIN het wetsvoorstel geagendeerd voor behandeling in de MCTH van 5 maart, met beoogde behandeling in de ministerraad van 8 maart.

Resterende knelpunten

Gezien de zeer beperkt beschikbare tijd is het niet mogelijk gebleken om een voldragen beoordeling van het wetsvoorstel te geven. Op dit moment leven ten minste de volgende twee fundamentele vragen:

- Aannemelijk is dat het wetsvoorstel in huidige vorm niet in overeenstemming is met de eisen uit het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 6 van dat verdrag garandeert onder meer dat burgers binnen een redelijke termijn bij een onafhankelijke rechter terecht kunnen om hun rechtspositie te laten beoordelen. Hoewel de vraag of een zaak binnen een 'redelijke termijn' is behandeld op gevalsbasis moet worden beoordeeld, zijn er in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, het Hof dat de positie heeft van hoogste uitlegger van het EVRM) veel aanwijzingen te vinden dat de in de uitvoeringspraktijk bestaande en door dit wetsvoorstel gelegaliseerde behandeltermijnen in veel gevallen door de ondergrens van artikel 6 EVRM zullen zakken. Een manier om deze schendingen van het verdrag te adresseren, is het bieden van financiële compensatie. Ambtelijk overleg met FIN heeft nog niet voldoende opgehelderd in hoeverre de Wet hersteloperatie toeslagen een adequate remedie biedt voor de belanghebbenden die door (de uitvoering van) dit wetsvoorstel met opgerekte termijnen en lange behandeltijden worden geconfronteerd.
- Uit de toelichting maken we op dat een van de oorzaken van de termijnoverschrijding is dat veel ambtelijke capaciteit wordt besteed aan het afdoen van beroepen wegens niet tijdig beslissen. De veronderstelling bij dit wetsvoorstel is dat met het verwijderen van de prikkel om beroepen wegens niet tijdig beslissen in te stellen, capaciteit wordt vrijgespeeld voor het primaire proces. Over de daadwerkelijke effecten van het wetsvoorstel doet de toelichting evenwel geen uitspraak. In ambtelijke contacten wordt op dit punt een slag om de arm gehouden. Dat betekent dat voor ons onduidelijk is in welke mate dit wetsvoorstel tot versnelling kan en zal leiden. In algemene zin vinden we inzicht in realistische behandeltermijnen een onvoldoende dragend argument voor wetgeving als instrument: daartoe kan een brief voldoende zijn. Dit klemmt des te meer nu dit wetsvoorstel, zoals de toelichting zelf ook onderkent, een forse aantasting van de rechtszekerheid bewerkstelligt door in lopende procedures termijnen aan te passen.

Vervolg

SFIN stuurt periodiek voortgangsrapportages over de hersteloperatie aan de Tweede Kamer. In de aanbiedingsbrief bij de meest recente voortgangsrapportage (16 februari 2024) wordt het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd voor het tweede kwartaal van 2024. In deze context stelt SFIN dat het over het wetsvoorstel te verkrijgen advies van de Raad van State voor het kabinet 'zwaarwegend' is.

Gelet op de hiervoor genoemde zorgen over de verenigbaarheid van de uitvoeringspraktijk en het wetsvoorstel met het EVRM, menen we dat het zaak is om in de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State expliciet aandacht te vragen voor de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel. Over de precieze formulering van de vraag zou ambtelijk nog kunnen worden doorgesproken. Ambtelijk FIN heeft laten weten SFIN te adviseren met dit voorstel in te stemmen.

De Minister voor Rechtsbescherming is in verband met verplichtingen in Brussel (JBZ-raad) verhinderd om deel te nemen aan de MCTH van 5 maart. Op dit moment is nog onzeker of de Minister van Justitie en Veiligheid aan de MCTH kan deelnemen. Wanneer geen van de JenV-bewindspersonen aan de MCTH deelneemt, zal het door ons gesignaleerde punt niet opgemerkt kunnen worden. Omdat het ongebruikelijk is om in de ministerraad terug te komen op onderwerpen die in onderraden zijn afgehandeld, betekent dit dat geen gelegenheid meer bestaat om het door ons geopperde verzoek in te brengen. Tegen die achtergrond is aan BZK gevraagd te bevorderen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanwezig kan zijn in de MCTH, zodat hij het JenV-standpunt kan onderschrijven of, bij afwezigheid van een JenV-bewindspersoon, dit standpunt zelf kan verwoorden. Tot dusver hebben JenV en BZK immers

steeds gezamenlijk opgetrokken. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

7 Voorportalen & Onderraden

Het wetsvoorstel is besproken in het ambtelijk voorportaal, de ACTH, van 14 februari 2024. Daar is afgesproken dat in samenwerking met JenV en BZK nog zou worden gewerkt aan de onderbouwing van het wetsvoorstel, in het bijzonder op het punt van de verenigbaarheid met hoger recht (Grondwet en EVRM). Dit proces is wat ons betreft nog niet afgerond.

8 Afstemming

-



de Minister voor Rechtsbescherming

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Contactpersoon
Persoonsgegevens

T Persoonsgegevens
E Persoonsgegevens

Datum
5 maart 2024

memo

Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling
hersteloperatie toeslagen

Doel van dit memo

U te informeren over het verloop van de behandeling in de MCTH van het voorstel voor een Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen.

Aangeraden besluit

We adviseren u voorafgaand aan de ministerraad van 8 maart telefonisch contact te zoeken met staatssecretaris De Vries van Financiën – Toeslagen en Douane om uw zorgen over het wetsvoorstel kenbaar te maken.

Toelichting

1. Uw verzoek

Tijdens het DWJZ-stafoverleg op maandag 4 maart bent u geïnformeerd over het wetsvoorstel waarmee onder meer beslistermijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen substantieel worden verlengd. U uitte het voornemen om aankomende donderdag 7 maart telefonisch contact te zoeken met SFIN-T&D [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

Daaraan voorafgaand wenst u te worden geïnformeerd over de uitkomsten van de behandeling van het wetsvoorstel in de MCTH.

2. De inhoud van en onze bezwaren tegen het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel verlengt de termijnen waarbinnen moet worden beslist op aanvragen en op bezwaarschriften. Zie bijlage 1 voor een schematische weergave van de termijnaanpassingen.

In ons advies dat is opgesteld ten behoeve van de behandeling van het wetsvoorstel in de MCTH (bijlage 2) hebben we gewezen op het risico dat de feitelijke lange behandelduur (die door dit wetsvoorstel wordt gelegaliseerd) een schending van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM) oplevert. De Wet hersteloperatie toeslagen biedt daarvoor wel een remedie (van 500 euro per half jaar sinds het ontstaan van de problemen), maar die is op twee manieren beperkt:

- a) het eigenlijke probleem van de trage afhandeling wordt niet opgelost, en
- b) de financiële tegemoetkoming is enkel beschikbaar voor mensen die uiteindelijk gelijk krijgen.

Om de EVRM-schending te remediëren is het evenwel niet relevant of een gedupeerde na het succesvol doorlopen van de eerste toets al dan niet terecht een aanvraag voor aanvullende compensatie heeft gedaan: het verdrag garandeert aan *iedereen* een redelijke termijn waarbinnen de rechtspositie bij de rechter moet kunnen worden vastgesteld. Die termijn wordt bij lange na niet

gehaald. Deze kritiek wordt gedeeld door BZK, waarmee we vanwege de grondrechtelijke aspecten van het wetsvoorstel tot dusver samen hebben opgetrokken.

We hebben geadviseerd erop aan te dringen dat in de adviesaanvraag bij de Raad van State nadrukkelijk aandacht zou worden gevraagd voor de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel. Die werkwijze zorgt ervoor dat het vraagstuk zichtbaar wordt geadresseerd en geeft een prikkel om tussentijds te blijven zoeken naar (betere) oplossingen.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
5 maart 2024

3. De behandeling van het wetsvoorstel in de MCTH

Op dinsdag 5 maart jl. is het wetsvoorstel behandeld in de MCTH. Omdat u daarbij, in verband met uw deelname aan de JBZ-raad, niet aanwezig kon zijn, is tevoren contact gezocht met de minister van BZK. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

[Redacted text block]

4. Vervolg

Het wetsvoorstel zal nu worden geagendeerd voor behandeling in de ministerraad, met het oog op aanhangigmaking bij de Raad van State. Naar verwachting zal de Afdeling advisering van de Raad van State in april haar advies uitbrengen. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

[Redacted text block] is het aannemelijk dat het wetsvoorstel na ommekomst van dat advies opnieuw zal worden geagendeerd voor behandeling in de ministerraad. Dat is in ieder geval verplicht bij een negatief advies van de Raad van State.

Tegen deze achtergrond raden we u aan vast te houden aan uw voornemen om op donderdag 7 maart, of in elk geval voorafgaand aan de ministerraad van 8 maart telefonisch contact te zoeken met SFIN-T&D [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

[Redacted text block]

Bijlagen:

- Bijlage 1 Een schematisch overzicht van de bestaande en de voorgestelde nieuwe behandeltermijnen in het wetsvoorstel
- Bijlage 2 Ons advies t.b.v. de behandeling in de MCTH van het wetsvoorstel

Bijlage 1

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Schematisch overzicht van bestaande en voorgestelde behandeltermijnen

De onderstaande tabellen maken inzichtelijk voor welke groepen gedupeerden aanpassingen worden voorgesteld, wat momenteel de wachttijd is voor afhandeling van hun aanvraag c.q. bezwaar en welke afhandelingstermijn wordt voorgesteld.

Datum
5 maart 2024

Besluit op een aanvraag tot:	Huidige beslistermijn	Huidige wachttijd	Voorgestelde aanpassing
aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag	6+6 maanden	Circa 17 maanden	12+12 maanden
aanvullende compensatie voor werkelijke schade van ex-partners	6+6 maanden	Nog niet in uitvoering	12+12 maanden

Bezwaar met betrekking tot	Huidige beslistermijn	Huidige wachttijd	Voorgestelde aanpassing
beschikking eerste toets	6+6 weken	24 maanden***	6+6 maanden
beschikking integrale beoordeling	6+6 weken*	20 maanden	12+12 maanden**
Beschikking compensatie ex-partner	6+6 weken	Nog geen bezwaren	6+6 maanden
Beschikking aanvullende compensatie werkelijke schade aanvrager kinderopvangtoeslag	6+6 weken*	15 maanden	12+12 maanden**
Beschikking aanvullende compensatie werkelijke schade ex-partner	6+6 weken	Wordt nog niet uitgevoerd	12+12 maanden
Beschikking kindregeling	6+6 weken	12 weken	6+6 maanden
Beschikking nabestaanden van overleden kinderen	6+6 weken	Is nog niet in werking getreden	6+6 maanden
Beschikking HZK-regeling (huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget)	6+6 weken	Wordt nog niet uitgevoerd	6+6 maanden

* te verlengen met zes weken indien de Bezwaarschriftenadviescommissie wordt ingeschakeld

** te verlengen met zes maanden indien de Bezwaarschriftenadviescommissie wordt ingeschakeld

*** de Bezwaarschriftenadviescommissie wordt niet langer ingeschakeld bij Eerste Toets-beschikkingen. De huidige doorlooptijd zal hierdoor halveren naar 12 maanden, waardoor de voorgestelde aanpassing van 6+6 maanden realistisch is.

Prognoses

De verwachting is dat de aanpassing van deze termijnen zal leiden tot het nemen van beslissingen op bezwaar binnen de wettelijke termijn. Naar verwachting zal op termijn steeds eerder op een bezwaarschrift kunnen worden beschikt. De verwachting is dat eind 2025 alle integrale beoordelingen zullen zijn afgehandeld, waarna ouders nog tijd hebben om een bezwaar in te dienen. De verwachting is dat in juli 2027 alle bezwaren tegen compensatiebeschikkingen zullen zijn afgehandeld. De verwachting is dat in december 2027 alle bezwaren tegen beschikkingen voor de forfaitaire compensatie bij de ex-partnerregeling, beschikkingen voor de kindregeling, de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden en van overleden kinderen en gedupeerden rond huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget zijn afgehandeld. Vanaf dat moment zullen hoofdzakelijk nog bezwaren tegen beschikkingen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade worden behandeld.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 maart 2024

Bijlage 2

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid
Aan de Minister voor Rechtsbescherming
Aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en
Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 maart 2024

Datum 1 maart 2024
Onderwerp Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie
toeslagen

1 Indiener

Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

2 Advies

Instemmen met noodzakelijke interventie.

3 Kern van het voorstel

Voorgesteld wordt het wetsvoorstel te aanvaarden en het voor advies aanhangig te maken bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het wetsvoorstel verlengt de termijnen voor het beslissen op bepaalde aanvragen voor herstelregelingen onder de Wet hersteloperatie toeslagen. Ook de termijn voor het beslissen op een bezwaar worden verlengd. De voorgestelde termijnen zijn volgens SFIN realistisch: het blijkt dat de uitvoeringsorganisatie, ondanks alle inspanningen om de afhandeling te versnellen, in een groot aantal gevallen veel meer tijd nodig heeft dan de wet momenteel toestaat.

Voorts zorgt het wetsvoorstel dat gedupeerden van het kinderopvangtoeslagschandaal meer tijd krijgen om bezwaar te maken; wordt een wijziging voorgesteld om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan een onuitvoerbaar gebleken amendement-Leijten op de nabestaandenregeling en wordt de peildatum voor het beoordelen van een aanspraak op ondersteuning van gedupeerden die naar het buitenland zijn vertrokken verlegd van 7 juni 2020 naar 31 december 2021 (zodat alle gedupeerden die voor 1 januari 2022 zijn vertrokken naar het buitenland, aanspraak maken op ondersteuning bij het doorlopen van de hersteloperatie; als gevolg van deze verschuiving komen naar verwachting 122 gezinnen meer voor die ondersteuning in aanmerking dan het geval was bij de oude peildatum).

4 Interventie / spreektekst

Toelichting vooraf:

Over het voorliggende wetsvoorstel is intensief contact geweest tussen de departementen FIN, BZK en JenV. Door BZK en JenV is gewezen op mogelijke complicaties bij de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Grondwet en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook de effectiviteit van het wetsvoorstel bleef onduidelijk. Omdat onvoldoende tijd beschikbaar was om over die verenigbaarheid een afgewogen oordeel te vormen en er nog steeds serieuze vragen resteren, adviseren we u aan te dringen op het expliciet maken van de vragen over de verhouding tot hoger

recht in de adviesaanvraag bij de Raad van State. Ambtelijk FIN heeft laten weten SFIN te adviseren met dit voorstel in te stemmen.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Spreektekst:

Datum
5 maart 2024

- In de voorbije maanden is intensief gesproken tussen de ambtelijke diensten van Financiën, BZK en JenV. Ik waardeer de constructieve insteek die Financiën bij die gesprekken heeft gekozen en heb begrip voor de wens van Financiën om het wetsvoorstel met voortvarendheid bij de Kamer aan te bieden.
- Er resteren bij mij wel serieuze vragen over de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met het recht om binnen een redelijk termijn een eerlijk proces te verkrijgen. Dat recht is vastgelegd in de Grondwet en het EVRM.
- Ook over de effectiviteit van het wetsvoorstel resteren vragen: gaat dit wetsvoorstel er daadwerkelijk voor zorgen dat gedupeerden sneller uitsluitel krijgen?
- Ik vind dat we, ook in het licht van het recente rapport van de enquêtecommissie fraudebeleid en dienstverlening, er goed aan doen om maximaal transparant te zijn over de dilemma's waar de hersteloperatie toeslagen de overheid mee confronteert.
- In de aanbiedingsbrief bij de meest recente voortgangsrapportage van de hersteloperatie is dit wetsvoorstel aangekondigd. Daarbij is opgemerkt dat het kabinet het advies van de Raad van State zwaarwegend vindt.
- Gelet op deze context dring ik erop aan dat de Afdeling advisering van de Raad van State nadrukkelijk gevraagd wordt om in haar advies aandacht te besteden aan de verenigbaarheid van dit wetsvoorstel met het hogere recht. Mijn ambtenaren zijn beschikbaar om over de precieze formulering van die passage mee te denken.
- Graag breng ik in herinnering dat, in het geval het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel afsluit met een negatief dictum (C of D), volgens de *Aanwijzingen voor de regelgeving* het nader rapport moet worden getoetst door de directie Wetgeving en Juridische Zaken bij JenV.

5 Politiek bestuurlijke context

- Ten tijde van de invoering van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) was bekend dat de daarin opgenomen termijnen niet gehaald zouden kunnen worden.
- Sindsdien is door gedupeerden bij de rechter geprocedeerd over de termijnenoverschrijdingen. Die procedures eindigen veelal in beslissingen in het voordeel van de gedupeerde.
- In de gerechtelijke uitspraken is onderkend dat de bestaande termijnen in de Wht structureel niet gehaald kunnen worden. In de zomer van 2023 riep de Afdeling bestuursrechtspraak daarom de wetgever op om dit door de wetgever bewust gecreëerde probleem op te lossen.
- In de aanbiedingsbrief van de meest recente voortgangsrapportage over de hersteloperatie toeslagen is gemeld dat aan het onderhavige wetsvoorstel wordt gewerkt. Volgens die brief is het streven om in het tweede kwartaal van 2024 een wetsvoorstel naar de Kamer te sturen. Daarbij is opgemerkt dat het kabinet het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel zwaarwegend vindt.

6 Toelichting

De Wet hersteloperatie toeslagen biedt rechtsherstel aan gedupeerden van de toeslagenaffaire. Ook hun ex-partners, hun kinderen en tot op zekere hoogte hun

nabestaanden komen in aanmerking voor herstelmaatregelen. Uitvoering van de wet is (grotendeels) belegd bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT). Ondanks vele inspanningen van de UHT lukt het momenteel in een groot deel van de gevallen niet om binnen de wettelijke termijnen te beslissen op een aanvraag voor een herstelregeling (termijn: zes maanden, te verlengen met zes maanden) of te beslissen op een bezwaar tegen het besluit op die aanvraag (termijn: zes weken, te verlengen met zes weken). Gedupeerden die naar aanleiding van die termijnoverschrijding de gang naar de rechter maken, worden bij een voor hen gunstige rechterlijke uitspraak geprioriteerd: hun dossier komt bovenop de stapel te liggen. Als gevolg daarvan doet zich een verdringingseffect voor. Om gedupeerden een realistischer inzicht te bieden in hoe lang behandeling van hun dossier nog zal duren en om het verdringingseffect weg te nemen wordt in een voor de MCTH van 5 maart geagendeerd wetsvoorstel een wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen voorgesteld. Het voorstel betreft:

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

Datum
5 maart 2024

- a) het verlengen van de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. De termijn gaat van zes maanden naar twaalf maanden. Voor de ex-partners van gedupeerde aanvragers wordt eenzelfde verlengde beslistermijn voorgesteld. Verder wordt voorgesteld om voor beide groepen de mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijnen te verdubbelen van zes maanden naar twaalf maanden. De totale behandeltermijn van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers en voor hun ex-partners kan dus binnen de grenzen van de wet oplopen tot twee jaar;
- b) het verlengen van de termijn voor het beslissen op bezwaarschriften. In de woorden van de toelichting gaat het daarbij om 'realistische en uitvoerbare termijnen'. De oprekking betreft een grote variatie aan typen beslissingen. Waar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor bezwaren als hoofdregel een maximale behandeltermijn van 18 weken (zes weken plus maximaal 12 weken verlenging) kent, voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van een totale behandeluur van bezwaren tot 30 maanden (12 maanden plus maximaal 18 maanden verlenging);
- c) de verlenging van bepaalde termijnen waarbinnen gedupeerden een aanvraag kunnen doen of bezwaar kunnen maken;
- d) het verplaatsen van de peildatum die wordt gehanteerd bij het beoordelen van een aanspraak op ondersteuning voor ouders die naar het buitenland zijn vertrokken.

De punten c) en d) zijn voor de betrokkenen gunstig: ze krijgen meer tijd, c.q. meer gezinnen maken aanspraak op ondersteuning. De punten blijven hier verder buiten beschouwing.

De voorgestelde beslistermijnen onder de punten a) en b) komen neer op substantiële verlengingen ten opzichte van de huidige beslistermijnen. Dat geldt in het bijzonder voor de termijnen voor het beslissen op een aanvraag (van 12 maanden naar 24 maanden) en voor het beslissen op een bezwaarschrift (van 18 weken naar 30 maanden). De hersteloperatie is zo ingericht dat gedupeerden om volledig gecompenseerd te worden diverse aanvragen na elkaar moeten doen. De genoemde termijnen stapelen dus in veel van de gevallen. Zo kan de bestuurlijke fase tot wel 7,5 jaar duren. Daar komt dan nog een eventuele gang naar de rechter bij.

De wijzigingen zullen gaan gelden voor zowel gevallen waarvan de beslistermijn op 1 juli 2024 (de beoogde datum van de inwerkingtreding van deze wet) nog loopt als voor gevallen waarin de beslistermijn nog moet aanvangen. Met andere woorden: vanaf 1 juli aanstaande zullen aanvragers zich, als gevolg van dit wetsvoorstel, geconfronteerd zien met een scenario waarin tijdens het spel de regels worden veranderd. Mede om die reden is door de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor de rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten negatief geadviseerd over het wetsvoorstel.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
5 maart 2024

FIN zoekt bijstand bij JenV

De Minister voor Rechtsbescherming is primair verantwoordelijk voor de toetsing van wetgeving op rechtsstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Om die reden heeft Stas FIN – T&D expliciet gevraagd om een JenV-visie op de juridische houdbaarheid het voorliggende wetsvoorstel. Omdat het wetsvoorstel ook raakt aan grondrechtelijke normen is op initiatief van JenV ook het ministerie van BZK aangehaakt. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties draagt immers bijzondere verantwoordelijkheid voor de constitutionele kwaliteit van wetsvoorstellen.

In de zomer van 2023 hebben JenV en BZK op verzoek van FIN een ambtelijk standpunt gegeven over het destijds nog onuitgewerkte voornemen om beslis- en bezwaartermijnen aan te passen. Dat ambtelijke standpunt luidde dat in uitzonderlijke omstandigheden zoals aan de orde bij de hersteloperatie toeslagen, vergaande beperkingen van een grondrecht en rechtsbeginselen toelaatbaar kunnen zijn. Tegelijkertijd breekt nood geen wet, en dienen de door FIN voorgenomen aanpassingen binnen de kaders van toepasselijk hoger recht te blijven. Het hoger recht wordt in deze context gevormd door ongeschreven algemene rechtsbeginselen (rechtszekerheidsbeginsel; vertrouwensbeginsel), verdragsrecht (artikel 6 EVRM) en de Grondwet (artikel 17).

Medio februari 2024 heeft FIN een wetsvoorstel aangeboden aan het ambtelijke voorportaal de ACTH. Parallel daaraan is het aangeboden voor de gebruikelijke rijksbrede wetgevingstoets. Naar aanleiding van de behandeling in de ACTH verzocht FIN om expertise beschikbaar te stellen ten behoeve van de beoordeling op de conformiteit aan hoger recht. In samenspraak hebben BZK en JenV daarop versies van het wetsvoorstel en de toelichting becommentarieerd, laatstelijk op woensdag 28 februari. Op diezelfde dag heeft FIN het wetsvoorstel geagendeerd voor behandeling in de MCTH van 5 maart, met beoogde behandeling in de ministerraad van 8 maart.

Resterende knelpunten

Gezien de beperkt beschikbare tijd is het niet mogelijk gebleken om een voldragen beoordeling van het wetsvoorstel te geven. Op dit moment leven ten minste de volgende twee fundamentele vragen:

- Aannemelijk is dat het wetsvoorstel in huidige vorm niet in overeenstemming is met de eisen uit het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Artikel 6 van dat verdrag garandeert onder meer dat burgers binnen een redelijke termijn bij een onafhankelijke rechter terecht kunnen om hun rechtspositie te laten beoordelen. Hoewel de vraag of een zaak binnen een 'redelijke termijn' is behandeld op gevalsbasis moet worden beoordeeld, zijn er in de rechtspraak van het Europees Hof voor de

Rechten van de Mens (EHRM, het Hof dat de positie heeft van hoogste uitlegger van het EVRM) veel aanwijzingen te vinden dat de in de uitvoeringspraktijk bestaande en door dit wetsvoorstel gelegaliseerde behandeltermijnen in veel gevallen door de ondergrens van artikel 6 EVRM zullen zakken. Een manier om deze schendingen van het verdrag te adresseren, is het bieden van financiële compensatie. Ambtelijk overleg met FIN heeft nog niet voldoende opgehelderd in hoeverre de Wet hersteloperatie toeslagen een adequate remedie biedt voor alle belanghebbenden die door (de uitvoering van) dit wetsvoorstel met opgerekte termijnen en lange behandelzeiten worden geconfronteerd. Dat geldt in het bijzonder belanghebbenden van wie een verzoek wordt afgewezen.

