



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende aanpassingen in de hersteloperatie toeslagen van bepaalde termijnen, van de peildatum voor brede ondersteuning voor gedupeerden in het buitenland en van de nabestaandenregeling (Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen)

Nader Rapport

14 juni 2024
2024-0000232199

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende aanpassingen in de hersteloperatie toeslagen van bepaalde termijnen, van de peildatum voor brede ondersteuning voor gedupeerden in het buitenland en van de nabestaandenregeling (Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen)

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

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

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

Het voorstel regelt een verlenging van een aantal beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen, inclusief overgangsrecht. Daarnaast bevat het voorstel een verlenging van de indieningstermijn voor bezwaren (bezwaartermijn), inclusief overgangsrecht. Verder bevat het voorstel onder meer aanpassingen in de zogenoemde nabestaandenregeling.

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

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

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

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

Het aantal gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag is telkens groter gebleken dan op voorhand ingeschat, hetgeen tot gevolg heeft dat het op dit moment niet (meer) lukt om tijdig te besluiten op de integrale beoordeling, de aanvraag voor aanvullende compensatie of aanvraag voor aanvullende OG/S-tegemoetkoming voor de werkelijke schade en de afhandeling van bezwaren op de

uitkomst van de eerste toets, de integrale beoordeling of de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Dit leidt tot een dilemma, omdat het collectief de nadelen ondervindt van goed te begrijpen individuele acties die op grote schaal voorkomen. Bij sommige onderdelen van de hersteloperatie voelen mensen zich gedwongen om naar de rechter te stappen om een beslissing af te dwingen waardoor dat mensen die dat niet doen daardoor (nog) langer moeten wachten. Doordat veel aanvragers bij niet tijdig beslissen door de Dienst Toeslagen een beslissing bij de rechter afdwingen, is de Dienst Toeslagen veel tijd kwijt aan andere werkzaamheden dan het bieden van herstel. Daarnaast beperkt het de capaciteit die nodig is om aanvragen of bezwaren af te handelen waar sprake is van een beroep niet tijdig beslissen, de mogelijkheden om de mensen die het langst wachten of die dat het meest nodig hebben, het eerst te helpen.

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

1. Het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot verlenging van een aantal wettelijke beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen. Dit naar aanleiding van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).¹ De ABRvS heeft aan de wetgever teruggekoppeld dat het niet de taak van de bestuursrechter is om de problemen op te lossen met het halen van de termijnen die reeds voorzien waren bij de inwerkingtreding van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht). Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing. Met dit wetsvoorstel wordt in een wettelijke regeling voorzien om te komen tot termijnen die volgens de regering realistisch en uitvoerbaar zijn. Verder wordt voorzien in een verlenging van de wettelijke bezwaartermijn. De beslistermijnen op aanvragen worden verdubbeld van nu zes tot twaalf maanden naar twaalf tot vierentwintig maanden en de Awb-beslistermijnen op bezwaar van nu zes tot achttien weken worden verlengd naar beslistermijnen van twaalf tot dertig maanden.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel aanpassingen van de zogenoemde nabestaandenregeling.² Deze regeling is in de Wet aanvullende herstelmaatregelen hersteloperatie toeslagen opgenomen, maar nog niet in werking getreden. Dit mede als gevolg van een bij die wet aangenomen amendement Leijten³ dat deze regeling ingrijpend heeft gewijzigd. De gewijzigde regeling blijkt als zodanig niet uitvoerbaar.⁴ Met dit wetsvoorstel worden aanpassingen in de nabestaandenregeling aangebracht waarmee de regeling uitvoerbaar zou moeten zijn en waarmee zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de bedoeling van het amendement.

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

2. Algemeen

De hersteloperatie toeslagen heeft tot doel het leed ten gevolge van de problemen met de kinderop-

¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3208 en ECLI:NL:RVS:2023:3209.

² Dit is een regeling waarbij een nabestaande van een overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag de herstelmaatregelen wordt geboden waarop de overledene bij leven aanspraak had kunnen maken.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 352, nr. 19.

⁴ Vanwege het niet kunnen samenvoegen van de onderdelen in de nabestaandenregeling in één gesprek. Er is uiteenlopende specifieke expertise benodigd en onderdelen volgen elkaar logisch op. De wettelijke bezwaartermijn op de integrale beoordeling dient te zijn verlopen voordat een beslissing kan worden genomen over de werkelijke schade. De uitvoering van overname private schulden en/of kwijtschelding van publieke schulden ligt bij een derde partij en valt niet onder verantwoordelijkheid van UHT. Uitvoeringstoets aanpassing van de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden.

vangtoeslag te erkennen, herstel te bieden en gedupeerden te compenseren voor de hardheid die de wet en praktijk kenden. Kenmerkend voor de hersteloperatie is dat de praktijk steeds omvangrijker, diverser en ingewikkelder is dan gedacht. Ten opzichte van het begin van de hersteloperatie is de omvang en het karakter van de hersteloperatie veranderd. Oorspronkelijk ging het om regelingen gericht op financieel herstel. Ondertussen wordt er ook ingezet op brede hulp en emotioneel herstel van gedupeerden.

Het aantal herstel- en compensatieregelingen is fors uitgebreid, met regelingen voor ex-partners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, kinderen van gedupeerde aanvragers en van ex-partners, nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers en nabestaanden van overleden kinderen van gedupeerde aanvragers. Ook de groep potentieel gedupeerde aanvragers is fors gegroeid, van 9.200 aanvragers eind 2020 naar 68.376 potentieel gedupeerde aanvragers eind 2023.⁵ Om de regelingen uit te kunnen voeren is ook de Uitvoeringsorganisatie herstel toeslagen (UHT) flink gegroeid van 420 fte in januari 2021 naar ruim 2.100 fte eind 2023.⁶ De verwachte totale kosten van de hersteloperatie zijn opgelopen tot € 8 miljard.⁷ De arbeidsintensieve inzet die nodig is om recht te doen aan gedupeerden en hun individuele situatie levert spanning op met de wens om tijdig duidelijkheid te bieden aan gedupeerden.

De uitvoering van de hersteloperatie staat steeds onder grote druk. De UHT blijkt ondanks pogingen om versnellingen aan te brengen om het proces enigszins te kunnen beheersen niet in staat om binnen redelijke termijnen uitvoering te geven aan het grote en alsnog groeiende takenpakket. De Afdeling heeft bij de eerdere uitbreidingen opgemerkt dat het van belang is te komen tot een afronding van de hersteloperatie.⁸

Ondanks de grootschalige inzet van mensen en middelen door de UHT treden vertragingen op in de behandeling van aanvragen en bezwaren. Door gerechtelijke procedures wegens termijnoverschrijdingen ontstaan verdere vertragingen. Deze procedures hebben invloed op de behandelvolgorde van aanvragen en bezwaren. Door de gerechtelijke uitspraken in deze procedures krijgen de betreffende gevallen⁹ eerder een beschikking dan de gevallen waarin niet een gerechtelijke procedure wordt gestart. Dit kan volgens de toelichting leiden tot een prikkel om ook te procederen wegens termijnoverschrijding, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. Het reguliere proces komt steeds verder onder druk te staan met oplopende wachttijden en onzekerheid over de termijn van afhandeling van aanvragen en bezwaren. Er waren op 31 december 2023 7.103 openstaande bezwaren. In 2023 zijn er 5.557 beroepen wegens niet tijdig beslissen ingediend.¹⁰

Ook de bestuursrechter ondervindt hiervan de gevolgen. Hij wordt overspoeld met procedures wegens termijnoverschrijdingen en de grenzen van wat de bestuursrechter op dit terrein aankan, zijn bereikt. Als gevolg hiervan lopen de doorlooptijden verder op en bestaat het risico dat ook de rechter niet binnen de wettelijke termijn uitspraak kan doen. Volgens de ABRvS is de wetgever aan zet om de overschrijding van termijnen te verhelpen. In de uitspraak van 23 augustus 2023¹¹ is overwogen dat op het moment van de inwerkingtreding van de Wht al duidelijk was dat de daarin genoemde termijnen niet zouden worden gehaald, maar dat de wetgever desondanks die termijnen niet heeft willen aanpassen. Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.¹²

Gelet op het vorenstaande begrijpt de Afdeling dat met het voorliggende voorstel maatregelen worden voorgesteld om de impasse te doorbreken die in de wisselwerking tussen wetgever, uitvoering en rechter is ontstaan en waarvoor de oplossing in wetgeving wordt gezocht. De wetgever is na de uitspraak van de ABRvS aan zet om de voorwaarden voor de uitvoering van de hersteloperatie zo aan te passen dat deze niet alleen recht doen aan de gerechtvaardigde verwachtingen en belangen van gedupeerden, maar ook voor de uitvoering realistisch zijn en het mogelijk maken om daadwerke-

⁵ Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033, p.6 en memorie van toelichting, paragraaf 1.4, onderdeel 1.

⁶ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

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

⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 april 2023 over de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen (W06.23.00046/III), Kamerstukken II, 2022/23, 36 352, nr. 4.

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

¹⁰ Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033.

¹¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209.

¹² De terugkoppeling aan de wetgever is opgenomen in r.o. 28.

lijk tot een afronding van de hersteloperatie te kunnen komen. Daarom is het bovenal van belang dat ook de uitvoering blijft inzetten op versnelling van en verbeterlagen in het proces van afhandeling van aanvragen en bezwaren.

Onrealistische verwachtingen en beloftes leiden uiteindelijk tot desillusie en wantrouwen, ook als zij met de beste bedoelingen zijn uitgesproken.¹³ Gelet hierop begrijpt de Afdeling de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes.