- Uit de toelichting maken we op dat een van de oorzaken van de termijnoverschrijding is dat veel ambtelijke capaciteit wordt besteed aan het afdoen van beroepen wegens niet tijdig beslissen. De veronderstelling bij dit wetsvoorstel is dat met het verwijderen van de prikkel om beroepen wegens niet tijdig beslissen in te stellen, capaciteit wordt vrijgespeeld voor het primaire proces. Over de daadwerkelijke effecten van het wetsvoorstel doet de toelichting evenwel geen uitspraak. In ambtelijke contacten wordt op dit punt een slag om de arm gehouden. Dat betekent dat voor ons onduidelijk is in welke mate dit wetsvoorstel tot versnelling kan en zal leiden. In algemene zin vinden we inzicht in realistische behandeltermijnen een onvoldoende dragend argument voor wetgeving als instrument: daartoe kan een brief voldoende zijn. Dit klemmt des te meer nu dit wetsvoorstel, zoals de toelichting zelf ook onderkent, een forse aantasting van de rechtszekerheid bewerkstelligt door in lopende procedures termijnen aan te passen.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector Juridische Zaken en Wetgevingsbeleid

Datum
5 maart 2024

Vervolg

SFIN stuurt periodiek voortgangsrapportages over de hersteloperatie aan de Tweede Kamer. In de aanbiedingsbrief bij de meest recente voortgangsrapportage (16 februari 2024) wordt het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd voor het tweede kwartaal van 2024. In deze context stelt SFIN dat het over het wetsvoorstel te verkrijgen advies van de Raad van State voor het kabinet 'zwaarwegend' is.

Gelet op de hiervoor genoemde zorgen over de verenigbaarheid van de uitvoeringspraktijk en het wetsvoorstel met het EVRM, menen we dat het zaak is om in de adviesaanvraag bij de Afdeling advisering van de Raad van State expliciet aandacht te vragen voor de EVRM-conformiteit van het wetsvoorstel. Over de precieze formulering van de vraag zou ambtelijk nog kunnen worden doorgesproken. Ambtelijk FIN heeft laten weten SFIN te adviseren met dit voorstel in te stemmen.

De Minister voor Rechtsbescherming is in verband met verplichtingen in Brussel (JBZ-raad) verhinderd om deel te nemen aan de MCTH van 5 maart. In verband met de formatie kan ook de Minister van Justitie en Veiligheid niet aan de MCTH deelnemen. Omdat het ongebruikelijk is om in de ministerraad terug te komen op onderwerpen die in onderraden zijn afgehandeld, betekent dit dat geen gelegenheid meer bestaat om het door ons geopperde verzoek in te brengen. Tegen die achtergrond en vanwege de eerdere ambtelijke betrokkenheid is aan BZK gevraagd te bevorderen dat de Minister van Binnenlandse Zaken en

Koninkrijksrelaties aanwezig kan zijn in de MCTH. [Eenheid van kabinetsbeleid](#)

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector Juridische Zaken en
Wetgevingsbeleid

7 Voorportalen & Onderraden

Het wetsvoorstel is besproken in het ambtelijk voorportaal, de ACTH, van 14 februari 2024. Daar is afgesproken dat in samenwerking met JenV en BZK nog zou worden gewerkt aan de onderbouwing van het wetsvoorstel, in het bijzonder op het punt van de verenigbaarheid met hoger recht (Grondwet en EVRM). Dit proces loopt nog.

Datum
5 maart 2024

8 Afstemming

BZK/CZW



11-01-06-2023

DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK

TER INFORMATIE

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Nota beslis- en bezwaartermijnen

Datum

1 juni 2023

Notanummer

2023-132736

Bijlagen

geen

Aanleiding

De Tweede Kamer heeft bij herhaling ernstige zorgen uitgesproken over het niet halen van de wettelijke beslistermijnen. In de Nota naar aanleiding van het Verslag zal worden aangegeven dat deze zorg en de uitspraken van verschillende rechtbanken aanleiding is om opnieuw kritisch naar de wettelijke termijnen te kijken. Er wordt ook aangegeven dat eventuele wijzigingen in de wettelijke termijnen in een separaat wetsvoorstel zullen worden opgenomen.

Recente uitspraken van de rechtbank Midden-Nederland, Rotterdam¹, Den Haag en Amsterdam over het toenemend aantal beroepen vanwege niet tijdig beslissen vormen mede aanleiding voor deze nota.

Deze uitspraken vormen de aanleiding voor een heroverweging wat realistische beslis- en bezwaartermijnen zijn ten aanzien van:

- de termijn voor het beslissen op aanvragen voor de integrale beoordeling (IB),
- het beslissen op bezwaar voor de huidige herstelmaatregelen en
- het beslissen op bezwaar voor de nieuwe regelingen.

U heeft gevraagd om een nota met meer inhoudelijke richting met betrekking tot de keuze van beslis- en bezwaartermijnen. Middels deze nota willen wij u graag een eerste inhoudelijke richting geven. U ontvangt op vrijdag 9 juni een nota ter besluitvorming over dit onderwerp. Daarin wordt ook het proces geschetst.

Informatiepunt: nota ter besluitvorming volgt op vrijdag 9 juni

U ontvangt op vrijdag 9 juni een nota ter besluitvorming met betrekking tot het eventuele verlengen van de beslistermijn op een aanvraag en de beslistermijn op een bezwaarschrift.

Toelichting

- De hersteloperatie is gebaat bij beslistermijnen die waargemaakt kunnen worden. Tegelijkertijd moeten beslistermijnen een prikkel vormen om tijdig te besluiten.
- De realiteit en de termijnen uit de Wht liggen – door verschillende oorzaken – erg ver uit elkaar. Dit maakt dat de burger op dit moment

¹ ECLI:NL:RBMNE:2023:1702, rechtbank Midden-Nederland, 14 april 2023 en ECLI:NL:RBROT:2023:3474, rechtbank Rotterdam 25 april 2023.

nota bespreken

geen houvast heeft aan deze termijnen en de prikkel tot tijdig beslissen beperkt is.

- Nieuwe beslistermijnen die opnieuw niet haalbaar zijn, zullen niet het gewenste effect hebben en zijn moeilijk uit te leggen naar gedupeerden en de Kamer.
- Er wordt onderzocht of het wenselijk en mogelijk is om de huidige beslistermijnen generiek te verlengen om voorspelbaar, zoveel mogelijk eenduidig en consistent te zijn richting gedupeerden. De beslistermijnen van al afgedane beoordelingen worden mogelijk met terugwerkende kracht aangepast. De juridische onderbouwing van het generiek verlengen en het verlengen van beslistermijnen met terugwerkende kracht wordt nog nader onderzocht en afgestemd met J&V.
- Wanneer de beoordeling binnen een realistische termijn kan worden uitgevoerd is de verwachting dat het aantal bezwaren vanwege termijnoverschrijdingen zal afnemen.
- Gegeven de huidige en aanstaande werkvoorraden wordt gedacht aan de volgende beslis- en bezwaartermijnen
 - de beslistermijn voor aanvragen voor een herstelmaatregel door een gedupeerde (KOT) verlengen tot 31 december 2025 (zonder mogelijkheid om die daarna te verlengen);
 - de termijnen voor het beslissen op bezwaar inzake beslissingen op aanvraag in het kader van de hersteloperatie generiek verlengen tot en met 1 juli 2027;
 - de termijn voor het beslissen op bezwaar voor de aanvullende regelingen in het kader van de hersteloperatie generiek verlengen tot en met 31 december 2027, met dien verstande dat na deze datum de normale termijn voor het beslissen op bezwaar (van in beginsel zes weken) weer wordt gehanteerd.
- Daarnaast wordt onderzocht of de termijn om een bezwaar in te dienen wordt verlengd naar 18 weken. Deze termijnen zijn onder voorbehoud van:
 - mogelijk extra instroom tot het einde van het jaar bij UHT en
 - het effect van versnellingsmaatregelen op grond van 'versneld duidelijkheid voor ouders' (VDVO).
 - De verdere juridische onderbouwing en afstemming met J&V en eventuele andere partijen.

vechtbank
M-AL
1 juli 2024

Laarman
doce.
to knipen
VDVO

Nadere toelichting

- In de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) zijn beslistermijnen opgenomen voor het beslissen op een aanvraag voor een herstelmaatregel. Deze termijn is zes maanden en kan eenmaal worden verlengd met zes maanden. De termijn voor het beslissen op bezwaar is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en bedraagt zes weken. Deze termijn kan eenmaal met zes weken worden verlengd. Indien advies wordt gegeven door een adviescommissie dan kan deze termijn met nog zes weken worden verlengd. Indien de indiener van het bezwaarschrift daarmee instemt, is verder uitstel mogelijk.
- De beslistermijnen voor het beslissen op aanvragen en het beslissen op bezwaar blijken in de praktijk vaak niet haalbaar. Veel aanvragers en bezwaarmakers stellen de Staat vervolgens in gebreke, verzoeken om een dwangsom en tekenen beroepen niet tijdig aan bij de rechtbank, waarna UHT een termijn krijgt van de rechtbank waarbinnen alsnog een besluit

moet volgen. UHT geeft hieraan gevolg door deze ouders met voorrang te behandelen. Dit levert een grote werkstroom op die veel tijd en aandacht vergt en die – op grote schaal – het principe van behandeling op volgorde van binnenkomst doorkruist.

- De rechtbank Midden-Nederland heeft op 14 april 2023 een uitspraak gedaan over het toenemend aantal beroepen vanwege niet tijdig beslissen door structureel overschrijden van de wettelijke beslistermijnen uit de Wht. De rechtbank concludeert dat dit vooral komt doordat de wetgever een regeling met onhaalbare beslistermijnen heeft aanvaard en iets belooft dat niet kan worden waargemaakt. Gevolg is dat het versnellingseffect in individuele zaken steeds kleiner wordt naarmate het aantal zaken toeneemt. De rechtbank Den Haag heeft dit oordeel in de uitspraak van 19 mei 2023 overgenomen.
- Ten gunste van de collectieve belangen van de groep van (gedupeerde) aanvragers heeft deze rechtbank bepaald dat de Belastingdienst/Toeslagen in beroepsprocedures vanwege niet tijdig beslissen in UHT-zaken voortaan in beginsel een nadere beslistermijn krijgt tot 1 juli 2024. De rechtbank vindt één lange termijn eerlijker en duidelijk(er) naar (gedupeerde) aanvragers.
- Anders dan de rechtbank Midden-Nederland zien de rechtbanken Rotterdam en Amsterdam² geen reden om de huidige werkwijze (beslissen binnen 12 weken na datum verweerschrift) te wijzigen. Deze uitspraak vormt (vooralsnog) geen belemmering voor het volgen van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland: de rechtbank Rotterdam overweegt séc dat het mogelijk is om binnen 12 weken een besluit te nemen. De rechtbank Midden-Nederland constateert hetzelfde maar motiveert vervolgens uitgebreid dat/waarom de huidige werkwijze (grote aantallen beroepen niet tijdig) ertoe leidt dat gedupeerden die beroep aantekenen met voorrang worden behandeld ten koste van gedupeerden die geen beroep niet tijdig aantekenen³.
- Het is van groot belang dat potentieel gedupeerden duidelijkheid hebben wanneer zij een beslissing op hun aanvraag voor herstel ontvangen. Dat kan alleen als er realistische termijnen worden gehanteerd. In dit kader stellen wij voor om, los van de maatregelen op grond van VDVO, conform de redenering van de rechtbank Midden-Nederland, een verlengde termijn voor beslissingen op aanvraag te hanteren. Dit is een vergaande, noodzakelijke ingreep om gedupeerden zo spoedig mogelijk te helpen. Daarbij wordt ingezet op een realistische termijn, zodat ouders weten waar ze aan toe zijn en op volgorde van aanmelding behandeld kunnen worden.
- Bij het bepalen van eventuele nieuwe beslis- en bezwaartermijnen wordt de inbreuk op de rechtszekerheid voor potentieel gedupeerde betrokkenen afgezet tegen de voordelen die deze inbreuk heeft op de snellere behandeling van aanvragen en bezwaarschriften door UHT. Hierbij speelt artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarin o.a. is bepaald dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, een rol. Daarnaast is de keuze voor generieke termijnen een afwijking van de systematiek van de Algemene

² ECLI:NL:RBAMS:2023:3204, rechtbank Amsterdam 17 mei 2023

³ Tegen zowel de uitspraak van de rechtbank Rotterdam als tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland is hoger beroep ingesteld bij de Raad van State.

wet bestuursrecht. De komende week zal met J&V verder worden gesproken om de juridische onderbouwing af te stemmen.

- In de huidige afwikkeling van zaken blijkt dat potentieel gedupeerden bezwaar aantekenen doordat de afhandeling van hun zaak zo lang duurt en er gebrek aan perspectief over de uitkomst is. Maatregelen om die gewenste duidelijkheid te geven en snelheid in de afwikkeling te brengen rechtvaardigen naar onze mening het wijzigen van de tot nog toe gehanteerde beslistermijnen.
- Aangezien de beslis- en bezwaartermijnen generiek fors worden verlengd, is het redelijk om ook de termijn waarbinnen de belanghebbende bezwaar kan aantekenen, te verlengen. Voorstel is om de termijn voor het indienen van bezwaar te verlengen naar 18 weken.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.

(afstemmen met VDO)

ook graag
hinken naar
eerdere
situaties

Wat is de
huidige
termijn?

na hoeveel
tijd wordt
bezwaar
om
"gemiddeld"
ingediend?



Ministerie van Financiën

AV 10-06-2027
bespreken

15/6 18.30

TER BESLISSING

Aan

De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Nota beslistermijnen

Datum

8 juni 2023

Notanummer

2023-0000139002

Bijlagen

Nota DGH 132736

Aanleiding

U ontvangt deze nota ter besluitvorming in vervolg op de nota van 1 juni 2023 (als bijlage bijgevoegd).

Beslispunt

Beslistermijnen aanpassen in de huidige regelingen in de hersteloperatie

Gaat u – onder voorbehoud van de afstemming met J&V – akkoord met het aanpassen van de volgende beslistermijnen:

- de beslistermijn voor UHT voor aanvragen integrale beoordelingen (IB) verlengen tot 31 december 2025 (zonder mogelijkheid om die daarna te verlengen);
- de termijnen voor het beslissen op bezwaar door UHT inzake beschikkingen op aanvraag in het kader van de hersteloperatie verlengen tot 1 juli 2027;
- de termijn voor het beslissen op bezwaar voor de aanvullende regelingen in het kader van de hersteloperatie verlengen tot en met 31 december 2027, met dien verstande dat na deze datum de normale termijn voor het beslissen op bezwaar (van in beginsel zes weken) weer wordt gehanteerd.

(wanneer)

Kernpunten

- Zoals in de nota d.d. 1 juni 2023 (kenmerk 2023-132736) geschetst is het voorstel om de huidige beslistermijnen generiek te verlengen:
 - voor het beslissen op een aanvraag IB: **31 december 2025**;
 - voor het beslissen op bezwaar in het kader van de hersteloperatie: **1 juli 2027**;
 - voor het beslissen op bezwaar voor de aanvullende regelingen (ex-partnerregeling, regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers en van overleden kinderen, kindregeling, HZK-regeling): **31 december 2027**, met dien verstande dat na deze datum de normale termijn voor het beslissen op bezwaar (van in beginsel zes weken) weer wordt gehanteerd.
- Eerder is ook de minder vergaande maatregel overwogen om de termijnen per regeling (substantieel) te verruimen. Dit verdient niet de voorkeur, omdat de verwachting is dat er dan juist nog meer vertraging optreedt vanwege de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende fases van afhandeling, waardoor de duur om in individuele zaken te beslissen niet constant is. Eén eindtermijn komt ook het meest tegemoet aan de noodzaak om de meest urgente gedupeerden het eerst te kunnen helpen, zonder dat deze achtergesteld worden doordat latere aanvragers met een beroep niet tijdig op hen voorgaan. Het toepassen van een generieke termijn is een (weinig voorkomende) afwijking van de systematiek van de Awb. Er is een voorbeeld waar een generieke

beslistermijn van een kalenderjaar is toegepast op de beslistermijn in bezwaar.¹ Wel wordt vaker in wettelijke bepalingen afgeweken van de geldende bezwaartermijnen zoals opgenomen in de Awb.

- Als er geen wettelijke maatregelen worden getroffen, blijven de huidige wettelijke beslistermijnen van kracht die in de praktijk niet haalbaar zijn en die ouders ook geen transparant beeld geven van wanneer zij – uiterlijk – een beslissing kunnen verwachten. De voorgestelde maatregelen geven dat beeld wel, voor de groep ouders als geheel en dragen daarmee bij aan een transparante voorspelbare overheid. Door deze wettelijke maatregelen kan maximaal worden ingezet op een zo efficiënt mogelijke planning waarbij:

- personele capaciteit die nu wordt ingezet voor ingebrekestellingen en beroepen niet-tijdig kunnen worden benut voor het realiseren van versnellingsmaatregelen en zo mogelijk het bereiken van verdere versnelling voor de gehele hersteloperatie;
- de planning kan worden geoptimaliseerd volgens het beginsel van first in first out, waarbij tevens ruimte is voor het vaker ruimte bieden aan urgente gevallen (maatregel 14^e VGR) en voor versnelde afdoening om de totale voorraad te beperken en zo de groep ouders als geheel minder lang te laten wachten.

- De voorgestelde beslistermijnen zijn onder voorbehoud van mogelijke extra instroom tot het einde van het jaar bij UHT.

- Bij deze voorstellen moet rekening gehouden worden met het risico dat advocaten in anticipatie op de in werking te treden wetswijziging, of na het in werking treden van de wet, alsnog (op grote schaal) ingebrekestellingen zullen versturen en beroepen niet-tijdig zullen instellen. Ook is op dit moment niet duidelijk wat de uitkomst zal zijn van de gerechtelijke procedures in hoger beroep bij de Raad van State tegen de uitspraken van de rechtbanken over de beroepen niet-tijdig.

- Het eenzijdig ten nadele van de burger aanpassen van de beslistermijnen staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en het fair-trialbeginsel zoals opgenomen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Indien wordt gekozen de beslistermijnen te verlengen wordt daarbij gedacht aan de onderbouwing die gegeven is onder het kopje "motivering juridische toelaatbaarheid".

- De voorgestelde aangepaste beslistermijnen houden een juridisch novum in en werken voor zowel de lopende, nog aan te vangen, als de reeds verlopen termijnen.

- Deze nota ligt momenteel ook ter afstemming bij ambtelijk J&V. J&V is voornamelijk gevraagd te kijken naar de juridische onderbouwing.

- De voorgestelde beslistermijnen zijn in beginsel in lijn met de inzet vanuit het project Versneld Duidelijkheid voor Ouders. Deze kunnen uiteraard worden aangepast naar aanleiding van de bespreking van de maatregelen en tijdslijnen binnen dat project.

Toelichting

Benodigde verlengingen beslis- en bezwaartermijnen

Op basis van een analyse van huidige doorlooptijden heeft UHT in beeld gebracht wat de meest realistische beslistermijnen op aanvragen en op bezwaarschriften zijn. Deze beslistermijnen wijken, zoals bekend, af van de cijfers waar de rechtbank Midden-Nederland zich op heeft gebaseerd bij het bepalen van een realistische beslistermijn voor UHT.

¹ In artikel 30 van de Wet waardering onroerende zaken is bepaald dat de gemeenteambtenaar voor alle aanvragen die niet zijn ingediend in de laatste zes weken van een kalenderjaar, uitspraak doet in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen

termijn
uitspraak
veelstank
M-NL
Ridder
Hoe
Dijk

a. Beslissing op een aanvraag – 31 december 2025

De prognose van UHT is dat op 31 december 2025 honderd procent van de IB is afgerond. Deze datum van 31 december 2025 geldt zowel voor de groep waarbij de beslistermijn nog niet is verlopen als voor de groep waarbij dat wel het geval is.

De planning ten aanzien van de IB is gedeeld in de VGR t1 2023 en is als volgt: met de aankondiging van het maatregelenpakket voor versnelling en verbetering, is de prognose afgegeven dat 90% van de IB afgehandeld is in het eerste kwartaal van 2025, en de laatste 10% in het half jaar daarna. Voorbehoud was hierbij dat de omvang van de doelgroep constant blijft en de opschaling bij UHT volgens schema loopt. De huidige inschatting is nog steeds dat 90% van de eerder verwachte aanmeldingen (ca. 57.000 van de 63.000) afgerond zullen zijn in het eerste kwartaal van 2025. In het half jaar daarna zullen de resterende 6.000 aanmeldingen worden afgerond.

UHT verwacht eind 2023 ruim 68.000 aanmeldingen te hebben in plaats van de 63.000 die in de VGR Q4 2022 zijn genoemd. In de VGR t1 2023 wordt aangegeven dat voor de geprognosticeerde 5.000 extra aanmeldingen naar verwachting de IB wordt afgerond in het derde en/of vierde kwartaal van 2025 waardoor de verwachte afhandeling van alle IB's uitkomt op 31 december 2025.

De beslistermijn van 31 december 2025 zal alleen gelden voor de IB. Met betrekking tot de CWS is nog geen realistische termijn te geven. Deze is mede afhankelijk van de alternatieven met betrekking tot Versneld Duidelijkheid voor Ouders.

b. Beslissing op bezwaar (aanvrager) – 1 juli 2027

In de 13^e VGR is een ambitieus plan neergelegd om eind 2026 alle bezwaren tegen de IB te hebben afgehandeld. De onderbouwing daarvan is neergelegd in een business case bezwaar (u bent hierover geïnformeerd in de nota van 18 januari 2023 met nr. 2023-11609) en is gebaseerd op verschillende maatregelen, waaronder:

- verkorting van de doorlooptijden (vergroten productiviteit);
- werving van personeel;
- beperken uitstroom personeel;
- automatisering backoffice.

De realisatie blijft tot op heden achter, zoals ook toegelicht in de 14^e VGR. De prognose om alle bezwaren (eerste toets en IB) in 2026 te hebben afgerond komt daarmee onder druk te staan. In de aanbiedingsbrief van de 14^e VGR staan de maatregelen opgenomen ter versnelling van het bezwaarproces. Aannee is dat deze beoogde versnelling nodig is om de gegeven prognose van eind 2026 te realiseren en dat dat niet leidt tot verdere versnelling ten opzichte van de business case. Daarnaast is ook hier de voorziene toegenomen instroom bij de IB (68.000 in plaats van 63.000) van belang. Gelet op de besliscapaciteit per maand die in 2026 op 408 zaken per maand wordt voorzien, levert dat een extra tijdsbeslag van ongeveer drie maanden op, rekening houdend met het gehanteerde bezwaarpercentage van 20%. Binnen het project Versneld Duidelijkheid voor Ouders zijn er verschillende maatregelen opgenomen rondom bezwaar, met de inzet om de bezwaren binnen de afgegeven prognose af te ronden. Afwachtende de besluitvorming binnen dat traject en de onzekerheid bij de huidige prognose ligt het nu in de rede om niet eind 2026 als einddatum in de wet op te nemen, maar uit te gaan van 1 juli 2027.

c. Beslissingen op bezwaar nieuwe regelingen – 31 december 2027

Voor de nieuwe regelingen: kindregeling, HZK-regeling, ex-partnerregeling, regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers en van overleden kinderen, geldt dat de termijnen nog

niet zijn aangevangen of nog conform termijn lopen bij de reeds aangevangen kindregeling. Toch wordt met het oog op de reeds bestaande bezwaren en aankomende bezwaren bij KOT bij het cluster BBI van UHT voorzien dat ook hier termijnen overschreden zullen worden.

De instroom bezwaren op deze regelingen is verder afhankelijk van een aantal aannames en onzekerheden, zoals:

- De instroom bezwaren is onbekend bij gebrek aan historische gegevens.
- Het aantal zelfmelders, met mogelijk afwijzingen, vormt een risico.
- Het ontbreken van ervaring met de behandeling van bezwaren op de nieuwe regelingen, waardoor de behandelduur per bezwaar nog niet zeker is.

Zodoende is het verstandig om in aansluiting op de termijn van 1 juli 2027 voor bezwaar KOT een marge van een halfjaar in te bouwen voor de bezwaren op de aanvullende regelingen tot 31 december 2027.

Omdat de bezwaartermijn voor de aanvullende regelingen afhankelijk is van het moment waarop wordt bepaald of een aanvrager voor een herstelregeling in aanmerking komt, kan de datum om bezwaar in te stellen ook na 31 december 2027 liggen. In een dergelijk geval worden de gebruikelijke ~~Awb~~-beslistermijnen op bezwaar weer gehanteerd.