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

2. Algemeen

De hersteloperatie toeslagen is erop gericht om alle gedupeerden van de toeslagenproblematiek emotioneel en financieel herstel te bieden. Het aantal gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag is telkens groter gebleken dan op voorhand ingeschat, hetgeen tot gevolg heeft dat het op dit moment in veel gevallen niet (meer) lukt om tijdig te besluiten. Dit leidt er bij sommige onderdelen van de hersteloperatie toe dat mensen naar de rechter moeten stappen om een beslissing af te dwingen, waardoor mensen die dat niet doen (nog) langer moeten wachten. Doordat veel aanvragers of bezwaarmakers bij niet tijdig beslissen door de Dienst Toeslagen een tijdige beslissing bij de rechter afdwingen, voelen andere aanvragers zich gedwongen hetzelfde te doen. Dit gebeurt op dit moment op grote schaal door de Dienst Toeslagen in gebreke te stellen, een dwangsom te eisen en een beroep niet tijdig beslissen in te stellen. Hierdoor is de Dienst Toeslagen veel tijd kwijt aan andere werkzaamheden dan het beoordelen van de aanvragen en het bieden van herstel. Het doel van het kabinet met het onderhavige voorstel is om deze dynamiek te doorbreken. Met het verlengen van bepaalde beslistermijnen zou de beschikbare uitvoeringscapaciteit zich meer kunnen richten op de primaire taak. Ook streeft het kabinet naar mogelijkheden om mensen die het langst wachten of die dat het meest nodig hebben, het eerst te behandelen. Daarbij hecht het kabinet groot belang aan het bieden van realistische verwachtingen en aan het doen van realistische beloftes. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat voorkomen moet worden dat het verlengen van beslistermijnen vanwege juridische risico's tot nieuwe problemen leidt. Het onderhavige advies heeft het kabinet er toe doen besluiten het voorstel te heroverwegen en op enkele punten aan te passen. Tegelijk zet het kabinet in op versnelling, zoals hieronder onder 4 nader wordt toegelicht.

3. Constitutionele aspecten van de verlenging van beslistermijnen op bezwaar

a. Algemeen

De Afdeling merkt over de constitutionele aspecten van de termijnverlengingen het volgende op. De regering stelt voor in veel bezwaarprocedures van de Awb afwijkende termijnen te hanteren om te beslissen op een bezwaar. Op grond van de Awb heeft een bestuursorgaan zes weken de tijd om te beslissen met de mogelijkheid van verlenging met nog eens zes weken, terwijl bij inschakeling van een adviescommissie de termijn ook met zes weken wordt verlengd.¹⁴ In het voorstel wordt geregeld dat standaard een beslistermijn gaat gelden van zes maanden met een verlenging van zes maanden¹⁵ respectievelijk twaalf maanden met een verlenging van twaalf maanden.¹⁶ Bij inschakeling van de bezwaarschriftenadviescommissie voor toeslagen wordt de termijn aanvullend met zes maanden verlengd. Dit betekent dat een bezwaarmaker in sommige gevallen dertig maanden op een beslissing van de UHT moet wachten.

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

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

Op grond van artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn.

De Afdeling beoordeelt het wetsvoorstel in het licht van artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM. Omdat artikel 17, eerste lid, van de Grondwet materieel dezelfde bescherming biedt als artikel 6 EVRM,

¹³ Gezamenlijke gespreksnotitie van de Hoge Colleges van Staat ten behoeve van een bijeenkomst met informateurs en onderhandelaars, 28 maart 2024.

¹⁴ Artikel 7:10 Awb.

¹⁵ De voorgestelde artikelen 6.10aa, tweede lid, en 6.10ab, eerste lid, Wht.

¹⁶ Het voorgestelde artikel 6.10aa, eerste lid, Wht.

is de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over artikel 6 EVRM ook van belang voor de interpretatie van artikel 17, eerste lid, van de Grondwet. Artikel 17, eerste lid, van de Grondwet biedt materieel geen aanvullende bescherming ten opzichte van het EVRM. Daarom wordt hierna alleen nader ingegaan op de grenzen die artikel 6 EVRM in het licht van de rechtspraak van het EHRM daarover stelt aan de redelijke termijn.

Elementen van een redelijke termijn

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

Stilliggen

Het EHRM kijkt bij de beoordeling van de redelijke termijn niet alleen naar de totale duur, maar ook naar wat er gedurende die tijd door de autoriteiten in de voorliggende individuele concrete zaak aan acties is ondernomen en hoe lang een zaak heeft stilgelegen. Daarbij acht het EHRM de hoge werklust van de autoriteiten alleen een mogelijke rechtvaardiging indien sprake is van een tijdelijke achterstand en er direct maatregelen zijn genomen om de achterstand weg te werken, bijvoorbeeld door te besluiten om zaken te behandelen op volgorde van urgentie, gewicht of het belang dat voor de rechtzoekende op het spel staat.¹⁷ De gehanteerde zogenoemde first-in first-out (fifo)-systematiek¹⁸ heeft in de huidige praktijk tot gevolg dat aanvragen en bezwaren gedurende langere tijd stilliggen zonder dat de aard van de zaak die lange behandeltijd kan rechtvaardigen. Dit vergroot de kans dat het EHRM in individuele zaken de redelijke termijn van artikel 6 EVRM geschonden zal achten.

Redelijke termijn van de procedure als geheel

De verlenging van de beslistermijnen op bezwaar heeft ook gevolgen voor de totale redelijke termijn van bestuursrechtelijke procedures. Bij het standaard hanteren van beslistermijnen van twaalf tot vierentwintig maanden in de bezwaarfase zal snel sprake zijn van overschrijding van de redelijke termijn van de procedure als geheel. De in het bestuursrecht in het algemeen gehanteerde termijnen¹⁹ zijn een uitwerking van het recht op behandeling binnen een redelijke termijn van artikel 6 EVRM. De Afdeling merkt op dat ook als er een verlengde wettelijke beslistermijn geldt, de rechter in de regel bij de vaststelling van de redelijke termijn vasthoudt aan de vuistregel van een half jaar voor de bezwaarfase. Dit betekent dat het twijfelachtig is of bestuursrechtelijke procedures binnen een redelijke termijn afgerond kunnen worden. Procedures die vanwege overschrijding van de redelijke termijn gevoerd zullen worden, kunnen de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke praktijk verder bemoeilijken. De toelichting gaat op deze gevolgen niet in.

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

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

¹⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 21 juli 2022, Bieliński t. Polen, nr. 48762/19, par. 46, EHRM 31 maart 2009, Ciovița t. Roemenië, nr. 3076/02, par. 79. Zie ook de overmachtsjurisprudentie. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949.

¹⁸ De UHT behandelt aanvragen en bezwaren op volgorde van binnenkomst. Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033. Zie ook het signaal 'Levens in de wachtstand' van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, 1293, blg-1111766.

¹⁹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188. Hierbij staat zowel voor de bezwaar- en beroepsfase tezamen als die voor het hoger beroep een termijn van twee jaar.

c. Overgangsrecht beslistermijnen

De wijziging van de termijnen heeft onmiddellijke werking. Dit houdt in dat de voorgestelde verlengde beslistermijnen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel²⁰ ook gaan gelden voor op dat moment lopende beslistermijnen.²¹ Het is hierbij de vraag of het voorstel op dit punt voldoet aan de eisen van rechtszekerheid. In het geval van lopende beslistermijnen wordt de termijn die gold bij aanvang van de (bezwaar)procedure verlengd. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen nog lopende verlengde termijnen en al verstreken initiële termijnen.²² Dit betekent dat er (materieel) sprake is van terugwerkende kracht in het nadeel van de rechtszoekende. Belastende terugwerkende kracht is slechts bij uitzondering toegestaan en vergt een zware motivering.

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

De in de toelichting gegeven motivering dat het ook toepassen op lopende gevallen het effect van de maatregel aanzienlijk vergroot, volstaat in dit verband niet.

c. Overgangsrecht beslistermijnen

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

d. Conclusie

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

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

d. Conclusie

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

²⁰ Wanneer het voorstel tot wet verheven is.

²¹ Voor de kenbaarheid wordt dit expliciet vastgelegd in overgangsrecht, de voorgestelde artikelen 8.9 en 8.11 Wht.

²² Stel dat de beslistermijn initieel zes weken en verlengd met zes weken dus totaal twaalf weken bedraagt en de termijn bevindt zich in week acht bij inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel, dan wordt de termijn verlengd naar zes maanden plus zes maanden. Ook voor de reeds verstreken initiële beslistermijn van zes weken gaat alsnog een verlengde termijn van zes maanden gelden. In zoverre worden reeds verstreken termijnen alsnog verlengd.

ingediend en eigenlijk eerder aan de beurt zouden zijn.

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

In het onderhavige advies wijst de Afdeling op het risico dat een nieuwe vicieuze cirkel ontstaat, waarmee niemand zou zijn geholpen. Het kabinet erkent dat dit risico bestaat. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling om een nieuwe vicieuze cirkel te creëren, waarin veel (potentieel) gedupeerden rechtsmiddelen instellen tegen de wettelijke verlenging van de beslistermijnen op bezwaar, waardoor de UHT in (bodem)procedures tegenover potentieel gedupeerden komt te staan. Dat zou leiden tot een ongewenste juridisering van de hersteloperatie en de inzet van mogelijk nog meer capaciteit en inzet van gekwalificeerd personeel. Het doel om herstel te bieden is daarmee niet gediend. Dergelijke (bodem)procedures zouden naar verwachting tot meer werk leiden dan de huidige (veelal) schriftelijke wijze van afdoen van beroepen niet tijdig beslissen. Omdat de voorgenomen verlenging van de beslistermijnen op bezwaren niet leidt tot versnelling van de hersteloperatie toeslagen, terwijl deze juridische risico's met zich meebrengt, ziet het kabinet nu af van de voorgenomen verlenging van de termijnen voor het beslissen op bezwaar. Er is nog bezien in hoeverre een verlenging van de termijn voor het beslissen op een bezwaarschrift binnen de grenzen van de redelijke termijn, naar zes maanden, de Dienst Toeslagen zou helpen. Gebleken is echter dat dit de uitvoering geen soelaas zou bieden, omdat ook met die verlenging de beslistermijnen op grote schaal niet gehaald zouden worden. Om die reden is ervoor gekozen om aansluiting te blijven zoeken bij de huidige termijnen.

4. Andere maatregelen

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

De Afdeling begrijpt de afweging die de regering in dit kader maakt tussen het collectieve belang van het voorkomen van extra rechtszaken en het individuele belang van het instellen van een procedure wegens termijnoverschrijding. Het gaat om de belangen van diegenen die via het reguliere herstelproces wachten op een beslissing van de UHT, maar ook om de belangen van de samenleving als geheel, omdat de genoemde procedures gepaard gaan met een grote inzet aan capaciteit en financiële gemeenschapsmiddelen.²³ Het is van belang dat de beschikbare capaciteit zoveel mogelijk wordt ingezet voor het daadwerkelijk uitvoeren van de hersteloperatie.

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

De Afdeling merkt op dat met de verlenging van de beslistermijnen ook geen versnelling van het proces wordt gerealiseerd.²⁴ De toelichting gaat niet in op andere maatregelen anders dan het verlengen van de termijnen of varianten daarop²⁵ om verdere haperingen in het proces van beslissen op aanvraag of bezwaar te voorkomen en daarmee een bijdrage te leveren aan het oplossen van de uitvoeringsproblemen bij de UHT. Het verlengen van de beslistermijnen laat onverlet dat het nodig blijft om andere oplossingen te blijven onderzoeken die kunnen bijdragen aan versnelling van het proces.

Zo rijst de vraag of overwogen is om bij de afhandeling van de bezwaren nader te differentiëren naar de aard van de bezwaren en daarbij de door de UHT gehanteerde fifo-systematiek los te laten. De vraag is ook of bijvoorbeeld onderzocht is of de fragmentarische aanpak van het proces, die leidt tot een veelvoud aan beschikkingen en mogelijke bezwaren daartegen, kan worden beperkt. Daartoe heeft

²³ Het totaalbedrag aan uitgekeerde dwangsommen van beroepen wegens niet tijdig beslissen bedraagt € 17,5 miljoen. Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033.

²⁴ Behoudens mogelijk een meer passende behandelvolgorde – vanwege het niet of minder doorkruisen van de volgordelijke behandeling als gevolg van procedures wegens termijnoverschrijding – zullen in de praktijk gemiddeld genomen dezelfde beslistermijnen worden gehanteerd als nu reeds feitelijk gelden.

²⁵ Waaronder één vaste einddatum of verlenging voor alleen nog aan te vangen zaken, paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting.

de rechter opgeroepen.²⁶ Het hoeft niet alleen om wetgeving te gaan, het kan ook gaan om maatregelen van meer organisatorische aard of om andere vormen van afdoening. Ook de ABRvS heeft gewezen op andere voorzieningen of oplossingen.

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

4. Andere maatregelen

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

Bij de behandeling van bezwaarzaken zijn en worden belangrijke stappen gezet. Allereerst is de inzet om te voorkomen dat ouders aanleiding voelen om een bezwaar in te dienen. Daartoe worden zij beter betrokken bij de uitkomst van de integrale beoordeling. Daarnaast is geregeld dat een aanvrager altijd de gelegenheid krijgt om op de vooraankondiging van een beslissing door de Dienst Toeslagen te reageren met een zienswijze, ook als de beslissing negatief is. Om de behandeling van bezwaren te bespoedigen, is ingezet op een veel flexibeler proces waarin op verschillende manieren bezwaren worden afgedaan. Het gaat daarin om de inzet van mediation, om responsieve bezwaarbehandeling en om het in bepaalde gevallen afdoen van bezwaren zonder bezwaarschriftenadviescommissie (BAC). Het gaat daarbij bijvoorbeeld om bezwaren op de eerste toets of bezwaren waarbij volledig tegemoet wordt gekomen aan de ouder. De manier van werken van de bezwaarbehandelaars wordt steeds efficiënter, waardoor ook de productiviteit per medewerker stijgt. Door bezwaren op de eerste toets versneld af te handelen is de verwachting is dat die bezwaren eind 2024 zijn afgerond.

In aanvulling hierop wordt gewerkt aan meerdere, zo nodig onconventionele maatregelen. Om ouders met een verzoek voor aanvullende compensatie van werkelijke schade versneld duidelijkheid te kunnen bieden, kijkt het kabinet naar mogelijkheden voor het aanbieden van nieuwe, alternatieve schaderoutes. De Tweede Kamer is hierover op 31 mei 2024 per brief geïnformeerd.²⁷

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

²⁶ De Rechtbank Rotterdam heeft op 16 april 2024 negen uitspraken gedaan over de hersteloperatie Toeslagen. Zie rechtsoverweging 12 van de uitspraak van rechtbank Rotterdam, 16 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3342 voor de oproep aan de wetgever. De rechter overwoog dat de fragmentarische aanpak van het proces, die leidt tot een veelvoud aan beschikkingen en mogelijke bezwaren, daartegen, kan worden beperkt. Daartoe heeft de rechter opgeroepen met als gevolg dat het herstel van geduceerden per deelaspect in een veelheid aan procedures aan de orde kan komen. Dit terwijl door de wetgever bedoeld is zo breed en samenhangend mogelijk herstel te bieden. De rechter heeft de wetgever er in deze uitspraken nadrukkelijk op gewezen dat een aanvrager niet alleen jarenlang moet wachten op primaire besluiten en beslissingen op bezwaar in de bestuurlijke fase, maar ook nog eens vele jaren verwikkeld kan zijn in allerlei beroepsprocedures bij de rechtbank en procedures in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit alles staat haaks op de doeleinden van de hersteloperatie en komt het herstel van het vertrouwen in de overheid niet ten goede, aldus deze uitspraken.

²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1391.

5. Verlenging bezwaartermijn en overgangsrecht

De regering stelt voor om de Awb-bezwaartermijn van zes weken²⁸ te verlengen tot een termijn van zestien weken.²⁹ Met deze verlenging wordt beoogd belanghebbenden tegemoet te komen die moeite hebben binnen de reguliere termijn een bezwaar in te dienen. Belanghebbenden krijgen tien weken langer de tijd bezwaar te maken. Daartegenover staat het voornemen om weer te gaan toetsen op termijnoverschrijding,³⁰ hetgeen de UHT in de huidige praktijk achterwege laat.³¹

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

In de eerste plaats wijst zij erop dat bijkomend gevolg van de verlenging is dat de aanvang van de beslistermijn op bezwaar met tien weken wordt verlengd, omdat de beslistermijn aanvangt wanneer de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.³²

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat belanghebbenden die de verlengde bezwaartermijn niet of nauwelijks benutten, niet gebaat zijn bij een aanzienlijke verlenging van de bezwaartermijn, omdat dit ertoe leidt dat de beslistermijn (aanzienlijk) later aanvangt. Het is de vraag of het wenselijk is dat bij het aanzienlijk verlengen van de bezwaartermijn wordt vastgehouden aan de huidige aanvangstermijn voor het besluit op bezwaar.³³ Overwogen kan worden voor de aanvangstermijn voor het besluit op bezwaar aan te haken bij het moment waarop een ingediend bezwaarschrift door de UHT is ontvangen.

Bij de verlenging van de bezwaartermijn tot zestien weken blijft de mogelijkheid van het indienen van een pro forma bezwaarschrift onverminderd bestaan.³⁴ Dit kan leiden tot het verder oprekken van de bezwaartermijn met doorgaans vier tot zes weken.³⁵ De vraag is of dit wenselijk is en een termijn van zestien weken niet al voldoende ruimte biedt voor het indienen van het bezwaar en het inhoudelijk motiveren daarvan.

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

In de derde plaats merkt de Afdeling op dat de wijziging van de termijn voor het indienen van bezwaar onmiddellijke werking heeft. Dit houdt in dat de voorgestelde bezwaartermijn van zestien weken bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel³⁶ ook gaat gelden voor op dat moment lopende termijnen voor het indienen van bezwaar.³⁷ Ook als er vóór die inwerkingtreding van het wetsvoorstel al een bezwaarschrift is ingediend en de verlenging op zichzelf niet nodig is, leidt dit tot een latere aanvang van de beslistermijn. Bij het verleggen van het aanvangsmoment van de beslistermijn in de bezwaarfase, zoals de Afdeling hiervoor in overweging geeft, wordt het genoemde gevolg voorkomen. Indien de regering vasthoudt aan de voorgestelde verlenging van de bezwaartermijn, adviseert de Afdeling om aanvullend overgangsrecht op te nemen voor deze situatie.³⁸

²⁸ Artikel 6:7 Awb.

²⁹ Het voorgestelde artikel 6.10a, tweede lid, Wht. Zestien weken is de gemiddelde tijd die belanghebbenden volgens de toelichting nodig hebben om een bezwaarschrift in te dienen.

³⁰ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3.

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

³² Artikel 7:10, eerste lid, Awb.

³³ Artikel 7:10, eerste lid, Awb. De beslistermijn vangt aan vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

³⁴ Artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, Awb in combinatie met artikel 6:6 Awb, het bieden van gelegenheid tot herstel van het verzuim om de gronden van het bezwaar te geven.

³⁵ Een termijn van vier weken tot aanvulling van de gronden en aanvullend twee weken als de gronden niet binnen de eerstgenoemde termijn zijn aangevuld.

³⁶ Wanneer het voorstel tot wet verheven is.

³⁷ Voor de kenbaarheid wordt dit expliciet vastgelegd in overgangsrecht, het voorgestelde artikel 8.10, aanhef en onderdeel a, Wht.

³⁸ Hiermee wordt ook een verschil in behandeling voorkomen met personen die ook vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een bezwaarschrift hebben ingediend en waarvan de Awb-bezwaartermijn wel al is verlopen, maar de voorgestelde verlengde termijn nog niet. Dit is de groep die is uitgezonderd van het in het voorgestelde artikel 8.10, aanhef en onderdeel b, Wht opgenomen overgangsrecht vanwege het al hebben ingediend van een bezwaarschrift.

5. Verlenging bezwaartermijn en overgangsrecht

Het kabinet vindt het van belang om (potentieel) gedupeerden voldoende tijd te bieden om een bezwaar in te dienen. Daar staat tegenover dat die bezwaartermijn vervolgens wordt gehandhaafd indien die wordt overschreden.