Motivering juridische toelaatbaarheid

- Het eenzijdig ten nadele van de burger aanpassen van de beslistermijnen staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en het fair-trialbeginsel zoals opgenomen in Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het gaat hierbij voornamelijk om artikel 6 EVRM waarin o.a. is bepaald dat een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn. Het recht op een eerlijk proces omvat verder het principe van equality of arms, wat bepaalt dat er sprake moet zijn van processueel evenwicht tussen de partijen.
- Bij het stellen van nieuwe beslistermijnen voor de groep voor wie de beslistermijnen al zijn verstreken maar die (nog) geen beroep niet tijdig bij de rechtbank hebben ingediend, is er eerder sprake van een strijdigheid met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 6 EVRM.
- Als gevolg van het verlengen van de beslistermijn voor UHT is de effectieve toegang van deze groep tot de rechter beperkt. Deze groep kan geen snellere beslissing via de rechter afdwingen en zij hebben niet langer recht op een dwangsom als zij de Staat in gebreke stellen. De onderbouwing van het stellen van nieuwe beslistermijnen dient in het licht van artikel 6 EVRM te worden beoordeeld. Dit betekent dat de inperking van de rechten van burgers bij wet is voorzien en voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. Daarnaast moet de maatregel een legitiem doel dienen dat noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het gaat daarbij om de toetsing aan noodzaak, proportionaliteit en subsidiariteit. De inmenging moet evenredig zijn aan het nagestreefte doel (proportionaliteit) en de daarvoor aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn. Er mogen geen andere middelen voorhanden zijn die een geringere inbreuk veroorzaken en waarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt (subsidiariteit). Verder moet er sprake zijn van een evenwichtigheid van de belangen aantasting in relatie tot de nagestreefte doelstellingen.
- In het kader van toetsing aan artikel 6 EVRM is van belang of de beslistermijnen in het kader van de hersteloperatie toeslagenaffaire verlengd mogen worden (voor een herstelmaatregel kinderopvangtoeslag tot 31 december 2025, voor het beslissen op bezwaar op beschikkingen op aanvraag tot en met 1 juli 2027 en voor het beslissen op bezwaar voor de aanvullende regelingen tot en met 31 december 2027). Het verlengen van de beslistermijnen vormt immers een beperking voor (potentieel) gedupeerden van

andere hand:
alles doen
daar gedaan
hebben en
aan de
versnellen

wie de beslistermijn al verlopen is maar die (nog) geen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om een beroep niet-tijdig in te stellen. Voor de overige (potentieel) gedupeerden geldt dat de regels tijdens de beoordelingsprocedures worden gewijzigd wat ook inperking van hun rechten betekent (namelijk het vervallen van de mogelijkheid om beroep niet-tijdig aan te tekenen na het verstrijken van de beslistermijn van tweemaal 6 maanden). Een inperking van het recht om een beroep niet-tijdig in te stellen, is mogelijk maar hierbij moet wel een afweging worden gemaakt tussen individuele belangen en collectieve belangen (die worden gediend met het legitieme doel).

- De hersteloperatie toeslagen heeft een grootschalig en omvangrijk karakter. De verwachting van UHT is 68.000 aanvragen eind 2023 en de teller staat nu al op 63.000. Het structureel overschrijden van de wettelijke beslistermijnen, maakt een vergaande ingreep noodzakelijk. Het mitigeert de ongewenste tendens om individuele procedures van gedupeerde ouders te blijven versnellen ten nadele van het collectief van aanvragers (ouders die geen beroep bij de rechtbank instellen), en daarmee het ongewenste gevolg dat UHT steeds minder tijd aan inhoudelijke beoordelingen kan besteden en verdere grootschalige vertraging optreedt.
- Het legitieme doel is dat alle (potentieel) gedupeerden recht hebben op duidelijkheid over wanneer zij een beslissing kunnen verwachten en dat het stellen van één lange termijn het eerlijkst is en de meeste duidelijkheid geeft voor (potentieel) gedupeerden. Specifiek bij het herstel van de toeslagenaffaire wordt er steeds meer geprocedeerd over het niet nemen van besluiten in vergelijking met andere beroepen niet-tijdig. Gedupeerden willen weten waar ze aan toe zijn en hebben hier ook recht op.
- Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat UHT de hersteloperatie moet kunnen afhandelen op basis van het moment van binnenkomst van de aanvraag zonder dat grote hoeveelheden beroepsprocedures vanwege niet-tijdig beslissen deze planning telkens doorkruisen. De collectieve belangen van alle gedupeerde ouders die in afwachting zijn van een beslissing van UHT wegen zwaarder dan de belangen van de selectie van gedupeerde ouders die zich tot de rechtbank wendt met een beroep vanwege niet-tijdig beslissen. De bijzondere situatie van de hersteloperatie rechtvaardigt deze wijze van afdoening. Dit is eerlijker voor de groep ouders als geheel en voorkomt het nu al zichtbare effect dat de beroepsprocedures de processen bij UHT (in toenemende mate) verstoren. Daardoor is de beperking van het recht evenredig aan het nagestreefde doel en is de maatregel om beslistermijnen categorisch te verlengen als proportioneel te beschouwen.
- Verder zijn er geen andere middelen waarmee hetzelfde resultaat zou kunnen worden bereikt: op de instroom van zowel aanvragen als de (exponentiële) toename van het aantal beroepen niet-tijdig is geen invloed uit te oefenen. Als gevolg hiervan is al grote stagnatie opgetreden in de afhandeling van aanvragen en beslissingen op bezwaar. Deze vertraging hangt nauw samen met de beslistermijnen die in de Wht zijn opgenomen en waarvan is vastgesteld (door meerdere rechtbanken) dat deze van meet af aan niet realistisch (te kort) waren. UHT geeft gevolg aan de gerechtelijke uitspraken. Dit betekent dat ouders maar zeer beperkt op volgorde van binnenkomst worden behandeld en er grote verschillen ontstaan in de snelheid waarmee ouders worden geholpen. Daarnaast levert het een grote werkstroom op die veel tijd en aandacht vergt, waardoor het geheel aan ouders langzamer wordt geholpen. Een betere doorstroom in de afhandeling kan daardoor alleen bewerkstelligd worden door de beslistermijnen te verlengen tot een einddatum verder weg, zodat het grootschalige proces waar UHT zich voor gesteld ziet, niet telkens vertraagd wordt door beroepen niet-tijdig. Hierdoor voldoet het verlengen van beslistermijnen ook aan de subsidiariteit.
- Ook de groep voor wie de termijnen al verlopen zijn (26.000 aanvragers) geldt dat het stellen van één termijn een legitiem doel dient en beperking van hun rechten kan rechtvaardigen. In aanvulling op wat hiervoor staat over toetsing aan artikel 6 EVRM, geldt voor deze groep, sterker dan voor de groep van wie de beslistermijnen nog niet

urgentie

verstrekken zijn en de groep toekomstige aanvragers, dat zij recht hebben op een beslissing en moeten kunnen profiteren van het first in first out principe van behandeling van hun aanvraag/bezwaar. Juist in deze groep bevinden zich aanvragers van het eerste uur die het langst op een beslissing wachten. Door het stellen van één termijn is het effect specifiek voor deze groep het grootst: de langst wachtenden ontvangen het eerst een beslissing, zonder dat individuele beroepen niet-tijdig van gedupeerde ouders die (veel) later een aanvraag hebben gedaan, dit nog kunnen frustreren.

- De belangen van alle gedupeerden gezamenlijk (afdoening binnen een redelijke/realistische termijn) gaat gelet op het voorgaande, voor op het individuele belang om via de rechter een snellere beoordeling af te dwingen. Het is daarom wenselijk om realistische termijnen hiervoor vast te leggen in wetgeving. Eén lange termijn is daarbij eerlijker en duidelijker voor alle ouders samen. Dit betreft voor bezwaren een afwijking van de systematiek van de Awb. Gezien het unieke karakter van de hersteloperatie waarbij in een beperkte periode een zeer groot aantal zaken (tienduizenden) moeten worden behandeld, is het noodzakelijk om af te wijken van deze systematiek.

Financiën

Het verruimen van de beslistermijnen zoals vermeld, zal er in de praktijk toe leiden dat het aantal ingebrekestellingen, verzoeken om een dwangsom en beroepen niet tijdig bij de rechtbank zeer beperkt zal zijn. Door met terugwerkende kracht te regelen dat de beslistermijnen ook gelden voor de reeds verlopen termijnen, dient er rekening mee te worden gehouden dat ouders en hun gemachtigden zich daarbij niet zullen neerleggen en er – al dan niet vóór inwerkingtreding van de wet – alsnog beroepen niet tijdig beslissen worden ingediend. Afhankelijk van dat effect en de inwerkingtreding van de aangepaste beslistermijnen zal een deel van de huidige beschikbare budgetten (€ 20,6 miljoen) niet benodigd zijn.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Wat is gedaan
met eerdere
opm.?



Ministerie van Financiën

A/26-06-2023
bespreken

27/6/23.15

TER BESLISSING

Aan

De staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Nota beslistermijnen

Datum
22 juni 2023

Notanummer
2023- 152774

Bijlagen
Advies JenV / BZK

Aanleiding

U ontvangt deze nota ter beslissing in vervolg op de nota's van 1 en 8 juni 2023 (kenmerk 2023-132736 en 2023-139002). In vervolg op de vorige nota's is op 22 juni 2023 advies van JenV en BZK ontvangen. In deze nota ontvangt u een voorstel voor nieuwe realistische beslistermijnen. Het advies van JenV/BZK van 22 juni 2023 is hierin verwerkt.

Beslispunten:

Beslispunt 1:

Bent u akkoord met het verlengen van de beslistermijnen voor alle aanvragen in categorie A en B (nog niet verlopen termijnen) tot 31 december 2025.

Beslispunt 2:

Welke van de twee opties met betrekking tot de termijn van beslissing op bezwaar heeft uw voorkeur:

- Optie A: één generieke beslistermijn met einddatum 1 juli 2027 voor kinderopvangtoeslag en 31 december 2027 voor nieuwe regelingen.
- Optie B: het verlengen van de beslistermijnen uit de Awb. De berekening van hoe lang deze termijnen dan zouden moeten worden, wordt dinsdag afgerond en kan tijdens de staf of ander besprekingsmoment worden toegelicht. Tenzij de berekening leidt tot een zeer lange beslistermijn, heeft optie B onze voorkeur boven optie A.

Kernpunten

- In de nota's d.d. 1 juni 2023 (kenmerk 2023-132736) en 8 juni 2023 (kenmerk 139002) is het voorstel geschetst om de huidige beslistermijnen generiek te verlengen:
 - voor het beslissen op een aanvraag IB: 31 december 2025;
 - voor het beslissen op bezwaar in het kader van de hersteloperatie: 1 juli 2027;
 - voor het beslissen op bezwaar voor de aanvullende regelingen (ex-partnerregeling, regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers en van overleden kinderen, kindregeling, HZK-regeling): 31 december 2027, met dien verstande dat na deze datum de normale termijn voor het beslissen op bezwaar (van in beginsel zes weken) weer wordt gehanteerd.
- Daarnaast bent u geïnformeerd over de redenen waarom het verlengen noodzakelijk is voor UHT en heeft u in deze nota's een motivering gekregen van de juridische toelaatbaarheid.

- Eén van de mogelijkheden om noodzakelijke ruimte te creëren voor de uitvoering, is aanpassing van de beslisttermijnen. Dit is een maatregel die wordt voorgesteld naast de maatregelen die in VDO worden voorgesteld.
- Tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland is hoger beroep aangetekend bij de Raad van State (voorlopige voorziening). Met deze nota informeer ik u dat het eerste hoger beroep bij de Raad van State dient op 17 juli 2023. *Wanneer?*
- Vanwege het ingrijpende karakter op rechtsbescherming in brede zin heeft ook overleg met ambtelijk J&V en BZK plaatsgevonden op 16 juni 2023. Daarnaast hebben BZK en J&V gezamenlijk een memo geschreven met een appreciatie van de eerder met u besproken nota. Dit memo is als bijlage toegevoegd. Het gaat hier om een ambtelijk memo dat niet is voorgelegd aan de bewindspersonen.
- Naar aanleiding van het advies van J&V en BZK is door UHT nogmaals gekeken naar de beslisttermijn op bezwaar. Daarbij is naast een generieke beslisttermijn van 31 juli respectievelijk 31 december 2027 nogmaals gekeken naar een vaste verlenging van de beslisttermijn (verlenging van de Awb-termijnen van 6+6 weken). UHT berekent op dit moment nog wat een redelijke beslisttermijn dan zou moeten zijn. De verwachting is dat dit om een **nader te bepalen aantal** weken zal gaan. De exacte beslisttermijn kunnen wij u tijdens de bespreking van deze nota toelichten. Tenzij de berekening leidt tot een zeer lange beslisttermijn, heeft optie B de voorkeur boven optie A.

Toelichting

Beslispunt 1 – verlengen beslisttermijnen aanvraag IB

Met betrekking tot de beslissingen op de aanvraag IB zijn kortweg de volgende categorieën te onderscheiden. Ook J&V en BZK maken het onderscheid tussen deze drie categorieën.

Categorie A – nog niet ingediende aanvragen

Het betreft hier aanvragen die nog niet zijn ingediend en waarvan de beslisttermijn nog niet is gaan lopen. Het verlengen van de beslisttermijnen voor deze aanvragen ligt het minst gevoelig.

BZK en J&V geven bij deze categorie aan dat deze beslisttermijn, hoewel uitzonderlijk lang, mogelijk kan worden gerechtvaardigd, afhankelijk van de onderbouwing. Wij adviseren u dan ook deze termijnen te verlengen.

Categorie B – al ingediende aanvragen waarvan de termijn nog niet is verlopen

Deze categorie betreft aanvragen die al wel zijn ingediend, maar nog niet zijn verlopen op het moment dat de voorgenomen wetswijziging bekend wordt gemaakt (bijvoorbeeld door middel van een persbericht). Het verlengen van deze termijnen is kwetsbaarder dan de termijnen in categorie A.

Door wel de al ingediende, niet verlopen aanvragen te verlengen kan voor de in 2023 ingediende aanvragen IB geregeld worden dat zij vóór 31 december 2025 een beslissing ontvangen. Dit betreft (afhankelijk van de definitieve instroom tegen het einde van het jaar) een groep van circa 8.000 tot 10.000 aanvragers. Hiermee ontstaat voor deze groep aanvragers duidelijkheid over het moment waarop zij hun beslissing uiterlijk ontvangen. BZK en J&V geven bij deze categorie aan dat het verlengen van deze termijnen juridisch kwetsbaar is, maar niet bij voorbaat ontoelaatbaar. Omdat de rechtspositie (spelregels) van deze groep tussentijds wordt gewijzigd, staat er een spanning met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Gezien het belang van het verlengen

van deze termijnen voor UHT adviseren wij u dan ook om ook de termijnen voor de ouders in categorie B te verlengen.

Categorie C – al ingediende aanvragen waarvan de termijn al is verlopen

Deze categorie betreft aanvragen die al zijn ingediend en waarvan de termijnen al zijn verlopen. Zoals eerder met u besproken is het verlengen van deze termijnen heel erg kwetsbaar.

BZK en J&V concluderen dat de voorgesteld beslistermijn voor deze groep ouders (waarschijnlijk) juridisch ontoelaatbaar is. Deze termijnverlenging staat nog meer dan bij de ouders in categorie B op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Daarnaast is het mogelijk dat deze wijziging ook in strijd is met het eigendomsrecht van artikel 1 EVRM. Wij adviseren u om de termijnen voor de ouders in categorie C niet te verlengen.

Beslistermijn – 31 december 2025

Het voorstel is om de beslistermijnen voor de aanvragen uit categorie A en B vast te stellen op 31 december 2025. UHT komt naar aanleiding van analyse van doorlooptijden uit op een termijn die verder in de toekomst ligt dan de datum 1 juli 2024, die de rechtbank Midden-Nederland heeft bepaald. Het gaat hier om lange termijnen die realistisch zijn. Het heeft geen zin om (opnieuw) niet haalbare termijnen vast te leggen. Daarbij is het vaste rechtspraak dat een (nadere) termijn niet onnodig lang maar ook niet onrealistisch kort mag zijn (bijv. RvS 26 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:325). Weliswaar zijn de benodigde beslistermijnen absoluut gezien lang, maar relatief gezien (afgezet tegen de enorme omvang van de hersteloperatie, verwachte instroom eind 2023 van 68.000), zijn deze als redelijk te beschouwen.

Voor deze groep verdient het de voorkeur om één termijn op te nemen die als uiterste datum geldt waarvoor alle aanvragen moeten zijn afgehandeld. UHT moet namelijk de hersteloperatie kunnen afhandelen op basis van het moment van binnenkomst van de aanvraag zonder dat grote hoeveelheden beroepsprocedures vanwege niet tijdig beslissen deze planning telkens doorkruisen. De bijzondere situatie (grote aantallen aanvragers en ouders die bezwaar maken) van de hersteloperatie rechtvaardigt deze wijze van afdoening. Voor de groep ouders als geheel is één datum eerlijker. Eén datum voorkomt het nu al zichtbare effect dat de beroepsprocedures de processen bij UHT (in toenemende mate) verstoren. Eén eindtermijn komt ook het meest tegemoet aan de noodzaak om de meest urgente gedupeerden het eerst te kunnen helpen, zonder dat deze achtergesteld worden doordat latere aanvragers met een beroep niet tijdig op hen voorgaan.

De genoemde categorieën zijn hierna schematisch weergegeven:

Categorie	Wat?	BZK & JV	Advies met
Categorie A	Nog niet ingediende aanvragen	Verlenging kan worden gerechtvaardigd	Verlengen tot en met 31 december 2025
Categorie B	Ingediende aanvragen waarvan de termijn nog niet is verlopen	Verlenging kwetsbaar, maar niet bij voorbaat juridisch ontoelaatbaar	Verlengen tot en met 31 december 2025
Categorie C	Ingediende aanvragen waarvan de termijn al is verlopen	Verlenging (waarschijnlijk) juridisch ontoelaatbaar	Niet verlengen

Beslispunt 2 – verlengen termijn beslissing op bezwaar

Voor het verlengen van de termijn voor de beslissingen op bezwaar bestaan twee opties:

Optie A – het verlengen van de beslistermijn voor bezwaar tot één generieke datum

In eerdere nota's en besprekingen met u is het voorstel gedaan om de beslistermijnen op bezwaar generiek te verlengen. Daarbij is voorgesteld om een onderscheid te maken voor de bezwaren inzake de aanvrager kinderopvangtoeslag (categorie 1) en de bezwaren met betrekking tot de aanvullende regeling (categorie 2).

Categorie 1 – Bezwaren die verband houden met de aanvrager kinderopvangtoeslag – 1 juli 2027

Het gaat hier om bezwaren die verband houden met de aanvrager kinderopvangtoeslag. Voorgesteld wordt om de termijn voor deze bezwaren te verlengen naar 1 juli 2027.

Categorie 2 – Bezwaren alle overige regelingen – 31 december 2027

Het gaat hier om bezwaren die verband houden met alle overige regelingen (kindregeling, HZK-regeling, nabestaandenregeling, regeling van overleden kinderen en ex-partnerregelingen). Voorgesteld wordt om deze termijn voor deze bezwaren te verlengen naar 31 december 2027. Na deze termijn zal weer worden teruggevallen op de Awb-termijn.

Bij het verlengen van de beslistermijn op bezwaar, zowel bij optie A als optie B, gaat het alleen om bezwaren die op het moment van de wetswijziging nog niet waren ingediend. J&V en BZK zeggen daarvan dat, hoewel de termijnen ver in de toekomst liggen, deze beslistermijn mogelijk kan worden gerechtvaardigd.

Optie B – het verlengen van de beslistermijnen voor bezwaar uit de Awb

Een alternatief voor bezwaar (zowel kinderopvangtoeslag als nieuwe regelingen) is om niet met een vaste datum te werken, maar om de beslistermijn voor UHT te verlengen naar **nader te bepalen aantal** weken met eenmalige verlenging van **nader te bepalen aantal** weken. Dit zal gelden voor alle ingediende, nog niet verlopen en alle nog in te dienen bezwaren per 1 januari 2024.

Het voordeel van deze optie is dat voor elk ingediend bezwaar eenzelfde beslistermijn geldt van **nader te bepalen aantal** weken + verlenging van **nader te bepalen aantal** weken, waardoor de aanvrager concreet en eerder weet wanneer deze een beslissing op bezwaar zal ontvangen. Daarnaast blijft de beslistermijn voor UHT ook gehandhaafd en uniform, terwijl bij een einddatum van 1 juli 2027 of 31 december 2027 de beslistermijn voor UHT relatief korter wordt naarmate deze datum dichterbij komt.

Door voor deze optie te kiezen wordt nauwer aangesloten bij de Awb dan door de systematiek van een termijn met eenmalige verlenging te volgen. Alleen de termijn zelf wordt verlengd.

Voorzien is dat de doorlooptijd van bezwaren vooral voor kinderopvangtoeslag de komende jaren zal verschillen. Op het moment dat de grootste voorraad bezwaren er ligt, is de doorlooptijd langer dan op het moment dat deze voorraad is weggewerkt. Dit betekent dat de beslistermijn op bezwaar gebaseerd is op de langste doorlooptijd, door UHT geschat op **nader te bepalen aantal** weken. De termijn wordt vervolgens opgeknipt in een primaire beslistermijn met daaraan toegevoegd een eenmalige verlenging. Zodoende bestaat er, in het geval UHT de grootste voorraad heeft afgerond, de mogelijkheid niet van deze verlenging gebruik te maken en eerder een beslissing op bezwaar te geven. UHT verwacht de volledige

analyse hieromtrent dinsdagochtend te hebben afgerond. Graag komen we hier in de bespreking over deze nota nog nader op terug.

In onderstaande tabel zijn alle huidige- en voorgestelde beslistermijnen weergegeven.

Regeling	Beslistermijn	Beslistermijn	Bezwaartermijn	Bezwaartermijn	Bezwaartermijn
	<u>huidig</u>	<u>voorstel</u>	<u>huidig</u>	<u>optie A</u>	<u>optie B</u>
Aanvraag IB	Tweemaal zes maanden	31 december 2025	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	1 juli 2027
Aanvraag CWS	Tweemaal zes maanden	Afhankelijk van VdVO	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	1 juli 2027
Kindregeling	In beginsel ambtshalve	Geen wijziging	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	31 december 2027
HZK-regeling	In beginsel ambtshalve	Geen wijziging	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	31 december 2027
Nabestaandenregeling	In beginsel tweemaal zes maanden	Geen wijziging	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	31 december 2027
Regeling overleden kinderen	Tweemaal zes maanden	Geen wijziging	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	31 december 2027
Ex-partnerregeling	In beginsel tweemaal zes maanden	Geen wijziging	Awb-termijn (in beginsel zes weken)	Nader te bepalen aantal weken	31 december 2027

Indien het beleid tijdig wordt afgerond bestaat de mogelijkheid mee te lopen met het Belastingplanpakket. Het tijdpad hiervoor wordt steeds krappert. Om de planning te halen moeten zowel de wetgeving als de Uitvoeringstoets uiterlijk 11 juli worden afgerond.

Financiële consequenties

Het verlengen van de beslistermijnen lijkt financieel voordeel op te leveren omdat het risico op 'beroepen niet-tijdig' waarschijnlijk zal afnemen. Echter, gezien de onzekerheden met betrekking tot de beslistermijnen voor bezwaar kan dit financieel voordeel minder positief zijn. Vooralsnog wordt er daarom vanuit gegaan dat de aanpassingen van de beslistermijnen per saldo (nog) niet leidt tot financieel voordeel of nadeel.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Memo verlenging beslistermijnen

Aanleiding

Op verzoek van de staatssecretaris van Financiën (Toeslagen en Douane) heeft ambtelijk FIN aan ambtelijk BZK en J&V om een standpunt gevraagd over het voornemen om beslistermijnen aan te passen in het kader van de hersteloperatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire. Voor deze aanpassingen is een wijziging nodig van (in ieder geval) de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht). Ambtelijk FIN vraagt zich af hoe de voorgenomen aanpassingen zich verhouden tot het rechtszekerheidsbeginsel en het recht op een eerlijk proces. Meer concreet wil men graag weten of deze aanpassingen, op onderdelen of in hun geheel, een juridische/constitutionele grens overgaan.

Dit memo is gebaseerd op de informatie in de nota beslistermijnen van FIN van 8 juni 2023 en bevat een ambtelijk standpunt van JenV en BZK; vanwege de krappe termijn is dit standpunt niet van tevoren voorgelegd aan de bewindspersonen van betreffende departementen.

Benadrukt wordt dat een eerste inschatting is gemaakt van de juridische haalbaarheid van de voorgenomen aanpassingen, bij een (eventuele) nadere uitwerking in een wetsvoorstel zal uiteraard pas definitief kunnen worden beoordeeld of de voorgenomen wijzigingen de grond- en mensenrechtelijke toets kunnen doorstaan.

Voorgestelde aanpassingen en juridische onderbouwing

Het voornemen van FIN tot wijziging van de Wht strekt zich uit tot drie categorieën van beslistermijnen:

- 1) Ten aanzien van beslissingen op aanvragen van compensatie;
- 2) Ten aanzien van beslissingen op bezwaar in het kader van de hersteloperatie;
- 3) Ten aanzien van beslissingen op bezwaar in het kader van aanvullende regelingen.

De voorgestelde beslistermijnen komen neer op substantiële verlengingen ten opzichte van de huidige beslistermijnen voor deze categorieën. Per categorie zouden vaste einddata gaan gelden van resp. 31 december 2025, 1 juli 2027 en 31 december 2027. Als rechtvaardiging voor deze substantiële verlengingen noemt FIN het feit dat de wettelijke beslistermijnen op dit moment, als gevolg van de enorme omvang van de toeslagenaffaire, structureel worden overschreden. Deze overschrijdingen leiden tot een tendens onder (mogelijk) gedupeerde ouders om te gaan procederen tegen het niet tijdig beslissen door de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) obv art. 4:17 e.v. Awb. En dat voorkomt weer dat de UHT zich volledig kan wijden aan de inhoudelijke beoordeling van compensatieaanvragen.¹

Met opmerkingen P-gv: NB @FIN: Het is voor de beoordeling van belang om de huidige beslistermijnen ook goed in beeld te brengen, zodat duidelijk is wat er precies veranderd, die termijnen vinden wij niet goed terug in de nota.

¹ Zie de bijgevoegde nota van FIN voor een uitgebreide beschrijving van deze rechtvaardiging. De argumentatie van FIN in de nota komt overeen met (en is ingegeven door?) de argumentatie in een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland (14-04-

Om de situatie weer in de hand te krijgen en gedupeerde ouders in collectieve zin te kunnen helpen, stelt FIN voor om de termijnverlengingen toe te passen op een brede groep van gedupeerde ouders, te weten:

- a) Beslissingen op aanvragen en op bezwaar waarvan de termijn – bij de inwerkingtreding van de wetswijziging (streven 1 januari 2024) – nog niet is gaan lopen;
- b) Beslissingen op aanvragen en op bezwaar waarvan de termijn – bij de inwerkingtreding van de wetswijziging (streven 1 januari 2024) – reeds is gaan lopen maar nog niet is verstreken;
- c) Beslissingen op aanvragen (**niet** op bezwaar) waarvan de termijn – bij de inwerkingtreding van de wetswijziging (streven 1 januari 2024) – reeds is verstreken.

Wanneer wordt gekozen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht, is het van belang aanwijzing 5.62 in acht te nemen: aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend. Een reden voor het toekennen van terugwerkende kracht kan zijn de noodzaak tot het plotseling laten gelden van een nieuwe regeling om te voorkomen dat burgers maatregelen treffen waardoor de regeling haar beoogde effect ontbeert of zelfs een tegenovergesteld effect sorteert. De grensdatum van de terugwerkende kracht kan dan samenvallen met de datum waarop van betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevergd dat zij al voorafgaande aan de inwerkingtreding met de verandering in de regelgeving rekening hielden.

FIN plaatst de motivering van de juridische toelaatbaarheid van de bovengenoemde aanpassingen in de sleutel van artikel 6 EVRM, dat een recht op een eerlijk proces waarborgt en verschillende constitutionele elementen bevat, zoals het recht op toegang tot de rechter en de eis van een redelijke termijn. Daarnaast noemt FIN het rechtszekerheidsbeginsel, dat niet als zodanig in artikel 6 EVRM is vervat maar wel in onderdelen van deze bepaling doorklinkt. Met name ten aanzien van de categorie van reeds verstreken termijnen (groep c) signaleert FIN dat er sprake kan zijn van een strijdigheid met artikel 6 EVRM en het rechtszekerheidsbeginsel. Tegelijkertijd meent FIN, in het licht van de hierboven beschreven rechtvaardiging, dat de voorgenoemde aanpassingen grosso modo kunnen worden opgevat als geoorloofde beperkingen van artikel 6 EVRM (evenredig en proportioneel).

Toets constitutionele aspecten

Ambtelijk BZK en J&V hebben begrip voor de enorme uitdaging waarmee FIN zich geconfronteerd ziet in het kader van de hersteloperatie toeslagen. In dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen vergaande beperkingen van een grondrecht en rechtsbeginselen toelaatbaar zijn. Dit wijst onder meer de jurisprudentie van het EHRM omtrent het begrip 'redelijke termijn' in artikel 6 EVRM uit.² Tegelijkertijd breekt nood geen wet, en dienen de door FIN

2023), waarin de rechtbank in afwijking van de wettelijke bepalingen in de Wht en Awb bepaalt dat de Belastingdienst/UHT een nadere beslistermijn krijgt tot 1 juli 2024.
ECLI:NL:RBMNE:2023:1702.

² Factsheet redelijke termijn

Met opmerkingen P.gv.: **NB @FIN:** Een (deel)aspect dat in een eventueel vervolgtraject nog zou moeten worden gezien is de afweging tussen de individuele belangen van een toeslagenuder versus het belang van de groep benadeelden. Mag je als overheid onder het EVRM het argument van de afhandeling voor de totale groep benadeelden boven het recht op een redelijke termijn van een ouder plaatsen die de aanvraag al lang en breed heeft gedaan, terwijl eea voortduurt en nog steeds schade lijdt? Enerzijds kun je betogen dat een ouder met deze termijnverlenging ligt zeker is van een afhandeling op een datum die dan nu duidelijk is en anderzijds is die termijn in totaliteit natuurlijk wel behoorlijk lang.

voorgenomen aanpassingen van de Wht binnen de kaders van toepasselijk hoger recht te blijven. Dat hoger recht wordt in casu gevormd door ongeschreven algemene rechtsbeginselen (rechtszekerheidsbeginsel³; vertrouwensbeginsel), verdragsrecht (artikel 6 EVRM; artikel 1, Eerste Protocol EVRM) en de Grondwet (artikel 17).

Ambtelijk BZK en J&V hebben hun standpunt onderling afgestemd en komen in dit stadium tot eenzelfde oordeel. Als vertrekpunt voor de toets hebben zij het hierboven gemaakte onderscheid genomen tussen de groepen gedupeerde ouders waarvoor de verlengingen van de beslistermijnen zouden moeten gaan gelden (a,b,c). In één geval komen zij tot het oordeel dat een duidelijke juridische grens wordt overschreden (groep c). Bij groep b worden de randen van het recht opgezocht; het is de vraag of dit juridisch toelaatbaar is. Bij groep a menen zij dat de verlengingen, mits goed gemotiveerd, juridisch toelaatbaar zouden kunnen worden geacht.

Groep a: Beslissingen op aanvragen en op bezwaar waarvan de termijn nog niet is gaan lopen.

Toetsingskader: Het rechtszekerheidsbeginsel als zodanig is bij deze groep niet in het geding. Het betreft immers een groep gedupeerde ouders van wie de beslistermijn op het moment van inwerkingtreding van de wetswijziging nog moet gaan lopen. Wanneer wordt gekozen voor inwerkingtreding met terugwerkende kracht, is een voorwaarde dat de grensdatum van de terugwerkende kracht samenvalt met de datum waarop van betrokkenen redelijkerwijs kan worden gevraagd dat zij al voorafgaand aan de inwerkingtreding met de verandering in de regelgeving rekening hielden. De nieuwe termijnen moeten op dat moment voldoende kenbaar zijn. De grensdatum kan voor deze groep dan ook niet liggen op een tijdstip nádat betrokkenen een aanvraag of bezwaar hebben ingediend (als dat wel het geval is, vallen ze in groep B of C en is het rechtszekerheidsbeginsel wel in het geding).

Het toetsingskader bestaat daarom alleen uit het recht op een eerlijk proces, zoals neergelegd in artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet. Springende punt hier is of de voorgestelde beslistermijnen nog 'redelijk' kunnen worden genoemd, zoals door beide grondrechtbepalingen vereist. Indirect speelt nog mee dat bij een onredelijk lange beslistermijn kan worden afgevraagd of het recht op toegang tot de rechter – in dit geval de Awb-beroepsgang niet-tijdig – niet wordt gefrustreerd. Als zodanig staat dit recht in casu volgens BZK en J&V met de voorgenomen wetswijziging niet ter discussie.

Conclusie: BZK en J&V concluderen dat de voorgestelde beslistermijnen, met vaste einddata variërend van 31 december 2025 tot 31 december 2027, hoewel uitzonderlijk lang, voor deze groep gedupeerde ouders, afhankelijk van de onderbouwing, mogelijk kunnen worden gerechtvaardigd. Het is zaak om bij de motivering van deze rechtvaardiging zoveel mogelijk aan te sluiten bij

³ Het rechtszekerheidsbeginsel heeft binnen de Nederlandse rechtsorde ook een geschreven basis, te weten in artikel 43 lid 1 Statuut. Meestal wordt het echter als een ongeschreven rechtsbeginsel gepresenteerd.

Met opmerkingen [P-gv] **NB @FIN:** Zoals ook in de kantlijn van de nota aangegeven: nog bezien dient te worden of art 6 EVRM en art 17 Grondwet wel betrekking hebben op alle categorieën van beslistermijnen (1,2,3). Volgens de rechtspraak van het EHRM valt een termijn binnen de reikwijdte van art 6 EVRM vanaf de start van de bestuurlijke voorprocedure bij een geschil. O.i. hebben art. 6 EVRM en art. 17 Grondwet geen betrekking op primaire besluitvorming, dus niet op categorie 1. Eventueel wel bij beslissingen op bezwaar, dus categorie 2 en 3.

Zie ook de meegezonden factsheet: 'A preliminary (pre-trial) stage can be taken into account in "civil" cases to which the government authorities are a party. When the law stipulates that legal recourse shall be used in order to settle in advance a dispute through administrative means, the total time of the proceedings is calculated from the day when the appeal was filed with the government authority to settle the dispute.'

de criteria die het EHRM in zijn jurisprudentie heeft ontwikkeld ten aanzien van het begrip 'redelijke termijn'.⁴ In deze jurisprudentie komt naar voren dat wat als 'redelijk' kan worden beschouwd, onder meer afhangt van de complexiteit van een zaak (materieel en procedureel) en het optreden van bestuurlijke instanties.

Toetsing door de rechter: Artikel 6 EVRM is een rechtstreeks werkende verdragsbepaling in de zin van artikel 94 Grondwet. Gedupeerde ouders kunnen de voorgenomen wetswijziging, na inwerkingtreding, daarom aanvechten bij de rechter (exceptief bij de bestuursrechter of via onrechtmatige daadsactie bij de burgerlijke rechter). Rechterlijke toetsing aan artikel 17 Grondwet is uitgesloten vanwege het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet.

Groep b: Beslissingen op aanvragen en op bezwaar waarvan de termijn reeds is gaan lopen maar nog niet is verstreken.

Toetsingskader: Anders dan bij groep a, is bij groep b het rechtszekerheidsbeginsel wel in het geding. Voor deze gedupeerde ouders is voordat de wetswijziging in werking treedt immers al een beslistermijn gaan lopen. Op grond van het rechtszekerheidsbeginsel – en daaraan gerelateerd het vertrouwensbeginsel – mogen burgers van de overheid verwachten dat deze niet op onverwachte wijze hun rechtspositie aantast en een wettelijke bepaling niet naleeft. Verder bestaat, evenals bij groep a, het toetsingskader uit artikel 6 EVRM.

Conclusie: BZK en J&V concluderen dat de voorgestelde beslistermijnen, met vaste einddata variërend van 31 december 2025 tot 31 december 2027, voor deze groep gedupeerde ouders juridisch kwetsbaar is, maar niet bij voorbaat ontoelaatbaar. Die kwetsbaarheid komt voornamelijk voort uit een spanning met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. De rechtspositie van deze groep wordt tussentijds, gedurende 'het spel', gewijzigd.

In de rechtspraak wordt verschillend omgegaan met beroepen niet tijdig in het kader van de hersteloperatie toeslagen. Zo bepaalde de Rechtbank Midden-Nederland op 14 april 2023⁵ een nieuwe lijn in UHT-zaken over niet tijdig beslissen. Daarbij maakt de rechtbank geen onderscheid tussen zaken waarin iemand in afwachting is van een beslissing op een aanvraag en zaken waarin iemand in afwachting is van een beslissing op een bezwaar. De rechtbank besloot om in beroepsprocedures vanwege niet tijdig beslissen in UHT-zaken voortaan in beginsel te bepalen dat de Belastingdienst/Toeslagen een nadere beslistermijn krijgt tot 1 juli 2024, waaraan een dwangsom zal worden verbonden.

⁴ *Frydlender v. Frankrijk* [GC], 2000 (No. 30979/96), §43. Zie uitgebreid de bijgevoegde compilatie opgesteld door de Raad van Europa uit 2021 over het begrip 'redelijke termijn' in artikel 6 EVRM.

⁵ Zie hierboven, vn. 1.

Tegen die uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland is hoger beroep ingesteld en er zijn rechtbanken die de lijn van de rechtbank Midden-Nederland niet volgen, zie bijvoorbeeld de rechtbank Rotterdam en de rechtbank Gelderland.⁶

Vanwege deze verschillen kan niet met honderd procent stelligheid worden beweerd dat het juridisch ontoelaatbaar is om een beslistermijn aan te passen voor deze groep. J&V en BZK betwijfelen of het standpunt van de rechtbank Midden Nederland houdbaar is en zien een grote spanning met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

Gelet op een recente uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland,⁷ bestaat er echter reden om aan te nemen dat deze spanning, vanwege de uitzonderlijke omstandigheden van het geval, niet tot onrechtmatigheid leidt. In deze uitspraak komt de rechtbank, tegen de achtergrond van de grote vertraging in de hersteloperatie, tot een nieuwe lijn in UHT-zaken over niet tijdig beslissen: te weten, één lange beslistermijn (aanvraag en bezwaar) eindigend op een vaste datum (1 juli 2024), die ook geldt voor reeds lopende procedures.

Toetsing door de rechter: Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel behoren tot de categorie van ongeschreven hoger recht. Uit de rechtspraak ten aanzien van artikel 120 Grondwet volgt dat de rechter wetten hieraan niet mag toetsen. Net als bij groep a, geldt dat toetsing aan artikel 6 EVRM (redelijke termijn) wel is toegestaan.

Groep a: Beslissingen op aanvragen waarvan de termijn reeds is verstreken.

Toetsingskader: Ook hier wordt het toetsingskader, behalve door artikel 6 EVRM en artikel 17 Grondwet, gevormd door het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Daarnaast achten BZK en J&V het aannemelijk dat ten aanzien van groep c ook het eigendomsrecht, zoals vervat in artikel 1, Eerste Prot. EVRM, meespeelt. Op grond van de ruime interpretatie die het EHRM aan dit recht geeft, kan worden verondersteld dat een dwangsom die de UHT verschuldigd is nadat een ingebrekestelling is verlopen, onder de reikwijdte hiervan valt.

Conclusie: BZK en J&V concluderen dat de voorgestelde beslistermijn, van 31 december 2025, voor deze groep gedupeerde ouders (waarschijnlijk) juridisch ontoelaatbaar is. Nog meer dan bij groep b, staat de toepassing van de

⁶ [ECLI:NL:RBROT:2023:3474, Rechtbank Rotterdam, ROT 22/5775, ROT 22/6191 en ROT 22/6320 \(rechtspraak.nl\)](#)

[ECLI:NL:RBGEL:2023:3137, Rechtbank Gelderland, AWB- 23 686 en AWB - 23 691 \(rechtspraak.nl\)](#)

⁷ Zie hierboven, vn. 1.

Met opmerkingen P.g.v. : **NB @FIN:** Nog goed bezien/uitzoeken. Er zijn 3 scenario's denkbaar:

1. De beslistermijn is verlopen
2. De beslistermijn is verlopen en er is in gebreke gesteld
3. de beslistermijn is verlopen, er is in gebreke gesteld en de dwangsom is verbeurd/beroep is ingesteld

In het laatste geval is de verbeurde dwangsom in ieder geval eigendom, een vordering. Die zou moeten worden nagekomen. Dat kan een aanzuigende werking hebben tijdens de behandeling van het wetsvoorstel, tenzij je bepaalt dat het voorstel terugwerkt tot datum indiening TK of nog eerder, datum persbericht besluit MR dat advies over dit wetsvoorstel wordt gevraagd.

Het tweede geval nog geen vordering, maar zou met de wetswijziging het effect van een ingebrekestelling worden weggenomen, lijkt lig wel een inbreuk op de rechtszekerheid (overigens niet meer dan in de casus van de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland). In het eerste geval vervalt alleen de tot dan toe bestaande bevoegdheid om in gebreke te stellen en een dwangsom te incasseren/beroep in te stellen wegens niet tijdig beslissen.

Bij wijzigingen in de Awb over proceskostenvergoeding is altijd uitgegaan van eerbiedigende werking. Je zou bij 3 (en misschien ook bij 2) kunnen kiezen voor eerbiedigende werking, maar dat leidt tot een tweedeling in de doelgroep die je wellicht niet wilt.

voorgenomen termijnverlenging op deze groep op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Nu de beslistermijn ten aanzien van deze gedupeerde ouders reeds is verstreken, zou hun rechtspositie nog sterker worden aangetast en bovendien hun de kans worden ontnomen om het UHT vanwege deze verstrijking in gebreke te stellen. Als gevolg van dat laatste achten BZK en J&V het mogelijk/waarschijnlijk dat er, behalve van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, ook sprake zal zijn van strijd met het eigendomsrecht.

Toetsing door de rechter: Zoals hierboven beschreven, kan de rechter een eventuele wetswijziging niet toetsen aan het rechtszekerheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en aan artikel 17 Grondwet. Via artikel 94 Grondwet is rechterlijke toetsing, behalve aan artikel 6 EVRM, wel mogelijk aan artikel 1, EP EVRM.



Ministerie van Financiën

A/26-09-2023

2013
14.30 u



TER ADVISERING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Bespreeknota beslistermijnen

Datum
22 september 2023

Notanummer
2023-0000212611

Bijlagen
geen

Aanleiding

In deze vindt u een aantal bespreekpunten met betrekking tot de beslistermijnen in de hersteloperatie toeslagen.

Bespreekpunten

U wordt gevraagd uw reactie te geven op:

1. De optie om de beslistermijnen op een aanvraag voor compensatie (integrale beoordeling) te verlengen naar een vaste einddatum van 31 december 2025, voor gevallen waarin de beslistermijn op een bepaalde datum nog niet is verlopen;
2. De optie om de beslistermijnen op bezwaarzaken te verlengen naar 24 maanden (te verlengen met 6 maanden indien BAC adviseert), voor gevallen waarin de beslistermijn op een bepaalde datum nog niet is verlopen;
3. Het voornemen om niet verder te werken aan een wijziging van de beslistermijnen die op datum van aankondiging van een kabinetsvoornemen tot wijziging van de beslistermijnen, dan wel inwerkingtreding van de wet, al verlopen zijn;
4. De afwegingen rond het voor ad.1 en ad.2 te werken met een terugwerkende kracht voor nog niet verlopen termijnen op het moment waarop de maatregelen worden aangekondigd.
5. Het voornemen om op dit moment niet verder te werken aan een wijziging van de beslistermijnen voor aanvragen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade;
6. Het voornemen om de termijn waarbinnen een belanghebbende een bezwaar in kan dienen te verlengen van de huidige 6 weken naar 16-20 weken.

bespreken

Toelichting

Ad. 1 Beslistermijnen op een aanvraag voor ~~compensatie~~ **IB**
Op 1 oktober zijn er circa 40.000 aanvragen waar de aanvrager nog geen definitieve beschikking van de integrale beoordeling heeft. Deze groep bestaat uit ouders met een vooraankondiging voor wie de zienswijzetermijn loopt, lopende integrale beoordelingen en ouders waar de integrale beoordeling nog gaat plaatsvinden. Het lukt op dit moment niet om integrale beoordelingen binnen de wettelijke termijn, vastgelegd in de Wht van 6 + 6 maanden af te handelen. Op 1

oktober is van circa 30.000 aanvragen de beslistermijn verlopen. Per maand verloopt de beslistermijn van tussen de 500 en 800 aanvragen. Ouders kunnen na verloop van de wettelijke beslistermijn een ingebrekestelling (IGS), en vervolgens een beroep-niet-tijdig-beslissen (BNTB) indienen. Daarmee kunnen ouders versneld behandeling afdwingen, met als gevolg dat ouders die dat niet doen langer op behandeling moeten wachten omdat degenen die een BNTB zijn gestart met voorrang worden behandeld en dus voorgaan in de wachtrij. In 2023 fluctueert het aantal IB's na BNTB globaal tussen 10% en 25%.

Een optie is om de beslistermijnen voor de integrale beoordeling te verlengen naar een algemene einddatum van 31 december 2025, de datum waarop naar verwachting alle integrale beoordelingen kunnen zijn afgerond.

Alternatief kan zijn om te werken met een beslistermijn die gekoppeld is aan het moment van indiening van de aanvraag. Dit ligt echter minder voor de hand omdat dit minder duidelijkheid geeft aan ouders. Doordat er in 2021 een grote piek plaatsvond in het aantal aanmeldingen, moet de ene ouder langer wachten dan de andere. De behandeling van ouders met een nog niet verlopen beslistermijn zal veelal in dezelfde periode plaatsvinden (in de loop van 2025). Een generieke einddatum is daar duidelijker over.

Voordelen:

- Aanpassing van de beslistermijnen leidt ertoe dat de behandelvolgorde steeds wat eerlijker wordt voor ouders. Daardoor kunnen op termijn aanvragen van ouders meer op volgorde van aanvraag worden afgehandeld en voelen ouders zich minder snel gedwongen voelen om rechtsmiddelen in te dienen om aan de beurt te komen.
- Door verlenging wordt gevolg gegeven aan de RvS-uitspraak dat de wetgever onhaalbare termijnen in de Wht heeft gesteld.
- Als ouders door realistischer termijnen minder vaak beroep instellen leidt dat tot een ontlasting van de rechtelijke macht, hetgeen mogelijk ook positieve effecten heeft voor de doorlooptijden bij de rechter van inhoudelijke zaken. ?
- Het aanpassen van de termijnen voorkomt verder dat de huidige coulance in de rechtspraak onder druk kan komen te staan. De rechtspraak biedt nu namelijk een termijn voor het uitbrengen van een vooraankondiging van minimaal 6 weken na de uitspraak en minimaal 12 weken na het verweerschrift, terwijl een rechter op grond van de wet kan volstaan met een termijn van 2 weken na de uitspraak voor een beschikking.
- Het aanpassen van de datum is in de uitvoering relatief eenvoudig.
- Op termijn zal er minder capaciteit en budget nodig zijn voor het behandelen van IGS'en en BNTB's (al is het niet de verwachting dat dit leidt tot significante capaciteitswinst waarmee versneld kan worden, zie ook onder 'nadelen')
- Voor ouders biedt de wettelijke termijn een meer realistische voorspelling van wanneer ze aan de beurt zijn. Meer ouders kunnen op volgorde van aanmelding worden behandeld, al lukt het bij de integrale beoordeling ook nu al voor een groot deel om ouders op volgorde van binnenkomst af te handelen. 1 ?

Nadelen:

- Het beeld kan ontstaan dat de behandeling van aanvragen meteen weer helemaal op volgorde van binnenkomst kan gebeuren, maar dat is in de komende tijd niet zo: de meerderheid in de wachtrij van de integrale beoordelingen heeft een al verlopen beslistermijn en kan nog steeds een BNTB aanvragen. Dit vormt dus ook een risico. Dit risico bestaat overigens al geruime tijd en is niet nieuw.
- Deze wijziging leidt waarschijnlijk niet tot significante *versnelling van de afdoening van integrale beoordelingen*. Dit heeft er mee te maken dat eventueel vrijgekomen capaciteit door het wegvallen van BNTB's niet zonder meer kan worden gebruikt voor het afdoen van IB's.
- Het aanpassen van de beslistermijnen betekent dat ouders die zich in een later stadium hebben aangemeld andere rechten hebben dan ouders die dat eerder hebben gedaan. De inschatting van J&V en BZK is wel dat een goede onderbouwing daar ruimte toe kan bieden.
- Aan ouders wordt voor een langere periode de mogelijkheid onthouden om bij de rechter een beslissing af te dwingen.

Ad. 2 Beslistermijnen bezwaar

Voor beslistermijnen op bezwaarzaken van KOT-aanvragers en aanvragers van aanvullende regelingen is eerder in de business-case geprognosticeerd dat per 1 oktober 2023 er circa 9.700 bezwaren zullen zijn binnengekomen waarvan de beslistermijn op die datum nog niet is verlopen en circa 4.700 bezwaren waarvan de termijn dan al wel verlopen zal zijn. Daarnaast moet ermee rekening worden gehouden dat er de komende jaren nog veel bezwaarzaken kunnen worden ingediend. Op dit moment overstijgt het aantal BNTB's dat ingediend wordt het aantal bezwaren dat afgehandeld kan worden. Ouders die aan de beurt willen komen voor de behandeling van hun bezwaar worden in de huidige situatie daarmee bijna gedwongen om een beroep niet tijdig beslissen in te dienen.