Het kabinet wil ervoor zorgen dat de Dienst Toeslagen voldoende tijd heeft om te beslissen, maar dat de voorgestelde verlenging van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift niet leidt tot een andere beslistermijn dan op dit moment het geval is. Om die reden wordt voorgesteld af te wijken van artikel 7:10, eerst lid, Awb, en voor de aanvang van de beslistermijn aan te haken bij het moment waarop een ingediend bezwaarschrift door de UHT is ontvangen, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder aanvangt dan na zes weken na aanvang van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift, zodat in het geval een bezwaar in de eerste zes weken van de bezwaartermijn wordt ingediend, dit niet leidt tot een eerdere start van de beslistermijn dan de zes weken die daar in de huidige wetgeving voor geldt.

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

De vice-president van de Raad van State,

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

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

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

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

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



Tot slot is een aantal wetstechnische en redactionele verbeteringen aangebracht.

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

*De Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane,
A. de Vries.*



Advies Raad van State

No. W06.24.00053/III
's-Gravenhage, 1 mei 2024

Aan de Koning

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

Het voorstel regelt een verlenging van een aantal beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen, inclusief overgangsrecht. Daarnaast bevat het voorstel een verlenging van de indieningstermijn voor bezwaren (bezwaartermijn), inclusief overgangsrecht. Verder bevat het voorstel onder meer aanpassingen in de zogenoemde nabestaandenregeling.

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

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

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

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

1. Het voorstel

Het wetsvoorstel strekt tot verlenging van een aantal wettelijke beslistermijnen op aanvragen en bezwaren bij de hersteloperatie toeslagen. Dit naar aanleiding van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS).¹ De ABRvS heeft aan de wetgever teruggekoppeld dat het niet de taak van de bestuursrechter is om de problemen op te lossen met het halen van de termijnen die reeds voorzien waren bij de inwerkingtreding van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht). Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing. Met dit wetsvoorstel wordt in een wettelijke regeling voorzien om te komen tot termijnen die volgens de regering realistisch en uitvoerbaar zijn. Verder wordt voorzien in een verlenging van de wettelijke bezwaartermijn. De beslistermijnen op aanvragen worden verdubbeld van nu zes tot twaalf maanden naar twaalf tot vierentwintig maanden en de Awb-beslistermijnen op bezwaar van nu zes tot achttien weken worden verlengd naar beslistermijnen van twaalf tot dertig maanden.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel aanpassingen van de zogenoemde nabestaandenregeling.² Deze regeling is in de Wet aanvullende herstelmaatregelen hersteloperatie toeslagen opgenomen, maar nog niet in werking getreden. Dit mede als gevolg van een bij die wet aangenomen amendement Leijten³ dat deze regeling ingrijpend heeft gewijzigd. De gewijzigde regeling blijkt als zodanig niet

¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3208 en ECLI:NL:RVS:2023:3209.

² Dit is een regeling waarbij een nabestaande van een overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag de herstelmaatregelen wordt geboden waarop de overledene bij leven aanspraak had kunnen maken.

³ Kamerstukken II 2022/23, 36 352, nr. 19.



uitvoerbaar.⁴ Met dit wetsvoorstel worden aanpassingen in de nabestaandenregeling aangebracht waarmee de regeling uitvoerbaar zou moeten zijn en waarmee zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de bedoeling van het amendement.

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

2. Algemeen

De hersteloperatie toeslagen heeft tot doel het leed ten gevolge van de problemen met de kinderopvangtoeslag te erkennen, herstel te bieden en gedupeerden te compenseren voor de hardheid die de wet en praktijk kenden. Kenmerkend voor de hersteloperatie is dat de praktijk steeds omvangrijker, diverser en ingewikkelder is dan gedacht. Ten opzichte van het begin van de hersteloperatie is de omvang en het karakter van de hersteloperatie veranderd. Oorspronkelijk ging het om regelingen gericht op financieel herstel. Ondertussen wordt er ook ingezet op brede hulp en emotioneel herstel van gedupeerden.

Het aantal herstel- en compensatieregelingen is fors uitgebreid, met regelingen voor ex-partners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, kinderen van gedupeerde aanvragers en van ex-partners, nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers en nabestaanden van overleden kinderen van gedupeerde aanvragers. Ook de groep potentieel gedupeerde aanvragers is fors gegroeid, van 9.200 aanvragers eind 2020 naar 68.376 potentieel gedupeerde aanvragers eind 2023.⁵ Om de regelingen uit te kunnen voeren is ook de Uitvoeringsorganisatie herstel toeslagen (UHT) flink gegroeid van 420 fte in januari 2021 naar ruim 2.100 fte eind 2023.⁶ De verwachte totale kosten van de hersteloperatie zijn opgelopen tot € 8 miljard.⁷ De arbeidsintensieve inzet die nodig is om recht te doen aan gedupeerden en hun individuele situatie levert spanning op met de wens om tijdig duidelijkheid te bieden aan gedupeerden.

De uitvoering van de hersteloperatie staat steeds onder grote druk. De UHT blijkt ondanks pogingen om versnellingen aan te brengen om het proces enigszins te kunnen beheersen niet in staat om binnen redelijke termijnen uitvoering te geven aan het grote en alsmat groeiende takenpakket. De Afdeling heeft bij de eerdere uitbreidingen opgemerkt dat het van belang is te komen tot een afronding van de hersteloperatie.⁸

Ondanks de grootschalige inzet van mensen en middelen door de UHT treden vertragingen op in de behandeling van aanvragen en bezwaren. Door gerechtelijke procedures wegens termijnoverschrijdingen ontstaan verdere vertragingen. Deze procedures hebben invloed op de behandelvolgorde van aanvragen en bezwaren. Door de gerechtelijke uitspraken in deze procedures krijgen de betreffende gevallen⁹ eerder een beschikking dan de gevallen waarin niet een gerechtelijke procedure wordt gestart. Dit kan volgens de toelichting leiden tot een prikkel om ook te procederen wegens termijnoverschrijding, waardoor een vicieuze cirkel ontstaat. Het reguliere proces komt steeds verder onder druk te staan met oplopende wachttijden en onzekerheid over de termijn van afhandeling van aanvragen en bezwaren. Er waren op 31 december 2023 7.103 openstaande bezwaren. In 2023 zijn er 5.557 beroepen wegens niet tijdig beslissen ingediend.¹⁰

Ook de bestuursrechter ondervindt hiervan de gevolgen. Hij wordt overspoeld met procedures wegens termijnoverschrijdingen en de grenzen van wat de bestuursrechter op dit terrein aankan, zijn

⁴ Vanwege het niet kunnen samenvoegen van de onderdelen in de nabestaandenregeling in één gesprek. Er is uiteenlopende specifieke expertise benodigd en onderdelen volgen elkaar logisch op. De wettelijke bezwaartermijn op de integrale beoordeling dient te zijn verlopen voordat een beslissing kan worden genomen over de werkelijke schade. De uitvoering van overname private schulden en/of kwijtschelding van publieke schulden ligt bij een derde partij en valt niet onder verantwoordelijkheid van UHT.

⁵ Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033, p.6 en memorie van toelichting, paragraaf 1.4, onderdeel 1.

⁶ Memorie van toelichting, hoofdstuk 1.

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

⁸ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 12 april 2023 over de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen (W06.23.00046/III), Kamerstukken II, 2022/23, 36 352, nr. 4.

⁹ Artikel 8:55d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In gegronde beroepen bij niet tijdig beslissen wordt door de rechter een beslistermijn onder dwangsom vastgesteld. Deze termijn is standaard twee weken, maar op basis van het derde lid kan een andere termijn worden gesteld.

¹⁰ Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033.

bereikt. Als gevolg hiervan lopen de doorlooptijden verder op en bestaat het risico dat ook de rechter niet binnen de wettelijke termijn uitspraak kan doen. Volgens de ABRvS is de wetgever aan zet om de overschrijding van termijnen te verhelpen. In de uitspraak van 23 augustus 2023¹¹ is overwogen dat op het moment van de inwerkingtreding van de Wht al duidelijk was dat de daarin genoemde termijnen niet zouden worden gehaald, maar dat de wetgever desondanks die termijnen niet heeft willen aanpassen. Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.¹²

Gelet op het vorenstaande begrijpt de Afdeling dat met het voorliggende voorstel maatregelen worden voorgesteld om de impasse te doorbreken die in de wisselwerking tussen wetgever, uitvoering en rechter is ontstaan en waarvoor de oplossing in wetgeving wordt gezocht. De wetgever is na de uitspraak van de ABRvS aan zet om de voorwaarden voor de uitvoering van de hersteloperatie zo aan te passen dat deze niet alleen recht doen aan de gerechtvaardigde verwachtingen en belangen van gedupeerden, maar ook voor de uitvoering realistisch zijn en het mogelijk maken om daadwerkelijk tot een afronding van de hersteloperatie te kunnen komen. Daarom is het bovenal van belang dat ook de uitvoering blijft inzetten op versnelling van en verbeterlagen in het proces van afhandeling van aanvragen en bezwaren.

Onrealistische verwachtingen en beloftes leiden uiteindelijk tot desillusie en wantrouwen, ook als zij met de beste bedoelingen zijn uitgesproken.¹³ Gelet hierop begrijpt de Afdeling de in het wetsvoorstel gemaakte keuzes.

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

3. Constitutionele aspecten van de verlenging van beslistermijnen op bezwaar

a. Algemeen

De Afdeling merkt over de constitutionele aspecten van de termijnverlengingen het volgende op. De regering stelt voor in veel bezwaarprocedures van de Awb afwijkende termijnen te hanteren om te beslissen op een bezwaar. Op grond van de Awb heeft een bestuursorgaan zes weken de tijd om te beslissen met de mogelijkheid van verlenging met nog eens zes weken, terwijl bij inschakeling van een adviescommissie de termijn ook met zes weken wordt verlengd.¹⁴ In het voorstel wordt geregeld dat standaard een beslistermijn gaat gelden van zes maanden met een verlenging van zes maanden¹⁵ respectievelijk twaalf maanden met een verlenging van twaalf maanden.¹⁶ Bij inschakeling van de bezwaarschriftenadviescommissie voor toeslagen wordt de termijn aanvullend met zes maanden verlengd. Dit betekent dat een bezwaarmaker in sommige gevallen dertig maanden op een beslissing van de UHT moet wachten.