? Een mogelijkheid is om de beslistermijnen voor bezwaarzaken waar de beslistermijnen problematisch zijn, te verlengen van de huidige 6 weken + 6 weken (12+6 weken als de BAC adviseert) naar 24 maanden (30 maanden als de BAC adviseert).

Mogelijk alternatief is om ook voor de beslistermijnen op bezwaar te werken met een algemene einddatum (medio of eind 2027) in plaats van de hiervoor genoemde individuele beslistermijnen die vanaf datum ontvangst van het bezwaar gaan lopen. De optie van 24 maanden, waarbij de beslistermijn die gekoppeld is aan het moment waarop een bezwaar binnenkomt (namelijk 24 + 6 maanden) ligt echter meer voor de hand omdat deze systematiek beter aansluit bij de Awb-systematiek van 6+6 weken, en bovendien voorkomt dat er mogelijk problemen ontstaan als bij afloop van de algemene termijn in 2027 terug moet worden gevallen op de Awb-termijn.

Voordelen verlengen beslistermijn:

- Aanpassing van de beslistermijnen leidt ertoe dat op termijn steeds meer ouders op volgorde van aanmelding behandeld kunnen worden, zodat zij niet gedwongen worden een BNTB in te dienen om aan de beurt te komen. Een steeds kleiner deel van de ouders kan een BNTB indienen, en de behandelvolgorde wordt steeds wat eerlijker voor ouders.
- Doordat er nog tijdens het gehele verloop van de hersteloperatie bezwaren kunnen worden ingediend betreft dit bovendien ook een grote

groep zaken die nu nog niet aan de orde is. De maatregel sorteert daarmee effect voor een aanzienlijk deel van de totaal te verwachten werkvoorraad.

- Het aanpassen van de datum is in de uitvoering relatief eenvoudig.
- Op termijn is er minder capaciteit en budget nodig voor het behandelen van IGS'en en BNTB's (al leidt dat niet tot significante capaciteitswinst waarmee versneld kan worden). Ook is de verwachting dat door de termijnen de beschikbare maatregelen efficiënter ingezet kunnen worden. Het streven om dwangsommen te voorkomen kan er immers toe leiden dat het gehele maatregelenpakket in bezwaar (waaronder de inzet van mediation) onderbenut blijft. Ouders zijn bovendien niet altijd geholpen met het zo snel mogelijk afronden van de besluitvorming maar vooral met een uitkomst die een oplossing biedt voor hun situatie.

Nadelen:

- Het beeld kan ontstaan dat de behandeling weer helemaal op volgorde van binnenkomst zal gebeuren, maar dat is in de komende tijd niet zo: de meerderheid van de wachtrij heeft een reeds verlopen beslistermijn en kan dus nog steeds een BNTB aanvragen.
- Net als onder ad. 1 leidt deze wijziging waarschijnlijk niet tot *versnelling* van de afdoening van bezwaren.
- Net als onder ad. 1 bestaat het discussiepunt over verschillende rechten voor verschillende groepen ouders in de hersteloperatie.

Ad. 3 Verlopen beslistermijnen

Een optie die is overwogen, is om ook beslistermijnen te verlengen die al zijn verlopen.

Voordelen:

- Deze optie heeft het grootste effect op de behandelvolgorde omdat de beslistermijn in dat geval ook wordt verlengd voor veruit de grootste groep aanvragers. Op 1 oktober 2023 behelst de groep die wacht op IB en een verlopen beslistermijn heeft, circa 30.000 op een totale populatie van circa 40.000 aanvragen. Per maand groeit deze groep verder aan doordat per maand de beslistermijn verstrijkt bij 500 tot 800 IB's. Voor bezwaren is een prognose gemaakt van circa 4700 reeds verlopen termijnen op 1 oktober 2023.
- Deze optie maakt het mogelijk om de voorraad zo eerlijk en efficiënt mogelijk af te handelen: in beginsel op volgorde van aanmelding, met bij de IB daarnaast urgente gevallen en maatwerk IB's. De behandelvolgorde wordt daarmee eerlijker voor de totale groep ouders. Hierdoor is er meer zekerheid over het moment van behandeling. Bovendien geeft het meer mogelijkheden t.o.v. een situatie met (mogelijke) BNTB's om de behandelvolgorde te plannen en daarover te communiceren naar ouders. Daarbij blijft wel gelden dat er alleen een planning op hoofdlijnen mogelijk is van de verwachte start van de integrale beoordeling.

Nadelen:

- De toepassing van deze termijnverlenging is juridisch zeer kwetsbaar. Het is mogelijk strijdig met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Ambtelijk J&V en BZK hebben geadviseerd dat verlenging van al verlopen beslistermijnen (waarschijnlijk) juridisch

ontoelaatbaar of zelfs onrechtmatig is. Voor aanvragen waarvoor de termijn verlopen is, worden immers de spelregels veranderd tijdens de wedstrijd. De gedupeerde burger heeft op basis van Wht recht om binnen 6 + 6 maanden een besluit te krijgen op zijn aanvraag. Hij mag van de overheid verwachten dat zijn rechtspositie niet op onverwachte wijze wordt aangetast. De gedupeerde ouder had immers recht op een besluit binnen de genoemde termijnen en de overheid bepaalt eenzijdig dat dit langer is.

- Aanvragers kunnen procedurele stappen inzetten als een besluit op compensatie uitblijft, namelijk door UHT in gebreke te stellen om een dwangsom op te eisen en in beroep te gaan bij de rechter om daar een besluit af te dwingen. Met het verlengen van de beslistermijn worden deze verworven rechten beperkt. Daarmee vervalt ook het recht om een dwangsom te innen, wat mogelijk ook strijdig is met het eigendomsrecht.
- De toegang tot de rechter is (waarschijnlijk) illusoir bij een hele lange beslistermijn. Verder speelt de vraag of de lengte van de (verlengde) termijn nog redelijk is (6 EVRM en art. 17 Grondwet), zeker gezien het feit dat deze groep naar verhouding het langst wacht op een beslissing.
- Dit zal weerstand oproepen bij ouders en advocaten, die zich niet zonder meer bij deze terugwerkende kracht neer zullen leggen. Het leidt ook tot moeilijk te overziene samenloopvragen tussen de terugwerkende kracht van wetgeving en al door de rechter opgelegde beslistermijnen.
- Tot het moment dat een wetswijziging in werking treedt bestaat het risico op een hausse aan BNTB's.

Samengevat is de conclusie dat los van de potentieel te behalen winst het verlengen van verlopen beslistermijnen rechtsstatelijk zeer kwetsbaar is en dat dit niet getuigt van een betrouwbare overheid. Het is te voorzien dat een dergelijk voorstel weerstand zal oproepen bij andere departementen, de Raad van State en de beide Kamers van de Staten-Generaal. J&V en BZK hebben de inschatting gedeeld dat wijziging van verlopen beslistermijnen (waarschijnlijk) juridisch ontoelaatbaar is. Vervolgens is de kans reëel dat gedupeerde ouders met een beroep op artikel 6 EVRM (en eventueel artikel 1EP EVRM) de termijnverlenging zullen aanvechten. Een rechter kan in het uiterste geval de betreffende onrechtmatige bepaling onverbindend verklaren en alsnog een dwangsom opleggen, een vergelijkbare situatie heeft zich ten aanzien van de IND voorgedaan. Op dat moment zal UHT worden geconfronteerd met de oude beslistermijnen en dienen deze zaken toch weer met voorrang te worden behandeld.

Ad. 4 Peildatum verlopen termijnen

Om het effect van het aanpassen van de beslistermijnen te vergroten zou een optie kunnen zijn om de nieuwe beslistermijn te laten gelden voor de beslistermijnen die op het moment van een zo spoedig mogelijk te versturen persbericht nog niet verlopen zijn. Dat persbericht zou verstuurd kunnen worden zodra er voldoende zekerheid is over het bestuurlijk voornemen een wetstraject in te zetten, en de uitvoering voorbereid is op aangepaste communicatie hieromtrent.

Voordelen:

- Het effect van de aangepaste beslistermijnen wordt vergroot, waarbij veel van de hierboven genoemde voordelen sterker gelden.

- De doelgroep van aanpassing bij de IB's groeit – onder voorbehoud van het wetgevingsproces – van circa 5000 aanvragen waarvan de beslistermijn nog niet is verlopen op de datum van inwerkingtreding, naar circa 8000 à 10.000 aanvragen waarvoor de termijn die nog niet verlopen zijn op datum persbericht. Voor die wat grotere groep is er dan dus sprake van een eerlijker behandelvolgorde.
- Er wordt nog nader uitgezocht hoeveel de doelgroep bij de bezwaren hiermee zou groeien.

Nadelen

- Er zijn voor de uitvoering enige complicaties rondom het terugwerken naar de publicatiedatum van de aankondiging van de wijziging. Zo vraagt dit extra communicatie vanuit UHT aan wachtenden die met verdaging te maken hebben. Ook moet nader uitgewerkt worden hoe precies moet worden omgegaan met gevallen die op datum persbericht nog niet verlopen zijn maar in aanloop naar de inwerkingtreding hun verworven rechten effectueren.
- Het terugwerken naar de datum van het persbericht is juridisch kwetsbaar, vanwege mogelijke strijdigheid met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM) en kan misschien beperking van het eigendomsrecht betekenen omdat dwangsommen pas later of niet meer kunnen worden opgeëist (artikel 1 EP EVRM). Er is een motivering nodig waarom dit nodig is. Die kan erin gelegen zijn dat de behandelvolgorde eerlijker wordt en er meer rechtszekerheid wordt geboden doordat er niet langer een onhaalbare beslistermijn in de wet staat.
- Het oogmerk van terugwerkende kracht tot en met de datum van een persbericht is het leveren van een bijdrage aan de voorzienbaarheid: vanaf dat moment wist de betrokkene of heeft hij kunnen weten dat een wijziging op handen was en heeft zich daarop kunnen instellen.
- Daarbij geldt uiteraard de onzekerheid of een wetsvoorstel "de eindstreep" gaat halen en zo ja, in welke vorm. Die vraag speelt hier, gezien de gevoeligheid van het onderwerp en de veelheid aan varianten qua uitwerking, in verhoogde mate.
- Ook is de vraag in hoeverre de betrokkenen zich op de situatie hebben kunnen instellen: de aanvraag is immers al gedaan en op dat moment gingen zij uit van een beslistermijn van 12 (2x6) maanden.
- Bij de rechtvaardiging van de terugwerkende kracht is ook van belang dat UHT heeft aangegeven dat inwerkingtreding van de wet pas mogelijk is 1 à 2 maanden nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. Het is gebruikelijk om een wet waaraan terugwerkende kracht wordt verleend zo snel mogelijk na afronding in werking te laten treden.
- Het terugrekenen vanaf datum persbericht kan leiden tot juridisering. Een ouder die begin 2024 naar de rechter kan stappen, kan bij de rechter een termijn afdwingen die ruwweg 20 weken na de indiening van het beroepschrift ligt. Het wetsvoorstel ontnemt de ouder dat recht met terugwerkende kracht, deze ouder moet – afhankelijk van de plek in de wachtrij – langer wachten op zijn beslissing.
- Bovendien is het mogelijk dat de beoogde maatregel in haar uitwerking wordt gefrustreerd doordat de groep ouders die dit betreft juist nog een IGS/BNTB aanvragen voor de wet wordt vastgesteld – waardoor juist extra druk op de uitvoering ontstaat.

Ad. 5 Beslistermijnen compensatie werkelijke schade

De beslistermijnen op aanvragen van compensatie van aanvullende werkelijke schade worden op dit moment niet gehaald. Op dit moment is er nog geen prognose bekend over de afhandeling van deze verzoeken. Tegelijkertijd worden er momenteel diverse acties ondernomen om ouders versneld duidelijkheid te geven en wordt een nieuwe schaderoute opgezet en zijn aanpassingen in gang gezet bij de CWS. Het is daarom nog niet mogelijk om in te schatten of de beslistermijn in de toekomst nog steeds problematisch is, en bovendien in dat geval aan te geven wat dan wel een realistische beslistermijn zou zijn. Daarom is het voornemen om dit nu niet mee te nemen in een eventueel in te dienen wetsvoorstel.

Ad. 6 De termijn om in bezwaar te kunnen gaan

Het wettelijk uitgangspunt voor de termijn voor het indienen van bezwaar is zes weken. We zien dat er regelmatig buiten de termijn bezwaar wordt gemaakt. De uitvoering merkt dat ouders meer tijd nodig hebben dan de wettelijke 6 weken om te komen tot een beslissing om een bezwaar in te dienen. Een periode van 16 a 20 weken zou meer kunnen aansluiten bij de tijd die ouders nodig hebben om te beslissen of ze in bezwaar willen gaan.

Op dit moment worden de termijnen om een bezwaar in te dienen niet gehandhaafd, en het voornemen is ook niet om dat te doen zolang de overheid zelf niet binnen termijn beslist. Maar als dat in de toekomst gaat veranderen en op enig moment binnen termijn wordt beslist, kan ook overwogen worden om de termijn waarbinnen een bezwaar moet worden ingediend te gaan handhaven, en te laat ingediende bezwaren niet ontvankelijk te verklaren.

Door in de voorgestelde wetwijziging een voor ouders haalbare termijn op te nemen wordt voorkomen dat in de toekomst op dit punt de wet nog moet worden gewijzigd.

Vervolg

Tijdens de zomer is vooruitlopend op deze nota al gewerkt aan wetsteksten en een toelichting daarop. Afhankelijk van de reactie op deze nota en de uitwerking van enkele technische vraagstukken, kan verder gewerkt worden aan wetsteksten en een mvt die ter goedkeuring aan u kan worden voorgelegd, met een voorstel deze voor te leggen aan adviesorganen. In de mvt kan ook nader worden ingegaan op de financiële consequenties. Die zijn mogelijk positief voor de Rijksbegroting, maar omdat deze nota is opgesteld met het perspectief om de hersteloperatie sneller en beter te maken voor ouders, is daar nu nog niet nader op ingegaan.

Tevens kan dan worden overwogen om de oudercommissie te betrekken bij de thematiek.

Verder kan -indien het de voorkeur heeft om te werken met terugwerkende kracht naar datum persbericht- een persbericht worden voorbereid en ter goedkeuring aan u worden voorgelegd waarin aanpassing van de beslistermijnen wordt aangekondigd. Uit de uitvoeringstoets blijkt wel dat er minstens 1 maand, mogelijk 2 maanden, voorbereidingstijd nodig is voor de uitvoering voorafgaand aan de datum van de aankondiging van de wijziging van de beslistermijnen. UHT kan een aantal voorbereidingshandelingen treffen mits keuzes duidelijk zijn en het

tijdpad tot aankondiging voldoende ruimte voor de benodigde voorbereidingen biedt.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



A22-10-2023
bespreken

24/10 14.15

AFGESCHERMD
TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Beslisnota beslistermijnen

Datum
6 oktober 2023
Notanummer
2023-0000229321
Bijlagen

Aanleiding

U ontvangt zoals afgesproken een beslisnota met nadere informatie over de beslistermijnen in de hersteloperatie toeslagen.

Beslispunten

U wordt gevraagd in te stemmen met:

1. Het niet aanpassen van de beslistermijnen en de behandelvolgorde op een aanvraag voor compensatie (integrale beoordeling);
2. Het niet aanpassen van de behandelvolgorde naar een last-in-first-out principe.

A24-10-2023
Jah Hoand

U wordt daarnaast gevraagd in te stemmen met het verder uitwerken van:

3. Het wel aanpassen van de beslistermijnen op bezwaarzaken met betrekking tot de integrale beoordeling en werkelijke schade en nieuwe regelingen, en daarbij aan te geven of uw voorkeur uitgaat naar
 - a. ambtelijk advies; verlengen naar 24 maanden (te verlengen met 6 maanden indien BAC adviseert) óf
 - b. alternatief: naar een vaste einddatum van 1 juli 2027 voor bezwaar KOT en 31 december 2027 voor bezwaar nieuwe regelingen;
4. Het wel aanpassen van de beslistermijnen voor aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade naar
 - a. 24 maanden óf
 - b. naar een vaste einddatum van 1 januari 2026 voor aanvragen voor 1 januari 2025;

Ja en na met doel. WO inghen naar nieuwe regeling

En u wordt gevraagd in te stemmen met:

5. Het niet verder uitwerken voor ad.2 en ad.3 van een constructie met terugwerkende kracht naar het moment waarop de maatregelen worden aangekondigd.
6. Het wel verder uitwerken van het voornemen om de termijn waarbinnen een belanghebbende een bezwaar in kan dienen te verlengen van de huidige 6 weken naar 16 weken.

Jah Hoand

→ combi met wetsvoorstel
over meldtermijnen
→ belan gij k an ouders RvS
t.z.t. goed te wegen

Kernpunten

Op dit moment worden op een aantal plekken in de hersteloperatie de beslistermijnen niet gehaald. Er is onderzocht of een wijziging in de beslistermijn zou kunnen leiden tot versnelling en verbetering van de hersteloperatie voor ouders.

Een aanpassing in de beslistermijnen voor de IB zou dusdanig weinig effect opleveren dat het voorstel is om die beslistermijnen niet te wijzigen. De meerderheid van de ouders in de wachtrij heeft immers al een verlopen beslistermijn en er worden niet veel nieuwe aanmeldingen meer verwacht. Een mogelijke constructie met terugwerkende kracht naar een aankondigingsdatum van de voorgenomen wijziging zou de doelgroep wat kunnen vergroten maar daaraan kleven nadelen die niet op lijken te wegen tegen de voordelen.

Bij de bezwaren en de CWS heeft een wijziging veel meer effect omdat daar nog een aanzienlijke instroom te verwachten is. Daarom wordt in deze nota voorgesteld om die beslistermijnen te verlengen. Dat gaat om bijzonder lange termijnen, maar daarmee wordt wel voorkomen dat opnieuw onrealistische beslistermijnen in de wet komen te staan. Ook hier geldt dat de doelgroep zou kunnen worden vergroot met een constructie met terugwerkende kracht maar voordelen daarvan lijken niet op te wegen tegen de nadelen. Ook zonder deze constructie blijft de doelgroep substantieel genoeg om een wijziging in de beslistermijnen voor te stellen.

Tot slot wordt voorgesteld om ook de termijn die voor ouders geldt om bezwaar te kunnen aantekenen te verlengen, zodat meer aangesloten wordt aan de tijd die ouders nodig (kunnen) hebben.

Toelichting

Algemene opmerkingen vooraf

Voor een wijziging van de beslistermijnen is een wetswijziging nodig. In het onderstaande is gerekend met een mogelijke inwerkingtreding van een wetswijziging per 1 mei 2024. Het tijdspad daarbij is van veel factoren afhankelijk, waardoor de datum van 1 mei slechts indicatief is.

Ad 1.1 beslistermijnen integrale beoordeling

Voordelen:

- Aanpassing van de beslistermijnen leidt ertoe dat de behandelvolgorde steeds wat eerder wordt voor ouders. Daardoor kunnen op termijn aanvragen van ouders meer op volgorde van aanvraag worden afgehandeld en voelen ouders zich minder snel gedwongen voelen om rechtsmiddelen in te dienen om aan de beurt te komen.
- Het aanpassen van de termijnen voorkomt verder dat de huidige coulance in de rechtspraak onder druk kan komen te staan. De rechtspraak biedt nu namelijk een termijn voor het uitbrengen van een vooraankondiging van minimaal 6 weken na de uitspraak en minimaal 12 weken na het verweerschrift, terwijl een rechter op grond van de wet kan volstaan met een termijn van 2 weken na de uitspraak voor een beschikking.
- Op termijn zal er minder capaciteit en budget nodig zijn voor het behandelen van IGS'en en BNTB's (al is het niet de verwachting dat dit

leidt tot significante capaciteitswinst waarmee versneld kan worden, zie ook onder 'nadelen')

Nadelen:

- Het beeld kan ontstaan dat de behandeling van aanvragen meteen weer helemaal op volgorde van binnenkomst kan gebeuren, maar dat is in de komende tijd niet zo: de meerderheid in de wachtrij van de integrale beoordelingen heeft een al verlopen beslistermijn en kan nog steeds een BNTB aanvragen. Dit vormt dus ook een risico. Dit risico bestaat overigens al geruime tijd en is niet nieuw.
- Deze wijziging leidt waarschijnlijk niet tot significante *versnelling* van de afdoening van integrale beoordelingen. Dit heeft er mee te maken dat eventueel vrijgekomen capaciteit door het wegvallen van BNTB's niet zonder meer kan worden gebruikt voor het afdoen van IB's.
- Het aanpassen van de beslistermijnen betekent dat ouders die zich in een later stadium hebben aangemeld andere rechten hebben dan ouders die dat eerder hebben gedaan. De inschatting van J&V en BZK is wel dat een goede onderbouwing daar ruimte toe kan bieden.
- Aan ouders wordt voor een langere periode de mogelijkheid onthouden om bij de rechter een beslissing af te dwingen.

Cijfers (nog niet) verlopen beslistermijnen

Hieronder is een cijferoverzicht opgenomen met betrekking tot de beslistermijnen van ouders die wachten op een definitieve integrale beoordeling. Per maand verloopt van tussen de 500 en 800 ouders de beslistermijn van 6+6 maanden. Het overzicht laat zien dat voor 77% van de aanvragen waarop nog niet definitief is beschikt de beslistermijn al is verlopen. Deze aanvragen vallen buiten de scope van het voorstel voor gewijzigde beslistermijnen. Hierdoor blijft er een potentieel groot risico op ingebrekestellingen en BNTB's, ook bij eventuele wijziging van de beslistermijn. Dit risico neemt verder toe als besloten wordt de beslistermijn IB niet te verlengen.

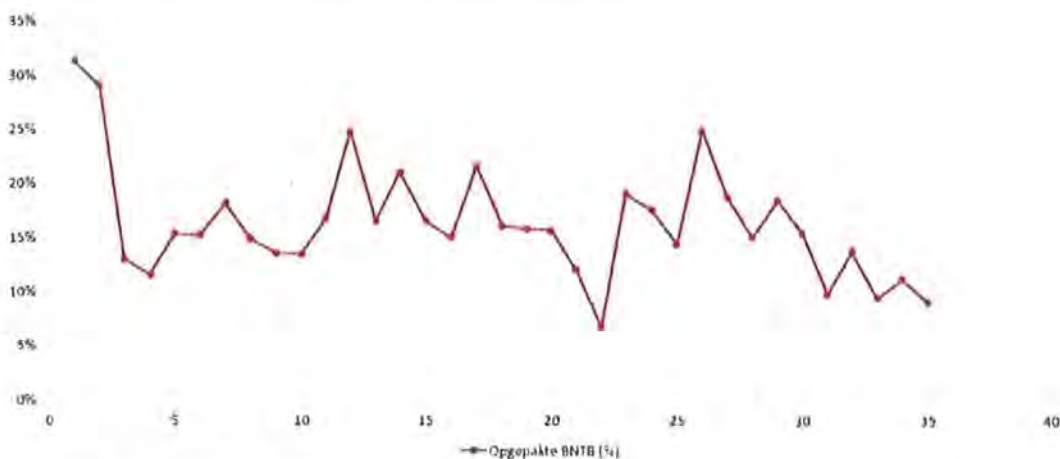
Totaal aantal verwachte aanmeldingen	Circa 68.000	
Ouders die op 1 oktober 2023 nog geen definitieve beschikking op de integrale beoordeling hebben (inclusief nog te verwachten nieuwe aanmeldingen) ¹	Circa 43.000	
Waarvan op 1 oktober 2023 een verlopen beslistermijn (12 maanden)		Circa 33.000 (77%)
Waarvan op 1 oktober 2023 een nog lopende (of nog startende) beslistermijn		Circa 10.000 (23%)
Waarvan op 1 mei 2024 een lopende beslistermijn		5.000 à 6.000

1: dit betreft ouders van wie de IB nog niet volledig is afgerond, variërend van zaken waarin nog geen PZB-er is toegewezen tot zaken waarin er al wel een vooraankondiging is uitgebracht maar nog geen definitieve beschikking. Tot aan dat moment kan er een BNTB worden ingediend. In de VGR-cijfers rapporteren we inclusief ouders die al een vooraankondiging hebben gekregen, omdat ouders dan al wel duidelijkheid is geboden over de (voorlopige) uitkomst van de integrale beoordeling en een betaling krijgen.

Cijfers aandeel BNTB

Ouders die een verlopen beslistermijn hebben kunnen een BNTB aanvragen en daarmee versnelde behandeling. Het aandeel IB's dat opgepakt wordt als gevolg van een BNTB schommelde in 2023 hoofdzakelijk tussen de 10% en 25%

Hoeveel capaciteit bij IB gaat op aan BNTB



Figuur 1: aandeel BNTB in opgepakte IB's

Gezien het bovenstaande is het voorstel om de beslistermijnen in de IB niet aan te passen.

Ad 2 'last in first out'

Aanvragen en bezwaren worden opgepakt op volgorde van binnenkomst (first in - first out), tenzij er redenen zijn om andere zaken voorrang te geven (urgente gevallen en beroepen niet tijdig beslissen). Ook maatregelen die ouders versneld duidelijkheid bieden, kunnen een uitzondering vormen op first in - first out, zoals de maatwerk IB die ouders die waarschijnlijk niet gedupeerd zijn via een apart traject behandelt waardoor de totale wachtrij korter wordt.

U heeft gevraagd wat de consequentie zou zijn van het omdraaien van de behandelvolgorde.

Voordelen

- Anders dan nu, zou er ten aanzien van een deel van de voorraad wettelijke termijnen gehaald kunnen worden. De mate waarin dat lukt hangt af van de aantallen beroepen niet tijdig beslissen, waar onveranderd voorrang aan gegeven moet worden. De verwachting is dat het aantal beroepen niet tijdig beslissen toeneemt als besloten wordt aanvragen/bezwaren die nog binnen termijn zijn eerst op te pakken.

Nadelen:

- Er ontbreekt een rechtvaardiging voor deze werkwijze, ouders worden geprioriteerd omwille van het deels halen van wettelijke termijnen, terwijl (veel) oudere zaken daardoor langer moeten wachten. Dit helpt niet bij het herstellen van vertrouwen van ouders. Overigens is er ook over de

'fifó'-werkwijze discussie omdat die te weinig rekening zou het belang van tijdige behandeling op basis van de situatie bij een ouder.

- Er moet rekening mee worden gehouden dat dat tot minder coultance van rechters leidt bij het opleggen van beslistermijnen en dwangsommen.

Gezien het bovenstaande is het voorstel om de behandelvolgorde niet aan te passen.

Ad 3.1 Beslistermijn bezwaren

Op grond van de binnenkort aan te passen instellingsregeling kunnen bezwaren tegen de eerste toets voortaan door UHT worden afgedaan zonder inzet van de BAC. Dat betekent niet dat termijnoverschrijdingen voorkomen kunnen worden, ook al omdat het overgrote deel van de eerste toetsen al heeft plaatsgevonden. Wel kunnen deze zaken gerichter door UHT afgedaan worden. Ook gelet op de aard van het eerste toets bezwaar (tussentijdse rechtsbescherming vooruitlopend op de integrale beoordeling) liggen lange beslistermijnen op bezwaar om die reden minder in de rede.

Voor bezwaren op beschikkingen van de integrale beoordeling en werkelijke schade geldt dat de termijnen niet worden gehaald. Inmiddels overstijgt het aantal beroepen niet tijdig beslissen op bezwaar de behandelcapaciteit in bezwaar.

De nieuwe regelingen moeten veelal nog tot uitvoering komen, maar de verwachting op basis van de businesscase bezwaren is dat de huidige beslistermijnen op bezwaren daar niet realistisch zijn.

Cijfers nog niet verlopen termijnen eerste toets, integrale beoordeling en werkelijke schade¹

Totaal aantal verwachte bezwaren	14.439	
Ouders met een bezwaar waarvan de beslistermijn op 1 oktober 2023 nog niet is verlopen	9.707 (waarvan 7.593 IB)	
Waarvan op 1 oktober 2023 een verlopen beslistermijn		3.644
Ouders met een bezwaar waarvan de beslistermijn op 1 mei 2024 nog niet is verlopen (inclusief nieuwe bezwaren)		6.853 (waarvan 5.030 IB)

1. Op dit moment wordt nog gewerkt aan een actualisatie van de business case bezwaren. De prognoses die in deze nota zijn opgenomen komen uit de eerdere business case en zijn dus nog onder voorbehoud van een actualisatie.

Termijnen die niet hoeven worden aangepast

Bezwaren op de schuldenaanpak en brede ondersteuning in het buitenland (die worden afgehandeld door DG Herstel) worden binnen de beslistermijn afgehandeld, of er worden acties ondernomen waardoor de beslistermijnen weer gehaald kunnen worden. Hier is dus geen wijziging in de beslistermijnen voor nodig.

Hand
M2K
ex-taslag
nabestand

overrukt
het zijn nu
de wachttijden?

Voor bezwaren tegen beschikkingen op de noodvoorziening, kwietschelden toeslagschulden en beperkte andere bezwaren is een specifiek behandeltraject voorzien waardoor voor deze bezwaren geen aangepaste beslistermijn gewenst is.

Ad 3.2 Beslistermijn bezwaren: voorbeelden van aangepaste beslistermijnen

De beslistermijn voor bezwaar is wettelijk vastgelegd in artikel 7:10 Awb en deze bedraagt 6 weken of 12 weken als de BAC wordt ingeschakeld. Deze termijn is eenmaal te verlengen met 6 weken (art. 7:10 lid 3 Awb).

Van deze termijn kan bij wettelijk voorschrift worden afgeweken. Voorbeelden hiervan zijn:

- In o.m. artikel 129 Werkloosheidswet is deze termijn vastgesteld op 13 weken;
- In o.m. artikel 96 van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen op 17 weken;
- In artikel 10.3.1. van de Wet langdurige zorg 21 weken;
- In artikel 4.5 van de Wet tegemoetkomingen loondomein 26 weken.
- In artikel 30 van de Wet waardering onroerende zaken is bepaald dat de gemeentebestuurder voor alle aanvragen die niet zijn ingediend in de laatste zes weken van een kalenderjaar, uitspraak doet in het kalenderjaar waarin het bezwaarschrift is ontvangen. Deze laatste wet is de enige wet waar een soort generieke beslistermijn op bezwaar is opgenomen.

De termijnen die nu worden besproken voor de bezwaren in de hersteloperatie zijn in vergelijking met andere wetten zeer lang en daarmee wijkt het voorstel af. Dit kan mogelijk onderbouwd worden met verwijzing naar het unieke karakter van de hersteloperatie.

Gezien het bovenstaande wordt voorgesteld de beslistermijnen op bezwaarzaken aan te passen. Daartoe zijn hieronder twee uitwerkingsmogelijkheden beschreven.

Ad 3.3 Verlengen beslistermijn bezwaren naar 24-maanden

Aan UHT is de vraag voorgelegd wat een haalbare optie is voor een beslistermijn die gekoppeld is aan de datum waarop een bezwaar ingediend is. In de business case die thans wordt herzien, werd uitgegaan van een maximale behandelduur van omstreeks 30 maanden, om in alle zaken tijdig een beslissing te nemen (24 maanden + 6 maanden als de BAC wordt ingeschakeld).

De huidige verwachte doorlooptijd bij IB-bezwaren ligt binnen de 600 dagen. Voor werkelijke schade gold voor UHT een voorziene doorlooptijd van iets meer dan 200 dagen, gebaseerd op de huidige, beperkte instroom vanuit de CWS.

Voor bezwaren geldt in algemene zin als kanttekening dat de realisatie is achtergebleven bij deze prognose, wat betekent dat de doorlooptijden in de huidige situatie - en bij ongewijzigd beleid - hoger liggen dan eerder aangenomen. Om die reden wordt gekeken naar aanvullende maatregelen en wordt er een nieuw uitvoeringsplan opgesteld. UHT zet er op in om aan het einde van deze maand op

basis van een uitvoeringsplan 2.0 een nieuwe prognose te geven. Op dit moment kunnen er geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over een concrete beslistermijn waarmee UHT is geholpen.

De verwachting is onveranderd dat UHT alleen gebaat is met een substantiële verruiming van de termijnen, de termijnen in de oorspronkelijke business case waren weliswaar lang, maar ook ambitieus. Daarmee blijft het voorstel vooralsnog om uit te gaan van 24 + 6 maanden. De termijn van 24 maanden zou dan nog opgesplitst kunnen worden in een standaardtermijn van 12 maanden, die verlengbaar is met nog eens 12 maanden.

Voordelen:

- De systematiek sluit ondanks de veel langere termijn wel aan bij de systematiek van de Awb-bezwaartermijn (6 + 6 weken), met dien verstande dat over de inzet van de BAC pas aan later in het bezwaarproces een beslissing wordt genomen, terwijl keuze op grond van de Awb al direct dient plaats te vinden.
- Er is geen nieuwe wijziging van de beslistermijnen nodig medio 2027 als er te zijner tijd toch meer bezwaren binnenkomen dan de uitvoering binnen de reguliere termijn aankan.

Nadelen:

- Ook voor bezwaren die pas later in de hersteloperatie worden ingediend (wanneer we hopen dat de bezwaarafhandeling sneller verloopt dan nu) geldt een (zeer) lange beslistermijn terwijl dat tegen die tijd misschien niet meer nodig is. Uiteraard kan de overheid ook (ruim) voor het verlopen van een beslistermijn een beslissing nemen.

Ad 3.4 Verlengen beslistermijnen bezwaren naar vaste einddatum

Aan UHT is de vraag voorgelegd wat een haalbare optie is voor een vaste einddatum waarop alle bezwaren moeten zijn afgehandeld. De oorspronkelijke inschatting van 1 juli 2027 (en 31 december 2027 voor nieuwe regelingen) wordt op dit moment opnieuw gezien en zou in de uitwerking nog kunnen leiden tot bijstelling van de in deze nota voorgestelde termijnen. Indien voor een generieke termijn gekozen zou worden, dan zou na een periode van overgangsrecht weer de huidige Awb-termijn van 6+6 weken gaan gelden.

Voordelen:

- Alleen voor een afgebakende periode waarin sprake is van een uitzonderlijke situatie (namelijk een zeer groot aantal aanmeldingen) wordt een uitzonderlijke beslistermijn ingesteld.

Nadelen:

- De einddatum wordt losgekoppeld van moment waarop iemand bezwaar maakt (voor een bezwaar ingediend in 2024 geldt dezelfde eindtermijn als een bezwaar dat in 2026 wordt ingediend)
- Als de einddatum naderbij komt en de afhandeling nog niet op koers loopt is een nieuwe wijziging nodig, omdat anders na een overgangsperiode weer de awb-termijn van 6+6 weken gaat gelden.

Omdat de kans kleiner is dat in de toekomst er nieuwe problemen ontstaan met verlopen beslistermijnen, omdat de beslistermijn directer aansluiting heeft met de

*perspectief
ouders*

Indleingsdatum, is het ambtelijk voorstel om de 24-maanden uit te werken in plaats van de vaste einddatum.

Ad 4.1 Beslistermijnen werkelijke schade

Vergelijkbaar met de Integrale Beoordeling is de beslistermijn voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade 6+6 maanden.

In 2023 is de doorlooptijd van aanvraag tot beslissing over aanvullende schade opgelopen naar gemiddeld ca. 17 maanden (zie tabel 'Doorlooptijden aanvullende schade'). Dit betekent dat in veel gevallen de huidige beslistermijn niet gehaald wordt en het aantal BNTB's oploopt (van eind augustus 2022 tot eind augustus 2023 is het aantal ingediende BNTB's bij de CWS gegroeid van 8 naar 66). Bij een BNTB wordt veelal overgegaan tot versnelde afhandeling van de aanvraag (binnen 12 weken). Anekdotisch heeft dit momenteel tot gevolg dat er minder tijd is voor een zorgvuldig proces en schadeberekening. Hierdoor tekenen deze gedupeerden vaak bezwaar aan tegen de uiteindelijke (versnelde) beschikking, waardoor de ontevredenheid groot blijft bij ouders en extra capaciteit bij bezwaren nodig is. Hierdoor loopt de hersteloperatie verdere vertraging op.

Doorlooptijden aanvullende schade		
Jaar	Tijd - Aanvraag tot advies	Tijd - Aanvraag tot beschikking
2021	192 dagen (ca. 6 maanden)	199 dagen (ca. 7 maanden)
2022	297 dagen (ca. 10 maanden)	334 dagen (ca. 11 maanden)
2023	489 dagen (ca. 16 maanden)	516 dagen (ca. 17 maanden)
Totaal	332 dagen (ca. 11 maanden)	374 dagen (ca. 12 maanden)

Naast de opgelopen doorlooptijden is ook het aantal aanvragen voor aanvullende schade toegenomen afgelopen jaar. De eerste helft van 2023 zijn er al meer aanvragen ingediend dan over heel 2022. Eind augustus 2023 staan er ca. 1400 gedupeerden in de wachtrij bij de CWS. Daarentegen is het aantal afgeronde adviezen per week gedaald met als resultaat dat de doorlooptijd tot op heden verder oploopt en de beslistermijnen vaker niet gehaald worden.

Ad 4.2 Beslistermijn aanvullende schade: versnellingsmaatregelen

De urgentie om de hersteloperatie beter en sneller te laten verlopen is groot. Daarom zijn eerder dit jaar zijn versnellingsmaatregelen aangekondigd om de afhandeling van verzoeken voor compensatie van aanvullende werkelijke schade te verbeteren en te versnellen.

Ten eerste is in juni 2023 de keuzemogelijkheid voor ouders aangekondigd voor een meer grofmazige route voor verzoeken om vergoeding van aanvullende schade¹. Sinds 26 september is de pilot van deze alternatieve route gestart, en, mits succesvol, zal deze breed beschikbaar gemaakt worden voor ouders. De verwachting is dat, alhoewel het deel van de ouders dat een aanvraag indient voor aanvullende schade op kan lopen (waarbij rekening gehouden wordt met

¹ In 2022 werden er gemiddeld 3,5 per week afgerond; in de eerste helft van 2023 nog 3,2

² Kamerstukken II, 2022-23, 31066, nr. 1235.

percentages van ca. 40%³), het aandeel aanvragen bij de CWS daalt van ca. 10%⁴ van de erkend gedupeerden op dit moment, naar 2-5%.

Ten tweede zijn er aanpassingen aangekondigd bij de CWS zowel in de structuur en samenstelling van de Commissie als in de interne werkwijze met o.a. als doel om de doorlooptijden terug te brengen. De eerste inschatting is dat de CWS met de aangekondigde aanpassingen, in plaats van de huidige ca. 3, 5 tot 10 adviezen per week kan afhandelen vanaf 1 januari 2024. Bij een verdubbeling van het aantal fte's in de organisatie zou dit in een gunstig scenario op kunnen lopen tot 20 (of meer) adviezen per week.

Om een inschatting te maken van de gewenste beslistermijnen voor aanvullende schade zijn er twee scenario's onderzocht⁵:

- 1) De alternatieve schaderoute wordt beschikbaar voor alle erkend gedupeerden, en het aandeel aanvragen bij de CWS daalt van ca. 10% naar 2-5%.
- 2) De alternatieve schaderoute wordt niet beschikbaar voor alle erkend gedupeerden (als de pilot niet succesvol is en we volledig terugvallen op de CWS), en het aandeel aanvragen bij de CWS blijft ca. 10%.

In scenario 1) is de wachtrij weggewerkt voor **1 januari 2025** in het geval:

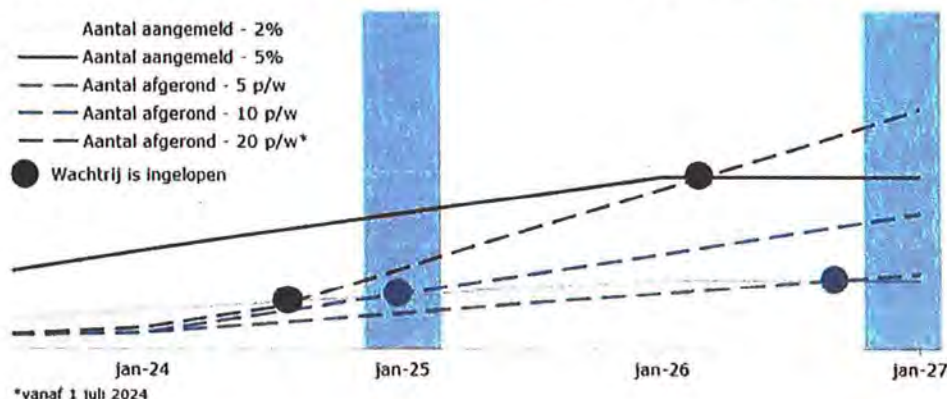
- maximaal 2% van de erkend gedupeerden voor de CWS kiest en de CWS minimaal 10 adviezen per week afrondt vanaf 1 januari 2024,

En de wachtrij is weggewerkt voor **1 januari 2027** in het geval:

- maximaal 2% van de erkend gedupeerden voor de CWS kiest en de CWS minimaal 5 adviezen per week afrondt vanaf 1 januari 2024;
- maximaal 5% van de erkend gedupeerden voor de CWS kiest en de CWS minimaal 20 adviezen per week afrondt vanaf 1 juli 2024.

N.B. In het geval 5% voor de CWS kiest is 5 tot 10 adviezen per week afronden niet voldoende om de wachtrij weg te werken voor 2027.

Scenario 1 (inclusief alternatieve schaderoutes) - Aantal aanvragen aanvullende schade bij CWS



*vanaf 1 juli 2024

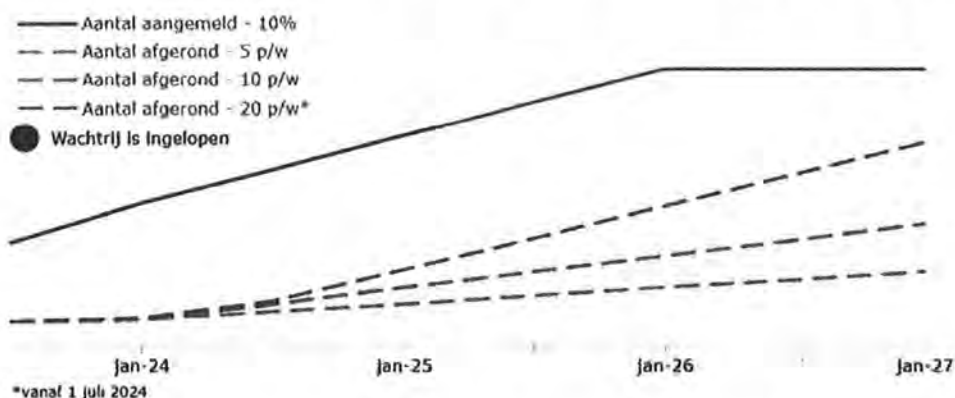
³ ca. 40% is op basis van 24-48% voor de alternatieve routes en ca. 2-5% voor de CWS volgens C&R ramingen van 31 aug 2023

⁴ Tot op heden was het beeld dat circa 8% van de gedupeerde ouders na de IB de stap naar de CWS zet. De schatting is dat dat nu richting de 10% gaat en eventueel verder kan oplopen.

⁵ De scenario's zijn gemodelleerd op basis van de volgende aannames: Totaal KOT-aanvragen is 68k, waarvan 42k erkend gedupeerd is. Per 1 januari 2026 zijn alle IB-aanvragen behandeld, waarbij bezwaren buiten beschouwing gelaten worden. Aanmeldingen en afhandelingen zijn evenredig verdeeld over de tijd (in de toekomst) en iedere erkend gedupeerde meldt zich direct aan voor aanvullende schade. De versnelde afhandeling bij CWS start vanaf 1 januari 2024, zonder ingroeiperiode en is ongeacht het aantal bezwaren

In scenario 2 is de wachtrij **niet** weggewerkt voor **1 januari 2027**, zelfs niet wanneer de CWS 20 adviezen per week afhandelt vanaf 1 juli 2024.

Scenario 2 (exclusief alternatieve schaderoutes) – Aantal aanvragen aanvullende schade bij CWS



Uit het bovenstaande volgt dat ook in beide scenario's de huidige beslistermijn niet volstaat. Hieronder stellen we twee opties voor om de beslistermijnen voor aanvullende schade te verlengen.

Ad 4.3 Verlengen beslistermijnen aanvullende schade naar vaste einddatum

Aanvragen van vóór 1 januari 2025 moeten bij deze optie afgehandeld zijn voor 1 januari 2026. Daarna gaat weer de huidige Awb-termijn van 6+6 (of eventueel 12+6) maanden gelden. Deze datum sluit aan bij de verlengde uiterste aanvraagdatum voor aanvullende schade (mits de IB definitief is vóór 1 juli 2024)

In scenario 1, waarbij de alternatieve schaderoute beschikbaar wordt voor alle erkend gedupeerden met aanvullende schade, is de CWS wachtrij ingelopen vóór 1 januari 2025 wanneer de instroom maximaal 2% is en minimaal 10 adviezen per week afgerond worden. In dit scenario geeft een keuze voor deze optie van een vast moment van verlenging de CWS de tijd om de wachtrij in te lopen, en haar doorlooptijden terug te brengen naar de Awb-termijn van 6+6 (of eventueel 12+6) maanden. Wanneer de instroom hoger dan 2% in scenario 1 is deze verlenging niet voldoende om de wachtrij volledig in te lopen. Ook in scenario 2 is het niet mogelijk om voor 1 januari 2025 de wachtrij volledig in te lopen.

Voordelen:

- De verlengde beslistermijn geldt voor een deel van de gedupeerden, hierdoor blijft voor het andere deel van de gedupeerden dat zij binnen een jaar een beslissing kunnen verwachten wanneer zij voor de CWS kiezen
- Alleen voor een afgebakende periode waarin sprake is van een uitzonderlijke situatie (namelijk een zeer groot aantal aanmeldingen) wordt een uitzonderlijke beslistermijn ingesteld.

Nadelen:

- Als de einddatum naderbij komt en de afhandeling nog niet op koers loopt, doordat bijvoorbeeld de alternatieve route niet beschikbaar is gekomen voor alle erkend gedupeerden of het afhandeltempo van de CWS

niet dusdanig verhoogd is, worden weer beslistermijnen overschreden.
Voor eventueel nieuwe aanmeldingen zal een nieuwe beslistermijn moeten worden geregeld.

Ad 4.4 Verlengen beslistermijn aanvullende schade naar 24-maanden

De beslistermijnen worden verlengd van 6+6 maanden naar 12+12 maanden. Alhoewel dit niet in alle scenario's overschrijding van de beslistermijnen voorkomt, dit geeft meer ruimte om de beslistermijnen in te lopen dan bij een vaste termijn bij Ad 3.3. Deze optie sluit aan bij het eerste voorstel (Ad 2.3) voor de beslistermijn op een bezwaaraanvraag op de IB. N.B. Ook deze optie is niet met zekerheid voldoende om de volledige wachtrij in te lopen in elk scenario, daarvoor zou een ruimere termijn nodig zijn (bijv. 24+12). Deze ruimere termijn wijkt zo ver af van de bestaande termijn dat we deze optie niet uitlegbaar achten aan gedupeerden.

Voordelen:

- De beslistermijnen zijn ruimer dan in het vorige scenario, waardoor de kans dat een nieuwe wijziging van de beslistermijnen nodig is wanneer de alternatieve route niet beschikbaar wordt voor erkend gedupeerden kleiner is.
- Ook voorkomen we waarschijnlijk meer BNTB's met deze optie

Nadelen:

De verlengde beslistermijn geldt voor alle gedupeerden, waardoor voor iedereen geldt dat zij binnen 2 jaar een beslissing kunnen verwachten. Ook voor aanvragen die pas later in de hersteloperatie worden ingediend (wanneer we hopen dat de schadeafhandeling sneller verloopt dan nu) geldt een (zeer) lange beslistermijn terwijl dat tegen die tijd misschien niet meer nodig is.

Het voorstel om de beslistermijn voor de aanvullende schade te wijzigen is geen onderdeel geweest van de uitvraag voor de uitvoeringstoets, omdat hiertoe toen niet besloten was. De uitvoerbaarheid hiervan moet nog getoetst worden.

Ad 5 Terugwerkende kracht

Om het effect van het aanpassen van de beslistermijnen te vergroten is gekeken naar de optie om de nieuwe beslistermijnen te laten gelden voor de beslistermijnen die op het moment van een zo spoedig mogelijk te versturen persbericht nog niet verlopen zijn. Dat persbericht zou verstuurd kunnen worden zodra er voldoende zekerheid is over het bestuurlijk voornemen een wetstraject in te zetten, en de uitvoering voorbereid is op aangepaste communicatie hieromtrent. Ten opzichte van inwerkingtreding in mei, zou met een zo spoedig mogelijke verzending de doelgroep van een aanpassing van de beslistermijnen als volgt vergroot worden (peildatum 1 oktober):

Vergroting doelgroep door te werken met terugwerkende kracht naar datum persbericht	
IB	Circa 4.000-5.000
Bezwaren	Circa 2.800

CWS	Circa 340-440 ⁶
-----	----------------------------

In de bovenstaande tabel zijn ook de bezwaarzaken meegenomen die nog niet zijn aangemeld maar die op basis van prognoses nog verwacht worden.

Voordelen:

- Het effect van de aangepaste beslistermijnen wordt vergroot, waarbij veel van de onder ad 1, 2 en 3 genoemde voordelen sterker gelden.