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

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

Op grond van artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 EVRM heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn.

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

¹¹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209.

¹² De terugkoppeling aan de wetgever is opgenomen in r.o. 28.

¹³ Gezamenlijke gespreksnotitie van de Hoge Colleges van Staat ten behoeve van een bijeenkomst met informateurs en onderhandelaars, 28 maart 2024.

¹⁴ Artikel 7:10 Awb.

¹⁵ De voorgestelde artikelen 6.10aa, tweede lid, en 6.10ab, eerste lid, Wht.

¹⁶ Het voorgestelde artikel 6.10aa, eerste lid, Wht.

Elementen van een redelijke termijn

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

Stilliggen

Het EHRM kijkt bij de beoordeling van de redelijke termijn niet alleen naar de totale duur, maar ook naar wat er gedurende die tijd door de autoriteiten in de voorliggende individuele concrete zaak aan acties is ondernomen en hoe lang een zaak heeft stilgelegen. Daarbij acht het EHRM de hoge werklast van de autoriteiten alleen een mogelijke rechtvaardiging indien sprake is van een tijdelijke achterstand en er direct maatregelen zijn genomen om de achterstand weg te werken, bijvoorbeeld door te besluiten om zaken te behandelen op volgorde van urgentie, gewicht of het belang dat voor de rechtzoekende op het spel staat.¹⁷ De gehanteerde zogenoemde first-in first-out (fif)-systematiek¹⁸ heeft in de huidige praktijk tot gevolg dat aanvragen en bezwaren gedurende langere tijd stilliggen zonder dat de aard van de zaak die lange behandeltijd kan rechtvaardigen. Dit vergroot de kans dat het EHRM in individuele zaken de redelijke termijn van artikel 6 EVRM geschonden zal achten.

Redelijke termijn van de procedure als geheel

De verlenging van de beslisttermijnen op bezwaar heeft ook gevolgen voor de totale redelijke termijn van bestuursrechtelijke procedures. Bij het standaard hanteren van beslisttermijnen van twaalf tot vierentwintig maanden in de bezwaarfase zal snel sprake zijn van overschrijding van de redelijke termijn van de procedure als geheel. De in het bestuursrecht in het algemeen gehanteerde termijnen¹⁹ zijn een uitwerking van het recht op behandeling binnen een redelijke termijn van artikel 6 EVRM. De Afdeling merkt op dat ook als er een verlengde wettelijke beslisttermijn geldt, de rechter in de regel bij de vaststelling van de redelijke termijn vasthoudt aan de vuistregel van een half jaar voor de bezwaarfase. Dit betekent dat het twijfelachtig is of bestuursrechtelijke procedures binnen een redelijke termijn afgerond kunnen worden. Procedures die vanwege overschrijding van de redelijke termijn gevoerd zullen worden, kunnen de uitvoeringspraktijk en de rechterlijke praktijk verder bemoeilijken. De toelichting gaat op deze gevolgen niet in.

c. Overgangsrecht beslisttermijnen

De wijziging van de termijnen heeft onmiddellijke werking. Dit houdt in dat de voorgestelde verlengde beslisttermijnen bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel²⁰ ook gaan gelden voor op dat moment lopende beslisttermijnen.²¹ Het is hierbij de vraag of het voorstel op dit punt voldoet aan de eisen van rechtszekerheid. In het geval van lopende beslisttermijnen wordt de termijn die gold bij aanvang van de (bezwaar)procedure verlengd. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen nog lopende verlengde termijnen en al verstreken initiële termijnen.²² Dit betekent dat er (materieel) sprake is van terugwerkende kracht in het nadeel van de rechtzoekende. Belastende terugwerkende kracht is slechts bij uitzondering toegestaan en vergt een zware motivering.

Artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet staan niet per definitie in de weg aan het uitvaardigen van nieuwe wetgeving met (materieel) terugwerkende kracht, maar de regering moet daarbij wel dwingende redenen van algemeen belang kunnen geven om, in dit geval, de nieuwe termijnen ook van toepassing te verklaren op lopende procedures. Daarbij moet, ook als de verlenging van de

¹⁷ Zie bijvoorbeeld EHRM 21 juli 2022, Bieliński t. Polen, nr. 48762/19, par. 46, EHRM 31 maart 2009, Ciovița t. Roemenië, nr. 3076/02, par. 79. Zie ook de overmachtsjurisprudentie. Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949.

¹⁸ De UHT behandelt aanvragen en bezwaren op volgorde van binnenkomst. Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033. Zie ook het signaal 'Levens in de wachtstand' van de Inspectie belastingen, toeslagen en douane, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, 1293, blg-1111766.

¹⁹ Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188. Hierbij staat zowel voor de bezwaarfase en beroepsfase tezamen als die voor het hoger beroep een termijn van twee jaar.

²⁰ Wanneer het voorstel tot wet verheven is.

²¹ Voor de kenbaarheid wordt dit expliciet vastgelegd in overgangsrecht, de voorgestelde artikelen 8.9 en 8.11 Wht.

²² Stel dat de beslisttermijn initieel zes weken en verlengd met zes weken dus totaal twaalf weken bedraagt en de termijn bevindt zich in week acht bij inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel, dan wordt de termijn verlengd naar zes maanden plus zes maanden. Ook voor de reeds verstreken initiële beslisttermijn van zes weken gaat alsnog een verlengde termijn van zes maanden gelden. In zoverre worden reeds verstreken termijnen alsnog verlengd.

termijnen een redelijk doel zou dienen, worden gewogen of de maatregel proportioneel is in verhouding tot het te bereiken doel.

De in de toelichting gegeven motivering dat het ook toepassen op lopende gevallen het effect van de maatregel aanzienlijk vergroot, volstaat in dit verband niet.

d. Conclusie

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

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

4. Andere maatregelen

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

De Afdeling begrijpt de afweging die de regering in dit kader maakt tussen het collectieve belang van het voorkomen van extra rechtszaken en het individuele belang van het instellen van een procedure wegens termijnoverschrijding. Het gaat om de belangen van diegenen die via het reguliere herstelproces wachten op een beslissing van de UHT, maar ook om de belangen van de samenleving als geheel, omdat de genoemde procedures gepaard gaan met een grote inzet aan capaciteit en financiële gemeenschapsmiddelen.²³ Het is van belang dat de beschikbare capaciteit zoveel mogelijk wordt ingezet voor het daadwerkelijk uitvoeren van de hersteloperatie.

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

De Afdeling merkt op dat met de verlenging van de beslistermijnen ook geen versnelling van het proces wordt gerealiseerd.²⁴ De toelichting gaat niet in op andere maatregelen anders dan het verlengen van de termijnen of varianten daarop²⁵ om verdere haperingen in het proces van beslissen op aanvraag of bezwaar te voorkomen en daarmee een bijdrage te leveren aan het oplossen van de uitvoeringsproblemen bij de UHT. Het verlengen van de beslistermijnen laat onverlet dat het nodig blijft om andere oplossingen te blijven onderzoeken die kunnen bijdragen aan versnelling van het proces.

Zo rijst de vraag of overwogen is om bij de afhandeling van de bezwaren nader te differentiëren naar de aard van de bezwaren en daarbij de door de UHT gehanteerde fifo-systematiek los te laten. De vraag is ook of bijvoorbeeld onderzocht is of de fragmentarische aanpak van het proces, die leidt tot een veelvoud aan beschikkingen en mogelijke bezwaren daartegen, kan worden beperkt. Daartoe heeft

²³ Het totaalbedrag aan uitgekeerde dwangsommen van beroepen wegens niet tijdig beslissen bedraagt € 17,5 miljoen. Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen periode september – december 2023, Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341, blg-1128033.

²⁴ Behoudens mogelijk een meer passende behandelvolgorde – vanwege het niet of minder doorkruisen van de volgordelijke behandeling als gevolg van procedures wegens termijnoverschrijding – zullen in de praktijk gemiddeld genomen dezelfde beslistermijnen worden gehanteerd als nu reeds feitelijk gelden.

²⁵ Waaronder één vaste einddatum of verlenging voor alleen nog aan te vangen zaken, paragraaf 1.5 van de memorie van toelichting.

de rechter opgeroepen.²⁶ Het hoeft niet alleen om wetgeving te gaan, het kan ook gaan om maatregelen van meer organisatorische aard of om andere vormen van afdoening. Ook de ABRvS heeft gewezen op andere voorzieningen of oplossingen.

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

5. Verlenging bezwaartermijn en overgangsrecht

De regering stelt voor om de Awb-bezwaartermijn van zes weken²⁷ te verlengen tot een termijn van zestien weken.²⁸ Met deze verlenging wordt beoogd belanghebbenden tegemoet te komen die moeite hebben binnen de reguliere termijn een bezwaar in te dienen. Belanghebbenden krijgen tien weken langer de tijd bezwaar te maken. Daartegenover staat het voornemen om weer te gaan toetsen op termijnoverschrijding,²⁹ hetgeen de UHT in de huidige praktijk achterwege laat.³⁰

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

In de eerste plaats wijst zij erop dat bijkomend gevolg van de verlenging is dat de aanvang van de beslistermijn op bezwaar met tien weken wordt verlengd, omdat de beslistermijn aanvangt wanneer de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.³¹

In de tweede plaats merkt de Afdeling op dat belanghebbenden die de verlengde bezwaartermijn niet of nauwelijks benutten, niet gebaat zijn bij een aanzienlijke verlenging van de bezwaartermijn, omdat dit ertoe leidt dat de beslistermijn (aanzienlijk) later aanvangt. Het is de vraag of het wenselijk is dat bij het aanzienlijk verlengen van de bezwaartermijn wordt vastgehouden aan de huidige aanvangstermijn voor het besluit op bezwaar.³² Overwogen kan worden voor de aanvangstermijn voor het besluit op bezwaar aan te haken bij het moment waarop een ingediend bezwaarschrift door de UHT is ontvangen.