Nadelen

- Er zijn voor de uitvoering enige complicaties rondom het terugwerken naar de publicatiedatum van de aankondiging van de wijziging. Zo vraagt dit extra communicatie vanuit UHT aan wachtenden die met verdaging te maken hebben. Ook moet nader uitgewerkt worden hoe precies moet worden omgegaan met gevallen die op datum persbericht nog niet verlopen zijn maar in aanloop naar de inwerkingtreding hun verworven rechten effectueren.

Verdere overwegingen:

- Het terugwerken naar de datum van het persbericht is juridisch kwetsbaar, vanwege mogelijke strijdigheid met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM) en kan misschien beperking van het eigendomsrecht betekenen omdat dwangsommen pas later of niet meer kunnen worden opgeëist (artikel 1 EP EVRM). Er is een motivering nodig waarom dit nodig is. Die kan erin gelegen zijn dat de behandelvolgorde eerlijker wordt en er meer rechtszekerheid wordt geboden doordat er niet langer een onhaalbare beslistermijn in de wet staat.
- Terugwerking tot en met de datum van een persbericht beoogt een bijdrage te leveren aan de voorzienbaarheid: vanaf dat moment wist de betrokkene of heeft hij kunnen weten dat een wijziging op handen was en heeft zich daarop kunnen instellen. In deze casus kan de betrokkene zich echter niet meer op de situatie instellen: de aanvraag is immers al gedaan en op dat moment gingen zij uit van een beslistermijn van 12 (2x6) maanden. Daarbij geldt ook de onzekerheid of het wetsvoorstel "de eindstreep" gaat halen en zo ja, in welke vorm. Die vraag speelt hier, gezien de gevoeligheid van het onderwerp en de veelheid aan varianten qua uitwerking, in verhoogde mate. Daarmee is de kans dat de uitkomst anders wordt dan het persbericht "belooft" groot.
- Bij de rechtvaardiging van de terugwerkende kracht is ook van belang dat UHT heeft aangegeven dat inwerkingtreding van de wet pas mogelijk is 1 à 2 maanden nadat de Eerste Kamer het wetsvoorstel heeft aangenomen. UHT kan een aantal voorbereidingshandelingen treffen mits keuzes duidelijk zijn en het tijdpad tot aankondiging voldoende ruimte voor de benodigde voorbereidingen biedt. Het is gebruikelijk om een wet waaraan terugwerkende kracht wordt verleend zo snel mogelijk na afronding in werking te laten treden.
- Het terugrekenen vanaf datum persbericht kan leiden tot jurisdisering. Een ouder die begin 2024 naar de rechter kan stappen, kan bij de rechter een termijn afdwingen die ruwweg 20 weken na de indiening van het

⁶ Afhankelijk van het afhandeltempo van de adviezen bij de CWS vanaf 1 januari 2024 (namelijk 5 of 10 per week)

beroepschrift ligt. Het wetsvoorstel ontnemt de ouder dat recht met terugwerkende kracht, deze ouder moet - afhankelijk van de plek in de wachtrij - langer wachten op zijn beslissing. In de periode tussen persbericht en wet een probleem bestaat voor de rechter. Die moet naar huidig recht oordelen, maar er komt een terugwerkende kracht aan.

- Bovendien is het mogelijk dat de beoogde maatregel in haar uitwerking wordt gefrustreerd doordat de groep ouders die dit betreft juist nog een IGS/BNTB aanvragen voor de wet wordt vastgesteld- waardoor juist extra druk op de uitvoering ontstaat.

Gezien het bovenstaande is het voorstel om niet verder te werken aan een constructie met terugwerkende kracht naar het moment van aankondiging van het voornemen de beslistermijnen te wijzigen.

Ad 6 Aanpassen termijn om in bezwaar te kunnen gaan

Het wettelijk uitgangspunt voor de termijn voor het indienen van bezwaar is zes weken. We zien dat er regelmatig buiten de termijn bezwaar wordt gemaakt, die worden momenteel gewoon in behandeling genomen. De uitvoering merkt dat ouders meer tijd nodig hebben dan de wettelijke 6 weken om te komen tot een beslissing om een bezwaar in te dienen, hieronder is daarover een grafiek opgenomen. Een periode van 16 à 20 weken zou meer kunnen aansluiten bij de tijd die ouders nodig hebben om te beslissen of ze in bezwaar willen gaan.

Aansluiten bij wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb

In het kader van de pre-consultatie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb, wordt naast de termijn van zes weken een langere termijn van 13 weken voorgesteld. De overwegingen om een dergelijke langere termijn te hanteren, zijn ook relevant voor de hersteloperatie:

De regering concludeert dat er gegronde redenen zijn om voor een deel van de bestuursrechtelijke regelingen een langere termijn te hanteren. Een eerste overweging daarbij is dat mensen in hun leven soms te maken krijgen met een verminderd doenvermogen. Gebeurtenissen in de persoonlijke levenssfeer kunnen de mentale vermogens van mensen onder druk zetten, waardoor hun doenvermogen tijdelijk verminderd is en zij derhalve niet goed in staat zijn om actie te ondernemen op momenten waarop dat wel van hen verlangd wordt. Met een langere bezwaar- en beroepstermijn kan hier meer rekening mee worden gehouden.

Een tweede overweging, die samenhangt met het voorgaande, is dat het ongebruikt laten verstrijken van de bezwaar- of beroepstermijn verstrekkende gevolgen kan hebben. Met name financiële beschikkingen kunnen in voorkomende gevallen zwaarwegende implicaties hebben voor (de bestaanszekerheid van) belanghebbenden. Een termijn van zes weken kan vanuit dit oogpunt als kort en onevenredig bezwarend worden beschouwd, zeker in vergelijking tot verjaringstermijnen die gelden in het civiel en strafrecht.

Een derde overweging, die eveneens samenhangt met het voorgaande, is dat de gevolgen van een besluit niet in alle gevallen direct duidelijk of te voorzien zijn voor belanghebbenden. De samenleving is door de jaren heen complexer geworden en vraagt veel van mensen. Het is van belang

dat mensen, indien daar behoefte aan is, voldoende tijd hebben om de inhoud en consequenties van besluiten te doorgronden en zo nodig voorbereidingen te treffen voor het aanwenden van een rechtsmiddel. Hoewel de voorgaande overwegingen niet voor alle mensen een rol spelen, acht de regering het van belang dat het bestuursrecht zodanig is ingericht dat het zoveel mogelijk rekening houdt met mensen voor wie dit wel van belang is.

Toegepast op de hersteloperatie moet zowel rekening worden gehouden met het doenvermogen als met de financiële consequenties en zeker ook met het moeilijk op kunnen maken van de balans, zeker als er voor ouders nog geen dossier beschikbaar is.

Argumenten voor verlenging van de termijn

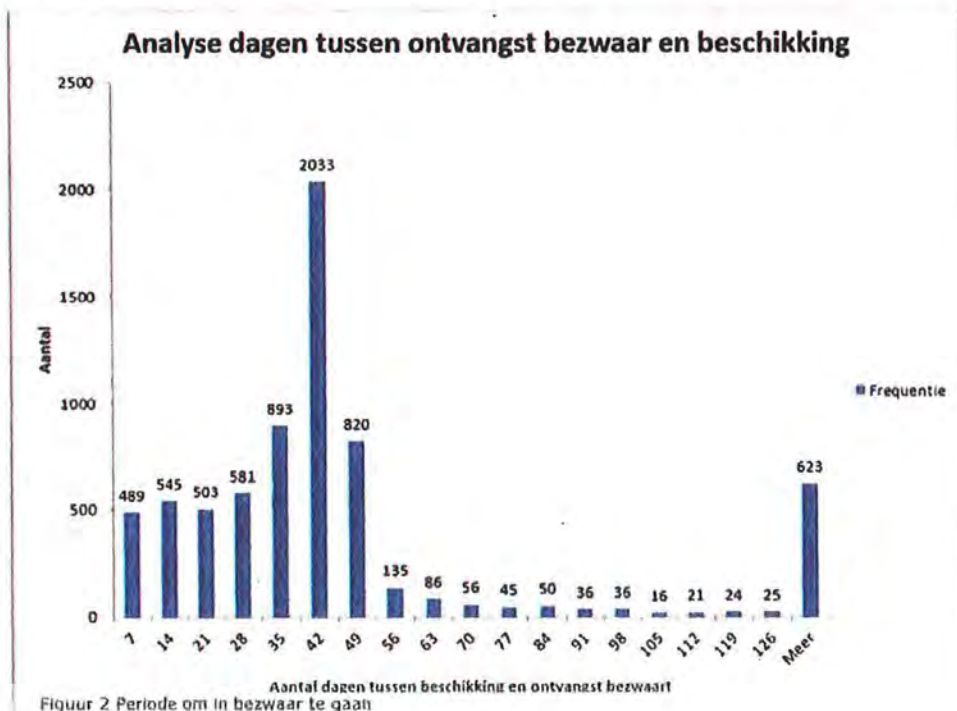
- Er zijn geen zwaarwegende redenen van de kant van de overheid om aan een korte termijn vast te willen houden.
- De geschillen bij financieel herstel zien op twee partijen (UHT en ouders) en er zijn zelden of nooit derde-belanghebbenden, zeker niet met tegenstrijdige belangen.
Er is dus een duidelijke rechtvaardiging voor een langere bezwaartermijn.
- In de praktijk blijken zich ook regelmatig termijnoverschrijdingen voor te doen, bijvoorbeeld omdat ouders na hun IB-besluit professionele rechtsbijstand zoeken, maar de bezwaartermijn al is verlopen voordat ouder en advocaat in gesprek raken cq de balans op kunnen maken ten aanzien van het indienen van een rechtsmiddel. Dat beeld wordt bevestigd door gesprekken met advocaten.
- Als er sprake is van professionele rechtsbijstand, is het vaak makkelijker de termijn te halen, bijvoorbeeld door een pro forma bezwaar in te dienen. Maar ook dan geldt dat het tijd kan kosten om de balans op te maken: wil een ouder vervolgstappen zetten en zo ja, welke. Zo kunnen ouders na de integrale beoordeling daartegen bezwaar maken, maar ze kunnen er ook voor kiezen zich te beperken tot een aanvraag om werkelijke schade. Het komt veelvuldig voor dat ouders beide doen, bijvoorbeeld omdat ze het niet eens zijn met het aantal gecompenseerde jaren of daar meer duidelijkheid over willen door het dossier op te vragen.

Voorstel aangepaste termijn

- Een eenduidige termijn die rekening houdt met vorenstaande valt niet te geven.
- Er is soms sprake van aanzienlijke termijnoverschrijdingen (in 630 gevallen is bezwaar ingediend meer dan 126 dagen (18 weken) na de beschikking. Dat kan verband houden dat ouders weten dat UHT termijnoverschrijdingen niet tegenwerpt en ouders daarom de tijd nemen. Maar er wordt rekening mee gehouden dat hier ook andere verklaringen voor zijn, bijvoorbeeld omdat bij het doorlopen van een schaderoute vragen rijzen over de IB en er alsnog bezwaar wordt gemaakt.
- Voor een ruimere bezwaartermijn zou aansluiting gezocht kunnen worden bij de 13 weken in het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb.
- Er zijn echter ook redenen om voor een ruimere termijn te kiezen. De impact van de herstelbeschikking maakt het goed voorstelbaar dat ouders behoefte hebben aan tijd voor reflectie en daarbij rust nodig hebben.

Daarnaast kan het zijn dat de ouder een verzoek doet voor inzage in het hersteldossier en tijd nodig is om deze aan te leveren.

Het voorstel is om gegeven de bijzondere aard van de hersteloperatie en het niet altijd tijdig kunnen leveren van een IB-dossier 3 weken bovenop de bovengenoemde 13 te nemen en de bezwaartermijn te verlengen naar 16 weken.



Vervolg

Tijdens de zomer is vooruitlopend op deze nota al gewerkt aan wetsteksten en een toelichting daarop. Afhankelijk van de reactie op deze nota en de uitwerking van enkele technische vraagstukken, kan verder gewerkt worden aan wetsteksten en een mvt die ter goedkeuring aan u kan worden voorgelegd, met een voorstel deze voor te leggen aan adviesorganen.

Tevens kan dan worden overwogen om de oudercommissie te betrekken bij de thematiek.

Communicatie
Nvt

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden
Niet van toepassing.



17-01-2024
bespreken

311 15.30
13.00

TER BESLISSING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

DB&T / Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Wetsvoorstel wet aanpassing termijnen en
nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen

Datum
17 januari 2024

Notanummer
2024-0000080152

Bijlagen
1. Wetsvoorstel
2. Mvt wetsvoorstel

Aanleiding

Het wetsvoorstel Wet aanpassing termijnen hersteloperatie toeslagen is voor de kerst aangeboden aan de adviesorganen. De wijzigingen met betrekking tot de nabestaandenregeling als gevolg van het amendement Leijten waren nog niet in deze consultatieversie van het wetsvoorstel opgenomen. Hierbij ontvangt u ter bespreking een eerste concept voor de aanpassingen van de nabestaandenregeling, inclusief een voorstel voor beslistermijnen. Ook vragen wij u om op een specifiek onderdeel van de nabestaandenregeling een beslissing te nemen. Tot slot zijn er nog enkele overige aanpassingen gedaan in de MvT en is een aangepaste planning opgenomen.

Beslispunt: aanvullen nabestaandenregeling voor de situatie dat de begunstigde toeslagpartner overlijdt

Voorgesteld wordt om in de nabestaandenregeling op te nemen dat de eigen kinderen van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag een beroep op de nabestaandenregeling kunnen doen als:

- de begunstigde toeslagpartner overlijdt voorafgaand aan of binnen de aanvraagtermijn en deze nog geen aanvraag heeft gedaan voor alle onderdelen van de nabestaandenregeling, of
- overlijdt voordat toekenning op alle onderdelen waarvoor deze in aanmerking gekomen zou zijn heeft plaatsgevonden.

In de nabestaandenregeling zoals nu opgenomen in de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is bepaald dat de eigen kinderen van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag alleen aanspraak kunnen maken op de regeling als er op het moment van overlijden van de aanvrager van kinderopvangtoeslag geen toeslagpartner was. Als de toeslagpartner is overleden voorafgaand aan inwerkingtreding van de nabestaandenregeling of binnen de aanvraagtermijn en als gevolg daarvan nog geen aanvraag heeft gedaan of overlijdt op het moment dat hij een aanvraag heeft ingediend en daarop nog geen toekenning heeft plaatsgevonden, kunnen de kinderen nu geen aanspraak maken. Dit is echter een onbedoeld gevolg van de manier waarop de regeling is vormgegeven. Daarom wordt voorgesteld om de eigen kinderen in deze situaties aanspraak te kunnen laten maken op de nabestaandenregeling. Als u instemt met dit voorstel zal dit in het wetsvoorstel worden ingevoegd.

31-01-2024
afkond

meer
info

Bespreekpunt: beslistermijnen nabestaandenregeling

Zoals u heeft verzocht zijn kortst mogelijke reële beslistermijnen voor de nabestaandenregeling onderzocht. Er wordt gedacht aan een termijn van 6+6 maanden, zowel voor de beslistermijn op een aanvraag voor compensatie (o.a. integrale beoordeling) als voor de beslistermijn op de beoordeling van werkelijke schade. Een voorstel voor de beslistermijn op bezwaar vraagt nog laatste nader overleg. Een integraal overzicht van alle voorgestelde beslistermijnen in de nabestaandenregeling wordt op korte termijn aan u voorgelegd.

Beslistermijn aanvraag compensatie nabestaanden m.u.v. werkelijke schade

Om een balans te vinden tussen de wens van de Tweede Kamer om tot snelle uitvoering van de nabestaandenregeling te komen en het streven naar een regeling die werkbaar is voor UHT, wordt gedacht aan een beslistermijn van 6+6 maanden. Deze termijn wordt uitvoerbaar geacht en geeft naar verwachting óók voldoende ruimte voor een zorgvuldig proces waarin nabestaanden die dat wensen de regie kunnen houden (en we aldus een wat langere termijn voor behandeling kunnen benutten). Daarnaast betekent deze langere termijn niet dat de behandeling van een individueel geval zo lang hoeft te duren, maar omdat niet alle nabestaanden door UHT tegelijk in behandeling kunnen worden genomen is deze termijn nodig om alle gevallen gespreid in de tijd binnen de beslistermijn te kunnen behandelen.

Een alternatieve beslistermijn is een beslistermijn van 4+4 maanden. Dit is de minimale termijn om het gespreid in behandeling nemen van aanvragen mogelijk te maken, rekening houdend met uitvoeringsrisico's. Met deze beslistermijn gaan nabestaanden sneller door het vaststellingsproces van de IB waardoor er minder aandacht kan zijn voor de positie en wensen van de nabestaanden en deze mogelijk minder regie op het proces heeft.

Beslistermijn aanvullende compensatie werkelijke schade

Voor het afhandelen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade wordt eveneens gedacht aan een termijn van 6+6 maanden. Al tijdens de integrale beoordeling is vanuit CWS een screeningsjurist betrokken om samen met de nabestaande na te gaan of een verzoek tot aanvullende compensatie werkelijke schade een kans van slagen heeft. De familieondersteuner kan helpen bij het achterhalen van de benodigde informatie. Vervolgens kan de aanvraag met voorrang door de CWS worden opgepakt waarmee de beslistermijn haalbaar is. Mogelijk zullen andere groepen gedupeerden langer moeten wachten tot ze aan de beurt zijn, maar gezien de omvang van de populatie is dit effect naar verwachting beperkt en wordt op deze manier wel meer de aansluiting gezocht bij de intentie van het amendement Leijten.

Beslistermijn op bezwaar

- Bij de nabestaandenregeling willen we tegemoet komen aan de wens van de Tweede Kamer om het proces zo kort mogelijk te houden, onder meer door zo kort mogelijke beslistermijnen, terwijl bij de andere regelingen de termijnen verlengd worden. Tussen deze twee kanten moeten we balanceren en de keuzes goed onderbouwen en uitleggen, ook als het gaat om de beslistermijn op bezwaar.
- De beslistermijn op bezwaar heeft daarnaast direct invloed op de totale doorlooptijd van het herstelproces. Als er nog geen toekenning van IB heeft

plaatsgevonden, gaat de beslistermijn voor werkelijke schade namelijk pas lopen als de beslissing op de integrale beoordeling onherroepelijk vaststaat.

- U ontvangt zo spoedig mogelijk het voorstel voor de beslistermijn op bezwaar. Daarbij leggen we u ook het integrale overzicht van de voorgestelde beslistermijnen voor (met verwerking van uw eerdere besluiten).

Bespreekpunt: aangepaste wetteksten en toelichtingen

U vindt in het bijgevoegde (in revisie) de aangevulde concept memorie van toelichting en een conceptwettekst. Naast enkele redactionele wijzigingen zien de aanpassingen op de volgende zaken:

- wijziging nabestaandenregeling (deels)
- wijziging beslistermijnen schaderegeling ex-toeslagpartners
- toelichting verhouding met hoger recht

Wij bespreken graag met u of u zich kunt vinden in de gekozen lijn en of u nog suggesties voor wijziging heeft.

Nabestaandenregeling

Naar aanleiding van besluitvorming inzake de manier waarop de nabestaandenregeling uitvoerbaar is, is het wetsvoorstel en de MvT aangevuld. In de MvT vindt u de wijzigingen in revisie t.o.v. de vorige versie van die met u is besproken. De teksten over de nabestaandenregeling en beslistermijnen m.b.t. nabestaanden zijn in concept gereed en worden nog verder uitgewerkt en afgestemd. U ontvangt 2 februari een nieuwe versie. In de aangevulde MvT wordt toegelicht op welke onderdelen de nabestaandenregeling is aangepast om die uitvoerbaar te laten zijn. De datum van inwerkingtreding van de nabestaandenregeling is op dit moment nog niet precies bekend en is om die reden niet opgenomen.

De beslistermijnen op de werkelijke schade zijn in de MvT reeds toegelicht, de toelichting op de beslistermijnen op de aanvraag voor compensatie, en bezwaarzaken van nabestaanden staan nog op PM en worden op korte termijn nader uitgewerkt.

Wijziging beslistermijnen schaderegeling ex-toeslagpartners (separate bijlage)

Naar aanleiding van uw besluit over de uitvoering van de schaderegeling voor ex-toeslagpartners is het voornemen de beslistermijnen voor KOT-aanvragers en ex-toeslagpartners met elkaar in overeenstemming te brengen.

Aanvulling toelichting verlenging beslistermijnen: verhouding met hoger recht

In een eerste reactie op een eerdere versie van het wetsvoorstel hebben J&V en BZK aangegeven een paragraaf te missen met toelichting op de verhouding tot hoger recht. Deze is toegevoegd. Dit betreft met name artikel 6 EVRM/ artikel 17 Grondwet (redelijke termijn bij rechtsgang) en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Om te blijven zorgen voor een logisch gestructureerde MvT is het desbetreffende hoofdstuk wat gewijzigd.

Ter informatie: aangepaste planning

De planning is dat het wetsvoorstel op 5 maart wordt behandeld in de MCTH en op 8 maart in de MR. Voorafgaand daaraan (week van 14 februari) ontvangen wij adviezen van adviesorganen, waarop een reactie wordt opgesteld. Dit zal ook deel uitmaken van de MvT. Die reacties worden t.z.t. vanzelfsprekend aan u voorgelegd.

Voorleggen adviesorganen

Het wetsvoorstel met de aanpassing van de termijnen is voor de kerst ter advisering aangeboden aan de Raad voor de Rechtspraak, de Raad voor Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten. Wij verwachten hun adviezen uiterlijk 14 februari te ontvangen. Vervolgens wordt in de memorie van toelichting per advies een reactie gegeven. Die reactie leggen wij vanzelfsprekend t.z.t. aan u voor. Ook is het wetsvoorstel voorgelegd aan het Adviescollege toetsing geldruk.

ACTH/MCTH/MR

Zoals met u besproken wordt het wetsvoorstel geagendeerd in een extra Ingelaste MCTH op 5 maart. Aanlevering aan deze MCTH heeft als deadline 29 februari. Het ambtelijk voorportaal (ACTH) bespreekt in aanloop daarnaartoe het stuk op 14 februari. Behandeling in de MR is voorzien in de MR van 8 maart.

Wetgevingstoets

De Wetgevingstoets van J&V moet zijn afgerond uiterlijk op moment van bespreking in de MR. Daartoe worden gelijktijdig met de agendering in het ambtelijk voorportaal in de week van 14 februari de stukken met J&V gedeeld ten behoeve van de wetgevingstoets.

De Raad van State heeft gevraagd om ondershands alvast een versie te kunnen ontvangen. Dit zullen wij doen op het moment dat de adviezen van de Raad voor Rechtsbijstand en Raad voor de Rechtspraak zijn verwerkt (naar verwachting in de week van 20 februari).

Tijdpad (vanaf aanbieding aan Raad van State indicatief)

Actie	Dag	Datum
Aanbieding volgende versie wetsvoorstel in tas	Vrijdag	2 februari 2024
ACTH ¹	Woensdag	14 februari 2024
Verzending aan MCTH	Donderdag	29 februari
MCTH ²	Dinsdag	5 maart 2024
Behandeling in MR	Vrijdag	8 maart 2024
Aanbieden aan RvS voor advies		
Ontvangst advies Afdeling advisering RvS (indicatief)	Woensdag	19 april 2024
Nader Rapport wetsvoorstel	Vrijdag	3 mei 2024
Wetsvoorstel en nader rapport naar Koning	Vrijdag	3 mei 2024
Indiening wetsvoorstel bij TK	dinsdag	13 mei 2024 (tot 13 mei reces)
BEHANDELING IN TWEEDE KAMER (indicatief)		Tot 15 juni 2024
BEHANDELING IN EERSTE KAMER (n.t.b.)		Tot 10 juli 2024
Inwerkingtreding wetsvoorstel	maandag	16 juli 2024

¹ De versie die naar de ACTH gaat is nog niet voorzien van een wetgevingstoets, en bevat nog niet de reactie op de adviesorganen

² De versie die naar de MCTH gaat bevat mogelijk nog niet de reactie op de adviesorganen

Financiële paragraaf

Momenteel zijn de benodigde middelen voor deze regeling (€ 9 mln.) nog niet gereserveerd. De middelen voor deze regeling zijn afhankelijk van de voorjaarsbesluitvorming of het eventueel zelf inpassen op artikel 13.

toelichting

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.



15-05-2024

16/5

10.00 u.

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Programma DG Herstel
Programma DG
Herstelbeleid

Persoonsgegevens

nota

Opvolging RvS-advies wetvoorstel
beslistermijnen/nabestaanden

Datum
12 mei 2024

Notanummer
2024-0000319529

Bijlagen
geen

Aanleiding

Naar aanleiding van de eerste bespreking van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel beslistermijnen/nabestaanden ontvangt u nadere toelichting op een aantal relevante thema's.

Bespreekpunten

Graag bespreken we met u de vervolgacties voor het wetsvoorstel aan de hand van het advies van de Raad van State en de toelichting op een aantal punten in deze nota.