Bij de verlenging van de bezwaartermijn tot zestien weken blijft de mogelijkheid van het indienen van een pro forma bezwaarschrift onverminderd bestaan.³³ Dit kan leiden tot het verder oprekken van de bezwaartermijn met doorgaans vier tot zes weken.³⁴ De vraag is of dit wenselijk is en een termijn van zestien weken niet al voldoende ruimte biedt voor het indienen van het bezwaar en het inhoudelijk motiveren daarvan.

De Afdeling merkt op dat de toelichting niet duidelijk maakt of gezien is of belanghebbenden op andere wijze de kans geboden kan worden om hun rechtsmiddelen te benutten zonder dat dit tot extra

²⁶ De Rechtbank Rotterdam heeft op 16 april 2024 negen uitspraken gedaan over de hersteloperatie Toeslagen. Zie rechtsoverweging 12 van de uitspraak van rechtbank Rotterdam, 16 april 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:3342 voor de oproep aan de wetgever. De rechter overwoog dat de fragmentarische aanpak van het proces, die leidt tot een veelvoud aan beschikkingen en mogelijke bezwaren, daartegen, kan worden beperkt. Daartoe heeft de rechter opgeroepen met als gevolg dat het herstel van gedupeerden per deelaspect in een veelheid aan procedures aan de orde kan komen. Dit terwijl door de wetgever bedoeld is zo breed en samenhangend mogelijk herstel te bieden. De rechter heeft de wetgever er in deze uitspraken nadrukkelijk op gewezen dat een aanvrager niet alleen jarenlang moet wachten op primaire besluiten en beslissingen op bezwaar in de bestuurlijke fase, maar ook nog eens vele jaren verwickeld kan zijn in allerlei beroepsprocedures bij de rechtbank en procedures in hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Dit alles staat haaks op de doeleinden van de hersteloperatie en komt het herstel van het vertrouwen in de overheid niet ten goede, aldus deze uitspraken.

²⁷ Artikel 6:7 Awb.

²⁸ Het voorgestelde artikel 6.10a, tweede lid, Wht. Zestien weken is de gemiddelde tijd die belanghebbenden volgens de toelichting nodig hebben om een bezwaarschrift in te dienen.

²⁹ Memorie van toelichting, hoofdstuk 3.

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

³¹ Artikel 7:10, eerste lid, Awb.

³² Artikel 7:10, eerste lid, Awb. De beslistermijn vangt aan vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

³³ Artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, Awb in combinatie met artikel 6:6 Awb, het bieden van gelegenheid tot herstel van het verzuim om de gronden van het bezwaar te geven.

³⁴ Een termijn van vier weken tot aanvulling van de gronden en aanvullend twee weken als de gronden niet binnen de eerstgenoemde termijn zijn aangevuld.



wachttijd op een beslissing op bezwaar leidt en of de mogelijkheid tot verdere termijnverlenging via pro forma-bezwaren beperkt kan worden.

In de derde plaats merkt de Afdeling op dat de wijziging van de termijn voor het indienen van bezwaar onmiddellijke werking heeft. Dit houdt in dat de voorgestelde bezwaartermijn van zestien weken bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel³⁵ ook gaat gelden voor op dat moment lopende termijnen voor het indienen van bezwaar.³⁶ Ook als er vóór die inwerkingtreding van het wetsvoorstel al een bezwaarschrift is ingediend en de verlenging op zichzelf niet nodig is, leidt dit tot een latere aanvang van de beslistermijn. Bij het verleggen van het aanvangsmoment van de beslistermijn in de bezwaar-fase, zoals de Afdeling hiervoor in overweging geeft, wordt het genoemde gevolg voorkomen. Indien de regering vasthoudt aan de voorgestelde verlenging van de bezwaartermijn, adviseert de Afdeling om aanvullend overgangsrecht op te nemen voor deze situatie.³⁷

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

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

³⁵ Wanneer het voorstel tot wet verheven is.

³⁶ Voor de kenbaarheid wordt dit expliciet vastgelegd in overgangsrecht, het voorgestelde artikel 8.10, aanhef en onderdeel a, Wht.

³⁷ Hiermee wordt ook een verschil in behandeling voorkomen met personen die ook vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een bezwaarschrift hebben ingediend en waarvan de Awb-bezwaartermijn wel al is verlopen, maar de voorgestelde verlengde termijn nog niet. Dit is de groep die is uitgezonderd van het in het voorgestelde artikel 8.10, aanhef en onderdeel b, Wht opgenomen overgangsrecht vanwege het al hebben ingediend van een bezwaarschrift.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen en van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, houdende aanpassingen in de hersteloperatie toeslagen van bepaalde termijnen, van de peildatum voor brede ondersteuning voor gedupeerden in het buitenland en van de nabestaandenregeling (Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is aanvullende maatregelen te treffen om beslistermijnen in de hersteloperatie toeslagen in overeenstemming te brengen met de termijn waarbinnen in de praktijk een besluit wordt genomen, om de termijn voor het doen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade te verlengen, om de bezwaartermijn te verlengen, om de peildatum te wijzigen die geldt voor gedupeerden die zich in het buitenland bevinden om in aanmerking te komen voor brede ondersteuning en om de nabestaandenregeling aan te passen zodat deze uitvoerbaar is;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Wet hersteloperatie toeslagen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 2.9a wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid, komt te luiden:

2. Aan degene die partner was van de overleden aanvrager op de dag van overlijden wordt door de Dienst Toeslagen op aanvraag aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade als bedoeld in artikel 2.6, derde lid, toegekend die aan de overleden aanvrager op aanvraag zou zijn toegekend indien deze niet was overleden.

2. In het derde lid wordt 'Het eerste lid is' vervangen door 'Het eerste en tweede lid zijn'.

B

Artikel 2.9b wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid komt te luiden:

2. Aan het kind van de overleden aanvrager wordt door de Dienst Toeslagen op aanvraag aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade als bedoeld in artikel 2.6, derde lid, toegekend die aan de overleden aanvrager op aanvraag zou zijn toegekend indien deze niet was overleden, in het geval dat:
 - a. de overleden aanvrager geen partner had op de dag van overlijden; of
 - b. de situatie, bedoeld in artikel 2.9a, derde lid, zich voordoet.

2. In het derde lid wordt 'artikel 6.1b' vervangen door 'artikel 6.1b, eerste lid,' en vervalt 'dan wel een aanvraag voor aanvullende compensatie als bedoeld in het tweede lid,'.

3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing bij de toekenning van aanvullende compensatie of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming op grond van het tweede lid, indien meerdere kinderen binnen de aanvraagtermijn die op grond van artikel 6.1b op hen van toepassing is, een aanvraag daartoe indienen.



C

In artikel 2.14h, derde lid, wordt 'Onze Minister' vervangen door 'de Dienst Toeslagen'.

D

In artikel 2.15, eerste lid, onderdeel a, wordt '7 juli 2020' vervangen door '31 december 2021'.

E

In artikel 2.15a, eerste lid, onderdeel a, wordt '7 juli 2020' vervangen door '31 december 2021'.

F

In artikel 2.15b, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, wordt 'op 7 juli 2020' vervangen door 'op 31 december 2021'.

G

Aan het opschrift van hoofdstuk 4a wordt toegevoegd 'voor nabestaanden'.

H

Artikel 4a.1 komt te luiden:

Artikel 4a.1 Begripsbepalingen Hoofdstuk 4a

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

betrokkene:

- a. de partner van de overleden aanvrager die in aanmerking kan komen voor toekenning van een voorziening, aanvullende compensatie of aanvullende tegemoetkoming op grond van artikel 2.9a;
- b. het kind van een overleden aanvrager dat in aanmerking kan komen voor toekenning van een voorziening, aanvullende compensatie of aanvullende tegemoetkoming op grond van artikel 2.9b;

persoonlijke bijstand: bijstand door de Dienst Toeslagen bij aanvragen en regelingen waar de betrokkene op grond van deze wet aanspraak kan maken.

I

Artikel 4a.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift wordt na 'persoonlijk zaakbehandelaar' toegevoegd 'nabestaandenregeling'.
2. In het eerste lid vervalt 'op verzoek' en 'door de Dienst Toeslagen bij de overige aanvragen en regelingen waar de betrokkene op grond van deze wet aanspraak op kan maken'.
3. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde lid tot tweede lid.
4. In het tweede lid (nieuw) wordt na 'persoonlijke zaakbehandelaar' ingevoegd 'nabestaandenregeling'.

J

Artikel 4a.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid vervalt ', bedoeld in artikel 4a.2, eerste lid,' en wordt 'vindt' vervangen door 'vinden'. Voorts wordt 'een persoonlijk gesprek' vervangen door 'een of meerdere persoonlijke gesprekken' en wordt na 'persoonlijk zaakbehandelaar' ingevoegd 'nabestaandenregeling'.
2. Het tweede lid wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de aanhef wordt 'Het persoonlijk gesprek' vervangen door 'Een persoonlijk gesprek' en wordt na 'ziet' ingevoegd 'desgewenst'.
 - b. Aan onderdeel a wordt toegevoegd 'waarop de persoonlijke bijstand betrekking heeft'.



c. In onderdeel b wordt 'ondersteuning als bedoeld in artikel 4a.2, eerste lid' vervangen door 'persoonlijke bijstand'.

d. In onderdeel c wordt 'advies' vervangen door 'informatie' en vervalt ', indien de betrokkene dit wenst'.

e. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel c door een puntkomma worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- d. het door de betrokkene overleggen van informatie met betrekking tot een aanvraag op grond van de artikelen 2.9a of 2.9b;
- e. het ondersteunen bij het doen van een aanvraag op grond van de artikelen 2.9a of 2.9b.

3. Het derde lid vervalt.

K

In artikel 4a.4 wordt 'persoonlijke behandeling' telkens vervangen door 'persoonlijke bijstand' en vervalt ', bedoeld in artikel 4a.2, eerste lid,'. Voorts vervalt 'tevens'.

L

Artikel 5.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de artikelen 2.1 tot en met 2.6 en 2.9, eerste lid' vervangen door 'de artikelen 2.1 tot en met 2.6, 2.9, eerste lid, 2.9a, tweede lid, en 2.9b, tweede lid'.
2. In het tweede lid wordt na 'aanvrager van een kinderopvangtoeslag' ingevoegd 'of de partner of het kind van een overleden aanvrager' en wordt na 'de artikelen 2.1 tot en met 2.6 en 2.9, eerste lid' ingevoegd ', onderscheidenlijk de artikelen 2.9a, tweede lid, en 2.9b, tweede lid'.
3. In het derde lid wordt in de eerste zin na 'de artikelen 2.1 tot en met 2.6 en 2.9, eerste lid' ingevoegd ', onderscheidenlijk de artikelen 2.9a, tweede lid, en 2.9b, tweede lid,' en wordt telkens na 'de aanvrager van een kinderopvangtoeslag' ingevoegd ', onderscheidenlijk de partner of het kind van een overleden aanvrager,'.
4. In het vierde lid wordt toegevoegd ', onderscheidenlijk de partner of het kind van een overleden aanvrager'.
5. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 6. Het eerste tot en met vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de uitvoering van artikel 2.14h, derde lid, met dien verstande dat de bepalingen die betrekking hebben op de aanvrager van een kinderopvangtoeslag bij de toepassing van dit lid betrekking hebben op de ex-partner, die in aanmerking komt voor de compensatie, bedoeld in artikel 2.14h, eerste lid, en aan wie deze is toegekend.

M

Artikel 6.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 2.1, eerste of derde lid,' vervangen door 'artikel 2.1, eerste lid,' en wordt '2.6, eerste of derde lid,' vervangen door '2.6, eerste lid,'. Voorts wordt een zin toegevoegd, luidende: Een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, of 2.6, derde lid, wordt ingediend voor 1 januari 2025.
2. In het derde lid wordt na 'het eerste lid' ingevoegd ', eerste zin,' en vervalt '2.1, derde lid, 2.6, derde lid,'.
3. Na het derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 - 3a. In afwijking van het eerste lid, tweede zin, wordt een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, of 2.6, derde lid, indien een beschikking tot toekenning van compensatie als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of van een O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, na 1 juli 2024 onherroepelijk vast komt te staan, uiterlijk zes maanden na de datum waarop die beschikking onherroepelijk vast komt te staan, ingediend.

N

Artikel 6.1b wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. In het eerste lid (nieuw) wordt na 'onderdelen a en b,' telkens ingevoegd 'of tweede lid,'.
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 2. Indien voorafgaand aan het overlijden van de aanvrager van een kinderopvangtoeslag aan diegene geen toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of van een O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, wordt een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9a, tweede lid, of 2.9b, tweede lid, in afwijking van het eerste lid ingediend:
 - a. niet eerder dan na toekenning van een voorziening als bedoeld in de artikelen 2.9a, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, of 2.9b, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, aan de nabestaande; en
 - b. uiterlijk zes maanden na de datum waarop de beschikking tot toekenning van een voorziening als bedoeld in onderdeel a onherroepelijk vast komt te staan.

O

Artikel 6.2 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 2.1, eerste of derde lid,' vervangen door 'artikel 2.1, eerste lid,' en wordt '2.6, eerste of derde lid,' vervangen door '2.6, eerste lid,'.
2. Na het eerste lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 - 1a. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, of 2.6, derde lid, besluit de Dienst Toeslagen binnen een termijn van twaalf maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan eenmaal met maximaal twaalf maanden worden verlengd.
3. In lid 1a wordt 'of 2.6, derde lid,' vervangen door '2.6, derde lid, of 2.14h, derde lid,'.

P

Artikel 6.2ter wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste en tweede lid wordt 'onderdelen' vervangen door 'onderdeel' en vervalt 'en b'.
2. Onder vernummering van het derde lid tot zevende lid worden vier leden ingevoegd, luidende:
 3. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel b, besluit Onze Minister binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.
 4. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9a, tweede lid, waarop de in artikel 6.1b, eerste lid, bedoelde aanvraagstermijn van toepassing is, besluit de Dienst Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.
 5. In afwijking van het vierde lid besluit de Dienst Toeslagen op een aanvraag als bedoeld in het vierde lid, die is gedaan voor inwerkingtreding van artikel 2.9a, tweede lid, binnen een termijn van zes maanden na de datum van inwerkingtreding van dat artikel. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.
 6. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9a, tweede lid, waarop artikel 6.1b, tweede lid, van toepassing is, besluit de Dienst Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder vervalt dan zes maanden nadat de beschikking tot toekenning van een voorziening als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, onherroepelijk is geworden. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.
3. In het zevende lid (nieuw) wordt 'onderdelen' vervangen door 'onderdeel' en vervalt 'en b'.

4. Er worden drie leden toegevoegd, luidende:

8. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel b, besluit Onze Minister binnen een termijn van zes maanden na het verstrijken van de op grond van artikel 6.1b geldende aanvraagtermijn. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.
9. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9b, tweede lid, waarop de in artikel 6.1b, eerste lid, bedoelde aanvraagtermijn van toepassing is, besluit de Dienst Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na het verstrijken van de op grond van artikel 6.1b, eerste lid, geldende aanvraagtermijn. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.
10. Op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9b, tweede lid, waarop de in artikel 6.1b, tweede lid, bedoelde aanvraagtermijn van toepassing is, besluit de Dienst Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder vervalt dan zes maanden nadat de beschikking tot toekenning van een voorziening als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, onherroepelijk is geworden voor alle kinderen van de overleden aanvrager die tijdig een aanvraag tot toekenning daarvan hebben ingediend. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.

Q

In artikel 6.8, negende lid, en 6.9, tiende lid, wordt na 'voorziening' telkens ingevoegd ' , aanvullende compensatie of aanvullende tegemoetkoming'.

R

In artikel 6.10, eerste lid, wordt na 'artikel 2.1, derde lid,' ingevoegd 'of artikel 2.14h, derde lid,'.

S

Artikel 6.10a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '2.' geplaatst.
2. Voor het tweede lid (nieuw) wordt een lid ingevoegd, luidende:
 1. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen die op grond van deze wet is gegeven zestien weken.

T

Na artikel 6.10a wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.10aa Beslistermijn op bezwaar

1. In afwijking van artikel 7:10, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist de Dienst Toeslagen op een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van de artikelen 2.1, eerste of derde lid, of 2.6, eerste of derde lid, binnen twaalf maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, met dien verstande dat de Dienst Toeslagen de beslissing voor ten hoogste twaalf maanden kan verdagen.
2. In afwijking van artikel 7:10, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist de Dienst Toeslagen op een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van artikel 2.7, eerste of tweede lid, afdeling 2.2 of de artikelen 2.14h, eerste lid, 2.16, eerste lid, of 2.17, eerste lid, binnen zes maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, met dien verstande dat de Dienst Toeslagen de beslissing voor ten hoogste zes maanden kan verdagen.
3. In afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt de beslistermijn die, al dan niet na verdaging, van toepassing is met betrekking tot een bezwaar als bedoeld in het eerste of tweede lid, verlengd met zes maanden indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht is ingesteld ten behoeve van die beslissing op bezwaar.



U

In artikel 6.10aa, eerste lid, wordt 'of 2.6, eerste of derde lid,' vervangen door '2.6, eerste of derde lid, of 2.14h, derde lid,'.

V

Na artikel 6.10aa wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6.10ab. Beslistermijn op bezwaar nabestaanden overleden kind

1. In afwijking van artikel 7:10, eerste en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht beslist de Dienst Toeslagen op een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van afdeling 2.2A binnen zes maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, met dien verstande dat de Dienst Toeslagen de beslissing voor ten hoogste zes maanden kan verdagen.
2. Artikel 6.10aa, derde lid, is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot een beschikking die is gegeven op grond van afdeling 2.2A.

W

In artikel 6.11, tiende lid, wordt 'Belastingdienst/Toeslagen' telkens vervangen door 'Dienst Toeslagen'.

X

Artikel 6.12 Wht wordt als volgt gewijzigd:

1. In het achttiende lid wordt 'Onze Minister' vervangen door 'De Dienst Toeslagen'.
2. In het negentiende lid wordt 'Onze Minister en de Dienst Toeslagen respectievelijk' vervangen door 'De Dienst Toeslagen en'.

Y

Na artikel 8.8 worden drie artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 8.9 Overgangsrecht verlenging beslistermijnen op aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade aanvragers kinderopvangtoeslag

Artikel 6.2, eerste lid en lid 1a, zoals dat luidt vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel O, van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen is van toepassing op een aanvraag op grond van de artikelen 2.1, derde lid, of 2.6, derde lid, waarvan de termijn voor de Dienst Toeslagen om een besluit te nemen nog niet is verstreken op die dag van inwerkingtreding.

Artikel 8.10 Overgangsrecht verlenging bezwaartermijn

Artikel 6.10a, eerste lid, is van toepassing op een beschikking waarvan de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift:

- a. nog niet was verstreken op de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel S, van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen; of
- b. was verstreken op de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel S, van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen, indien:
 - 1°. die termijn op die dag van inwerkingtreding niet verstreken zou zijn indien met betrekking tot die beschikking voorafgaand aan die datum van inwerkingtreding een termijn van zestien weken voor het indienen van het bezwaarschrift van toepassing was geweest; en
 - 2°. geen bezwaarschrift is ingediend vanwege die beschikking voorafgaand aan die datum van inwerkingtreding.

Artikel 8.11 Overgangsrecht verlenging beslistermijnen op bezwaar

Artikel 6.10aa is van toepassing op een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven door de Dienst Toeslagen waarvan de termijn voor de Dienst Toeslagen om een besluit te nemen nog niet is verstreken op de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel T, van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen.



ARTIKEL II

De Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I wordt als volgt gewijzigd:

1. De in onderdeel EEa opgenomen artikelen 4a.5 en 4a.6 vervallen.
2. Onderdeel NN vervalt.
3. Onderdeel NNa vervalt.
4. Onderdeel WW vervalt.