Kernpunten

De toelichting van deze nota gaat in op de volgende onderwerpen

1. Juridisch: terugkoppeling van de bespreking met J&V/BZK
2. Uitvoering: aanpassing van de beslistermijn en de uitvoerbaarheid
3. Uitvoering: scenario's voor de werkvolgorde, anders dan FIFO
4. Uitvoering: eerbiedigende werking aanpassing beslistermijn
5. Planning: scenario's voor de planning van het wetsvoorstel

Gegeven toelichting op bovenstaande en met name punt 5 zien we op dit moment de volgende mogelijkheden ten aanzien van het wetsvoorstel:

- a. Handhaven wetsvoorstel, met de volgende aanpassingen:
 - o Schrappen van de 'materieel' terugwerkende kracht
 - o Een verkorting van de beslistermijn op bezwaarzaken (huidig voorstel: max 24 maanden), naar 20 maanden
 - o Het schrappen van de verlenging van de beslistermijn op ET-bezwaren
 - o Het aanvullen van de onderbouwing waarbij ingegaan wordt op andere behandelvolgordes

De termijn van 20 maanden is gebaseerd op de in deze nota opgenomen analyse van de uitvoering. Het is onzeker of deze aanpassingen voldoende tegemoet komen aan de bezwaren van de Raad van State. De verwerking van kleine aanpassingen vertraagt de indiening met circa 1-2 weken.

- b. Wachten tot begin juni om aan de hand van besluitvorming en doorrekening omtrent onorthodoxe maatregelen bezwaar te bezien of nog een andere aanpassing van de beslistermijn mogelijk is. Of die inzichten tot een andere beslistermijn leiden is overigens onzeker omdat de

RvS
6mnd.

onconventionele maatregelen er op gericht zijn de eerder gestelde doelen (eind 2026 bezwaren afgerond) alsnog te halen. Uitstel zal wel leiden tot verkleining van de impact van het wetsvoorstel omdat inwerkingtreding dan ook zal opschuiven.

- c. Splitsing van het wetsvoorstel: het laten vervallen van de wijziging van de beslistermijnen en het wetstraject vervolgen met de aanpassingen voor nabestaanden, aanvraagdatum werkelijke schade, peildatum ouders in het buitenland en uitvoerder schaderegeling ex-partners. Splitsing vertraagt de indiening met tenminste vier weken.

Na een keuze voor een van deze hoofdrichtingen voor het vervolg, werken wij dit verder uit en leggen wij u waar nodig op een later moment kleinere onderliggende keuzes voor.

Toelichting

1. Terugkoppeling bespreking BZK/J&V

1.1 Zes maanden als redelijke termijn

De Raad van State merkt op dat "de rechter in de regel bij de vaststelling van de redelijke termijn vasthoudt aan de vuistregel van een half jaar voor de bezwaarfase". Dat is aanzienlijk minder dan de beslistermijn van (maximaal) 30 maanden die nu voorgesteld wordt. Er zijn omstandigheden waaronder een langere bezwaarfase juridisch gezien gerechtvaardigd is, maar aangezien er geen precedent is voor de huidige situatie, is het niet te voorspellen hoe een rechter zal oordelen indien een bezwaarmaker nog vóór het aflopen van de (nieuwe) wettelijke beslistermijn zich beroept op het overschrijden van de redelijke termijn.

Mocht een rechter beslissen dat de redelijke termijn in een individueel geval overschreden is, lijkt het ook niet duidelijk wat dan de consequentie zal zijn. Wordt er in dat geval slechts een schadevergoeding toegekend (€500 per half jaar is de huidige rechtspraak, ongeacht de uiteindelijke uitkomst van een bezwaar) of krijgt de bezwaarmaker ook de mogelijkheid direct een beroep niet tijdig beslissen in te dienen, ook al is de wettelijke beslistermijn nog niet verstreken? Indien het laatste, zal dit wetsvoorstel weinig verschil maken t.o.v. de huidige praktijk en daarom overbodig zou zijn.

Daarnaast is er in het extreme geval zelfs het risico dat een rechter de nieuwe wettelijke beslistermijnen in het algemeen onverbindend verklaart, omdat hij deze strijdig acht met art. 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (het recht op eerlijk proces). Normaal gesproken wordt de redelijke termijn bepaald door de omstandigheden van het specifieke geval, maar het zou mogelijk kunnen zijn dat een rechter bepaalt dat de nieuwe wettelijke beslistermijnen dusdanig lang zijn dat ze in geen enkel geval meer redelijk te noemen zijn. Hoe groot dit risico is, is moeilijk in te schatten vanwege het gebrek aan precedent.

1.2 Onredelijk lange termijn in wetsvoorstel, vergoeding €500 per half jaar
J&V/BZK merken op dat niet volgehouden moet worden dat de voorgestelde beslistermijnen op bezwaar nog redelijk te noemen zijn. De MvT is nu kennelijk nog dubbelzinnig te lezen hierover en dat vraagt aanpassing. J&V/BZK geven aan dat overwogen moet worden compensatie te bieden voor het feit dat een termijn niet meer redelijk is, zodat dit aansluit bij de huidige rechtspraak waarin een

overschrijding van de redelijke termijn in alle gevallen leidt tot een schadevergoeding van €500 per half jaar. Die compensatie vindt nu alleen plaats als de indiener van het bezwaar in het gelijk wordt gesteld (waarmee de dagtekening van de compensatiebeschikking wijzigt naar de datum waarop beslissing op bezwaar werd genomen, en de compensatie verhoogd wordt met €500 per half jaar aan vergoeding voor immateriële schade).

FIN stelt voor om in het geval het wetsvoorstel doorgezet wordt, explicieter te markeren dat voorgestelde beslistermijn niet in elk geval redelijk te noemen is, en dat compensatie plaatsvindt doordat bezwaarmakers die gelijk krijgen een nieuwe dagtekening op hun IB krijgen (namelijk de dag waarop besloten is op het bezwaar), waarbij voor elk extra half jaar dat dit langer is dan de oorspronkelijke IB-dagtekening, € 500 immateriële schadecompensatie geboden wordt.

FIN stelt niet voor om ook een wachttijdcompensatie te bieden aan bezwaarmakers die niet in het gelijk worden gesteld. Omdat ondanks de ingezette verbetermaatregelen de bezwaarafhandeling ook de komende periode veel tijd in beslag zal blijven nemen, zou daarmee een gegarandeerde beloning ontstaan voor het indienen van een bezwaar met een groot risico op aanzuigende werking, en juist nog langere wachttijden voor de afhandeling van bezwaarzaken.

1.3 Alternatieve behandelvolgorde

De Raad van State geeft aan dat "het EHRM de hoge werklast van autoriteiten alleen een mogelijke rechtvaardiging [van de redelijke termijn] acht 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." J&V/BZK benadrukken daarom het belang van het nadenken over andere behandelvolgordes dan op basis van binnenkomst, en geven in overweging om al snel in het proces een schifting te maken en voor sommige (naar hun aard meer spoedeisende) bezwaren een ander behandeltraject te doorlopen. Doordat de definitie van een redelijke termijn afhankelijk is van de omstandigheden van het individuele geval, zal een dergelijke werkwijze ervoor zorgen dat in veel meer gevallen de redelijke termijn gehaald wordt, omdat de urgente zaken waarin het sneller onredelijk is om langer te moeten wachten eerder opgepakt zullen worden. Zie ook hieronder onder punt 3.

1.4 Laatste redmiddel

Van belang is dat bij hun beoordeling J&V en BZK ervan uitgaan dat er geen mogelijkheden meer tot versnelling van het proces zijn en dit wetsvoorstel dus een laatste redmiddel is. Ook de Raad van State wijst op het belang om – gelet op de constitutionele knelpunten – met andere maatregelen tot versnelling van de afhandeling van bezwaar te komen en anders dragend te motiveren waarom dit niet mogelijk is. Met andere woorden is het voor de onderbouwing van dit juridisch kwetsbare wetsvoorstel van het grootste belang dat er geen langere beslistermijnen voorgesteld worden dan echt strikt noodzakelijk zijn, doordat alle realistische versnelmogelijkheden uitgeput zijn.

1.5 Nieuwe vicieuze cirkel

De Raad van State wijst erop dat als het wetsvoorstel tot nieuwe juridische complicaties leidt, er een nieuwe vicieuze cirkel kan ontstaan van mensen die procederen (bijvoorbeeld over de redelijke termijn) en daarmee druk zetten op de

mtg

uitvoeringspraktijk en de rechtspraak. De preciezere consequenties van deze opmerking bestuderen J&V en BZK nog.

1 uitteg..

1.6 Aanvullende wetgevingstoets

BZK/J&V geven aan in aanloop naar aanlevering naar de MR enkele dagen nodig te hebben voor de wetgevingstoets die aanvullend nodig is omdat RvS dictum C geeft. Deze aanvullende wetgevingstoets kijkt naar de manier waarop FIN het RvS-advies uiteindelijk verwerkt.

2. Uitvoering: aanpassing van de beslistermijn en de uitvoerbaarheid

ET-bezwaren

Aan de hand van doorrekeningen die nu gaande zijn, blijkt dat de verwachting is dat bezwaren tegen de Eerste Toets al in de tweede helft van 2024 zullen worden afgerond. Daarmee zou een aanpassing van deze beslistermijn niet meer nodig zijn.

←

IB-bezwaren

UHT heeft de afgelopen dagen een nieuw model gemaakt van de effecten van verschillende beslistermijnen en verschillende inwerkingtredingsdata op bezwaar. Hieronder is een analyse weergegeven waarin we zien hoeveel procent van de nieuwe bezwaren er binnen termijn afgehandeld kan worden bij inwerkingtreding per 1 oktober, 1 november en 1 december. Daarbij gaan we in het model uit van First In First Out (FIFO).

1 ?

We zien dat een beslistermijn korter dan 87 weken (circa 20 maanden) geen tot nauwelijks effect heeft op het aantal zaken dat binnen termijn afgehandeld kan worden. De belangrijkste reden dat dit effect pas echt optreedt bij de 86/87 wekengrens komt door de grote werkvoorraad aan bezwaren. Met andere woorden; het overgrote deel van de beslistermijnen gaat niet op aan het inhoudelijk doorlopen van het bezwaar maar aan het wachten totdat de achterstanden zijn weggewerkt. Pas ongeveer 87 weken na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan worden gestart met de zaken die onder de nieuwe termijn zijn ingediend. Als de termijn na dat moment valt zijn dan ook vrijwel alle zaken binnen de termijn. Als de termijn eerder wordt gesteld, vallen vrijwel alle zaken buiten de termijn, om dat de snelheid van afronding op dat moment in pas loopt met de snelheid van de eerdere instroom. Met andere woorden, er wordt beperkt 'ingelopen,' de afhandelingsstijd blijft dus constant en daarmee langer dan de gestelde termijn.

Beslistermijn	52 weken	78 weken	86 weken*	87 weken*	104 weken
Inwerkingtreding (# nieuwe bezwaarzaken)					
1-10-2024 (circa 6.400 zaken)	0%	0%	20%	93%	100%
1-11-2024 (circa 6.000 zaken)	0%	0%	22%	94 %	100%
1-12-2024	0%	0%	23%	94%	100%

(circa 5.600 zaken)					
---------------------	--	--	--	--	--

NB1: de 86 weken is opgenomen om duidelijk te maken dat we in het model zien dat het kantelpunt ligt bij een beslistermijn van 87 weken (circa 20 maanden): dit de kortst mogelijke termijn waarbij meer dan 90% van de zaken binnen de termijn afgehandeld kan worden.

NB2: In de bovenstaande cijfers voor de IB-bezwaren zijn de nieuwste doorrekeningen over de afhandeling van bezwaren en de gevolgen van aanvullende (onorthodoxe) maatregelen niet meegenomen. Eind mei/begin juni zou de doorrekening met betrekking tot de IB-bezwaren kunnen worden voorgelegd op basis van de dan genomen besluiten.

3. Uitvoering: scenario's voor de werkvolgorde, anders dan FIFO

Achtergrondinfo

- Er is een werkvoorraad van 5.718 bezwaren, waarvan 1.875 BNTB (peildatum 28 maart 2024).
- Per maand worden er gemiddeld 168 nieuwe BNTB's ingediend (gemiddelde over oktober 2023-maart 2024).
- Maandelijks handelt team IB nu 56 bezwaren af (gemiddelde over oktober 2023-april 2024). De afhandelcapaciteit binnen het cluster BBI wordt volledig gealloceerd aan BNTB's en er is geen ruimte om andere bezwaren op te pakken. Dit omdat de rechter UHT verplicht om bezwaren waarvoor een BNTB is ingediend voorrang te geven. Ondertussen loopt de werkvoorraad BNTB's dus snel verder op omdat maandelijkse instroom een stuk hoger is dan afhandelcapaciteit.

ET-bezwaren niet meer oppakken en inzetten op andere manier

- Dit wordt ten zeerste afgeraden. Het team voor ET-bezwaren is nu ingesteld en bezig met een flinke inhaalactie. UHT zou binnen 5 maanden de huidige achterstanden weggewerkt kunnen hebben, wat betekent dat we 1.300 zaken minder hebben. Ook minder ingebrekestellingen. Bovendien zal het een bron van BNTB's blijven als dit type bezwaren niet meer worden opgepakt. Het team kan daarna worden omgeschoold en worden ingezet op bezwaar-IB.
- Als we nu zouden stoppen met het afhandelen van ET-bezwaren, zouden we team ET (20 FTE) kunnen inzetten voor het afhandelen van IB-bezwaren. De aanname is dat zij dezelfde productiviteit (sgroei) volgen als nieuwe medewerkers, en dus pas na enkele maanden 100% productief zijn (om precies te zijn, we nemen aan dat productiviteit 0%-33%-66%-100% is in de eerste vier maanden). We vervroegen de doorstroom dus eigenlijk met enkele maanden (1 juni 2024 i.p.v. 1 november 2025), waarmee we in totaal dit jaar ongeveer 300 extra IB-bezwaren kunnen afhandelen. Aangezien de werkvoorraad BNTB's nu al 1.875 is en alleen maar zal toenemen, zal dit geen effect hebben op de ruimte om op korte termijn iets anders op te kunnen pakken dan bezwaren met BNTB's.

Niet oppakken pro-forma bezwaar

- Pro-forma ingediende bezwaarschriften worden nu al niet door bezwaarbehandelaren in behandeling genomen. Een bezwaar wordt in principe pas toegewezen aan bezwaarbehandelaar als het bezwaardossier compleet is en gronden zijn aangeleverd aan de backoffice. Backoffice is momenteel bezig achterstanden op het compleet maken van het bezwaardossier in te halen.

uitgef?

Lopende pilot groene baan (afstappen van FIFO)

- Er wordt binnen UHT gekeken hoe de doorlooptijden (van in eerste instantie IB-bezwaren) verkort kunnen worden. Hiervoor zijn als startpunt vijf typen denkbare richtingen geïdentificeerd.
 1. verschillende werkstromen opzetten met als doel hogere productiviteit door specialisatie;
 2. anders prioriteren, om sommige bezwaren sneller af te doen;
 3. processtappen verkorten/ weglaten;
 4. processtappen in parallel uitvoeren; en
 5. capaciteit verhogen en voor andere groepen bezwaren aanwenden.
- Het aanpassen van de beslistermijnen kan ruimte creëren om de verplichte werkvolgorde los te laten en meer te differentiëren in de behandelvolgorde, omdat de behandelvolgorde minder wordt bepaald door het afdoen van BNTB's.
- Specifiek voor type 1, het opzetten van verschillende werkstromen met als doel een hogere productiviteit te realiseren, is begin mei een pilot gestart binnen IB Bezwaar. Deze pilot streeft ernaar te testen of het afhandelen van simpelere bezwaren relatief sneller gaat als deze gebundeld worden belegd bij een specifieke groep bezwaarbehandelaren. Voorbeelden van relatief simpelere bezwaren zijn bezwaarmakers die nooit kinderopvangtoeslag hebben ontvangen en bezwaarmakers met een afwijzing op zowel de ET als de IB.
- Deze pilot wordt in de maand mei en in de loop van juni uitgevoerd en voor bredere uitrol getoetst op kwantitatieve resultaten, eenvoud ingeregelen binnen interne proces, ketencapaciteitstoets, vakinhoudelijke toets en de belevingstoets die zowel bezwaarmaker als medewerker meeneemt.

mtug

4. Uitvoering: eerbiedigende werking aanpassing beslistermijn

In het wetsvoorstel is opgenomen dat bij zowel de bezwaren als de aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade, alle beslistermijnen worden aangepast die nog niet zijn verlopen als de wet in werking treedt. De RvS geeft aan dat bij zulke 'materieel terugwerkende kracht' er een dwingende redenen van algemeen belang moet zijn, en gewogen moet 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," aldus de RvS.

Als het wetsvoorstel zou afzien van de 'materieel terugwerkende kracht', is er sprake van zogenoemde eerbiedigende werking, en geldt de nieuwe beslistermijn alleen voor nieuwe aanvragen en bezwaren.

4.1 Bezwaren

Voor bezwaren zijn de gevolgen van het mogelijk wijzigen van het wetsvoorstel naar eerbiedigende werking (waarbij de nieuwe beslistermijn alleen voor nieuwe zaken zal gelden in plaats van ook voor lopende) naar verwachting redelijk beperkt. Instroom tot half april was ongeveer 6.900 IB-bezwaren, de verwachte instroom tussen half april en eind augustus is 2.100 IB-bezwaren. Vanaf september worden er nog circa 5.400 IB-bezwaren verwacht. Met betrekking tot de IB verkleint het afzien van wijzigen van lopende beslistermijnen de aantallen dus van 7500 bezwaren naar 5400 bezwaren.

4.2 Aanvragen werkelijke schade

Dat de RvS in de alinea onder 3c naast beslistermijnen op bezwaar ook doelt op beslistermijnen voor werkelijke schade, kan opgemaakt worden uit voetnoot 20. Die voetnoot verwijst naar artikel 8.9 van het wetsvoorstel dat alleen gaat over het overgangsrecht voor de verlengde beslistermijn op aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade.

Anders dan voor bezwaar, zou het voor aanvragen werkelijke schade aanzienlijke consequenties hebben als alleen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ingediende aanvragen een langere beslistermijn zouden kennen.

Op peildatum 1 februari 2024 was de beslistermijn nog niet verlopen van meer dan 2.200 van de bijna 2.900 aanvragers van aanvullende compensatie voor werkelijke schade die nog geen beschikking hadden. Dit forsere aandeel nog niet verlopen beslistermijnen hangt samen met het feit dat de beslistermijn hier met 6+6 maanden aanzienlijk langer is dan de beslistermijn op bezwaar.

Gelet op de ontwikkelingen rondom de aanvullende schaderoutes en het aanmeldportaal, is de verwachting bovendien dat rondom geplande live-gang van het portaal – voorzien over een aantal maanden tijd - nog een aanzienlijk aantal aanvragen werkelijke schade zal worden ingediend voordat de wettelijke beslistermijnen zijn verlengd.

Ondanks dat 'materieel terugwerkende kracht' een aanzienlijke impact zou hebben op het bereik van het wetsvoorstel, is de ambtelijke inschatting dat hiervoor niet de aanvullende onderbouwing beschikbaar is die tegemoet zou komen aan de bezwaren van de Raad van State.

4.3 Stand van zaken uitvoering nabestaandenregeling

UHT gaat er tot op heden vanuit dat de nabestaandenregeling begin september kan worden opgestart. UHT kan later starten met uitvoering van de regeling, maar bezien moet worden hoe dit zich verhoudt tot het openstellen van het zelfmeldersloket ex-toeslagpartners en de HZK-regeling, omdat de voorkeur uitgaat naar het niet gelijktijdig opstarten van verschillende regelingen in dezelfde periode. Starten in december kan gelet op de tijd van het jaar gevoelig zijn.

Beginnen met de uitvoering voordat de wet door de Eerste Kamer is vastgesteld, leidt er - indien de EK vervolgens niet instemt met het wetsvoorstel - toe dat er betalingen plaatsvinden zonder wettelijke basis en er geen rechtmatige beschikking is waartegen bezwaar kan worden gemaakt. Deze consequenties zien mogelijk op de gehele doelgroep van de nabestaandenregeling, omdat als reeds

een deel daarvan behandeld is, ook verwachtingen worden gewekt richting de overige nabestaanden waaraan deze rechten kunnen ontlelen.

5. Planning: Scenario's voor de planning van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat op dit moment de volgende onderdelen

- 1.1 Verlengen beslistermijn aanvraag aanvullende compensatie werkelijke schade
- 1.2 Verlengen beslistermijn bezwaarzaken
2. Verlengen aanvraagtermijn aanvullende compensatie werkelijke schade
3. Verlengen termijn indienen bezwaar
4. Verlengen peildatum brede ondersteuning buitenland
5. Verruimen grondslag commissies voor aanvullende regelingen
6. Aanpassen uitvoerder schaderegeling ex-toeslagpartners

Planning wetsvoorstel

De start van de planning van het wetsvoorstel is afhankelijk van het moment waarop het naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepaste beleid is vastgesteld. Vervolgens kost het, afhankelijk van de impact van de wetsaanpassingen, naar verwachting in het geval van zeer lichte aanpassingen (zoals het veranderen van een termijn) ten minste een week om het wetsvoorstel gereed te maken voor wetgevingstoetsing door J&V. Bij middelmatige impact is dat ten minste twee weken en bij ingrijpende aanpassing zoals splitsing van het wetsvoorstel is dat ten minste vier weken.

Na het afronden van de wetgevingstoets (van naar verwachting enkele dagen) wordt het wetsvoorstel met het nader rapport naar de MR gezonden. Indien de MR instemt met het wetsvoorstel wordt het diezelfde dag aangeboden bij het Kabinet van de Koning. De Koning dient het wetsvoorstel vervolgens in bij de Tweede Kamer. Wij verwachten dat het ook in het meest gunstige scenario qua voortgang niet haalbaar is om het wetsvoorstel vóór het zomerreces door beide Kamers te laten behandelen.

Splitsen van het wetsvoorstel

Het is mogelijk om het wetsvoorstel te splitsen. Hiertoe dient het huidige wetsvoorstel te worden aangepast. Indien de aangebrachte wijzigingen ingrijpend van aard zijn, dient het voorstel opnieuw aan de ministerraad te worden voorgelegd, die beslist over het opnieuw horen van de Afdeling over de wijzigingen. Een splitsing van het wetsvoorstel (bijvoorbeeld om controversiële en niet-controversiële gedeelten te scheiden) zonder dat daaruit inhoudelijk wijzigingen voortvloeien, is op zichzelf nog niet als een ingrijpende wijziging te beschouwen.¹

Splitsing waarbij een gedeelte van de maatregelen uit het wetsvoorstel nog niet wordt getroffen en, indien dat wenselijk wordt geacht, op een later moment (waarschijnlijk aangepast) wordt opgenomen in een (nieuw) wetsvoorstel heeft tot gevolg dat het voor het tweede wetsvoorstel niet mogelijk is om het uitgebrachte advies van de Afdeling te hergebruiken. Het is dan noodzakelijk om een nieuw advies te vragen aan de Afdeling. Dit houdt in dat dit tweede wetsvoorstel in de

gesplitst
tegelijk
aangeboden

¹ Ook in geval van twijfel over de ingrijpendheid van een wijziging neemt de ministerraad een beslissing. Zie artikel 7.15 aanwijzingen voor de regelgeving.

MR dient te worden geagendeerd, opnieuw advies aan de Afdeling dient te worden gevraagd en een tweede nader rapport moet worden opgesteld.

Indicatief tijdspad voor het snelste scenario (uitgaande van zeer lichte aanpassingen) m.b.t. aanpassing en indiening wetsvoorstel

Actie	Dag	Datum
Beleidsaanpassingen n.a.v. advies Afdeling advisering RvS definitief	Maandag	bijvoorbeeld op 27 mei 2024
Wetgevingstoets aanvragen bij JenV en (inter)departementale afstemming	Maandag	3 juni 2024
Verzending wetsvoorstel en nader rapport in MR-ronde	vrijdag	7 juni 2024
MR (omdat demissionair kabinet)	vrijdag	14 juni 2024
Wetsvoorstel en nader rapport naar Koning	Vrijdag	14 juni 2024
Indiening wetsvoorstel bij TK	dinsdag	18 juni 2024
BEHANDELING IN TWEEDE KAMER (indicatief)	Vrijdag	Tot 5 juli 2024
Zomerreces		10 juli t/m 9 september
BEHANDELING IN EERSTE KAMER (n.t.b.)	Dinsdag	Tot 8 oktober 2024
Inwerkingtreding wetsvoorstel	maandag	21 oktober 2024

Communicatie

N.v.t.

Politiek/bestuurlijke context

Aan de Kamer is toegezegd in het 2^e kwartaal van 2024 de Kamer te informeren over het wetsvoorstel.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.