B

Artikel Ia wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'na de inwerkingtreding' ingevoegd 'van artikel I, onderdeel EEa,' en wordt 'van deze wet' vervangen door 'van hoofdstuk 4a van de Wet hersteloperatie toeslagen'.
2. In het tweede lid wordt 'hoofdstuk 4a van deze wet' vervangen door 'hoofdstuk 4a van de Wet hersteloperatie toeslagen'.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld en werkt terug ten aanzien van:

- a. artikel I, onderdeel D, tot en met 24 juni 2022;
- b. artikel I, onderdeel E, tot en met 15 juli 2023;
- c. artikel I, onderdeel M, tot en met 1 januari 2024.

ARTIKEL IV

Deze wet wordt aangehaald als: Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Financiën,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemene toelichting	26
1 De termijnen verlengen voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade en voor het beslissen op bepaalde bezwaarschriften	30
1.1 Voorgestelde aanpassingen van de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade	30
1.2 Voorgestelde aanpassing van de termijn voor het beslissen op bezwaar	31
1.3 Overgangsrecht verlenging beslistermijnen	34
1.4 Verhouding tot hoger recht	35
1.5 Mogelijke beleidsalternatieven	39
2 De termijn verlengen voor het doen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor aanvrager van kinderopvangtoeslag	40
3 Aanpassing van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift	41
4 Aanpassing van de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden	41
5 Peildatum brede ondersteuning ouders in het buitenland	45
6 Budgettaire aspecten	45
7 Uitvoering	46
7.1 Dienst Toeslagen	46
7.2 Commissie Werkelijke Schade (CWS)	46
7.3 Ondersteuningsteam ouders in het buitenland (OTB)	47
8 Doenbaarheid van de maatregelen	47
9 EU-aspecten	47
10 Advies en consultatie	48
10.1 Raad voor de rechtspraak	48
10.2 Raad voor de rechtsbijstand	49
10.3 Nederlandse Orde van Advocaten	49
10.4 Adviescollege toetsing regeldruk	51
11 Comptabiliteitswet 2016	52
12 Evaluatie	52
II Artikelsgewijze toelichting	52

I Algemene toelichting

Het lukt de Dienst Toeslagen vaak niet om binnen de wettelijke termijn te besluiten op een aanvraag voor een herstelregeling of om te beslissen op een bezwaarschrift. De rechter heeft gewezen op de ongewenste effecten daarvan, namelijk dat dit leidt tot een oneerlijke situatie voor mogelijk gedupeerde ouders, veel extra rechtszaken en een fors verhoogde druk op zowel de uitvoering als de rechtspraak.¹ De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 23 augustus 2023 uitspraak gedaan en constateert dat de termijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) ook in de toekomst niet zullen worden gehaald en dat de hersteloperatie verder onder druk komt te staan door het instellen van talloze beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit. De Afdeling concludeert dat niet de bestuursrechter, maar alleen de wetgever een collectieve oplossing kan bieden voor onrealistische beslistermijnen bij de hersteloperatie toeslagen.²

De huidige wettelijke beslistermijnen komen voort uit de beleidsbesluiten waarin de hersteloperatie in eerste instantie is vormgegeven en zijn vervolgens door de wetgever gecodificeerd in de Wht. Die beslistermijnen blijken ondanks diverse versnellingsmaatregelen in de praktijk niet haalbaar, waardoor ouders er niet op kunnen rekenen. Dit leidt tot onzekerheid, die wordt versterkt doordat de behandelvolgorde van aanvragen en bezwaren sterk beïnvloed kan worden door het al dan niet instellen van een beroep tegen het niet tijdig beslissen. Degenen die zo'n beroep instellen gaan als gevolg van gerechtelijke uitspraken vóór op personen die al (veel) langer geleden een aanvraag of bezwaar hebben ingediend. Dat betekent dat andere ouders, die er niet voor kiezen om via de rechter een tijdige beslissing af te dwingen, (nog) langer moeten wachten. Deze dynamiek leidt ertoe dat het recht van de een om binnen redelijke termijn een beslissing te krijgen direct ten koste gaat van het recht van de ander om binnen redelijke termijn een beslissing te krijgen. Hoe meer dit gebeurt, des te minder transparant de behandelvolgorde wordt, en hoe meer er een prikkel kan ontstaan voor anderen om ook een beroep niet tijdig beslissen in te stellen. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel. Op dit moment wordt de behandelvolgorde van bezwaarschriften al vrijwel geheel bepaald door beroepen niet tijdig beslissen.

Het kabinet begrijpt dat mensen er vanuit hun individuele belang voor kiezen een beroep niet tijdig beslissen in te dienen. Het kabinet heeft echter ook rekening te houden met het collectieve belang. Het kabinet constateert dat uiteindelijk het collectief de nadelen ondervindt van goed te begrijpen individuele acties die op grote schaal voorkomen. Mensen die wachten op een beslissing hebben last

¹ ECLI:NL:RBMNE:2023:1702

² ECLI:NL:RVS:2023:3209.

van steeds verder oplopende wachttijden en onzekerheid over de wachttijd op een beslissing en er is de druk om naar de rechter moeten gaan om een beslissing te krijgen op een aanvraag of bezwaar. Afwachten tot een besluit is genomen, leidt er voor een ouder immers toe dat diegene op een later moment wordt behandeld dan degene die een beroep niet tijdig instelt. Het instellen van een beroep niet tijdig beslissen door de ouder die een beroep niet tijdig instelt, zorgt er vervolgens weer voor dat anderen weer langer moeten wachten. Bovendien vraagt de verwerking van ingebrekestellingen en beroepen niet tijdig beslissen capaciteit van de uitvoering die niet besteed kan worden aan het uitvoeren van herstelregelingen of de afhandeling van bezwaren. De huidige situatie van niet weten waar men aan toe is en het instellen van beroepen niet tijdig die voor het geheel van (potentieel) gedupeerden geen duidelijkheid en voordeel opleveren is geen wenselijke situatie en leidt tot onduidelijkheid, ook voor ouders.

Naast het onwenselijke perspectief voor ouders van oplopende wachttijden en onzekerheid alsmede de groeiende druk van beroepen niet tijdig beslissen, leidt het niet halen van de wettelijke termijnen ook tot knelpunten voor de uitvoering. Besluiten die de Dienst Toeslagen neemt die voortkomen uit een gerechtelijke uitspraak op een beroep niet tijdig beslissen, leiden in de praktijk veel vaker tot bezwaar. Door de toename van bezwaarschriften wordt het vervolgens steeds moeilijker om daarop tijdig te beslissen, wat weer leidt tot meer beroepen niet tijdig beslissen. Ook hier zien we een vicieuze cirkel die zonder verdere maatregelen niet valt te doorbreken.

Huidig beleid voor het sneller nemen van beslissingen

Er zijn al diverse maatregelen getroffen om de hersteloperatie toeslagen te versnellen. Het kabinet spant zich tot het uiterste in om zo snel mogelijk te beslissen op een aanvraag of een bezwaarschrift en blijft voortdurend inzetten op verdere versnelling.

Het verbeteren en versnellen van de hersteloperatie vindt plaats in een context van een fors gegroeide opdracht. Waar tijdens het operationeel worden van de Uitvoeringsorganisatie herstel toeslagen (UHT), onderdeel van de Dienst Toeslagen, eind 2020 nog sprake was van ruim 9.000 aangemelde ouders, zijn dat er met het sluiten van de aanmelddatum eind 2023 circa 68.000 ouders. Momenteel is op basis van de eerste toets en de integrale beoordeling van 33.100 ouders vastgesteld dat zij gedupeerd zijn (peildatum 31 december 2023). UHT ontvangt maandelijks gemiddeld 300 tot 400 bezwaren, wat heeft geleid tot een werkvoorraad van circa 7.000 bezwaren eind 2023. Dit aantal neemt de komende tijd naar verwachting nog verder toe.

Om de capaciteit te vergroten is er ingezet op een forse opschaling van de organisatie. De omvang van UHT bedraagt op peildatum 1 december 2023 ruim 2.100 fte, ten opzichte van 1.379 fte aan het begin van 2023.

Daarnaast zijn ook veel verschillende acties ingezet om de opzet van de hersteloperatie te verbeteren en behandelzeiten te verkorten. Zo is met betrekking tot de integrale beoordeling – de beoordeling of en voor welk bedrag aanvragers recht hebben op compensatie vanwege institutionele vooringenomenheid, hardheid van het wettelijke systeem of een tegemoetkoming vanwege een onterechte kwalificatie van opzet of grove schuld (OG/S) – een aangepaste manier van werken geïmplementeerd waarbij de persoonlijk zaakbehandelaar meer ruimte krijgt waardoor de behandelzeit korter wordt. Het aantal brieven aan ouders is teruggebracht tot één duidelijke vooraankondiging en één definitieve beschikking. Ook worden ouders beter betrokken bij het proces, het vaststellen van de feiten en van de uitkomsten van de beoordeling met als doel om de processen te versoepelen. Tot slot is een versnelde manier van werken voor afhandeling van specifieke doelgroepen geïmplementeerd.

Voor de afhandeling van aanvragen voor compensatie van aanvullende werkelijke schade is ingezet op een versnelde forfaitaire schaderoute (ten opzichte van het maatwerkproces bij CWS).³ De pilotfase is in september 2023 gestart en bij een succesvolle pilot wordt deze schaderoute generiek opengesteld. De Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade (hierna: CWS) is er voor ouders die ervoor kiezen om een individuele, meer gedetailleerde schadeberekening te ontvangen. Om daar eveneens versnelling te bewerkstelligen zijn er ook aanpassingen in gang gezet, zowel in de structuur en samenstelling van de CWS als in de interne werkwijze.⁴ In de aangepaste structuur bij de CWS worden de (ambtelijk) schadejuristen aangestuurd door een operationeel directeur, verantwoordelijk voor het opstellen van de berekeningen terwijl de commissieleden een toetsende en kaderstellende rol vervullen. Deze taakverdeling moet zorgen voor een efficiëntere werkwijze en er, samen met de verhoogde beschikbaarheid, toe leiden dat meer ouders sneller kunnen worden geholpen. Als derde loopt de Regieroute Vaststellingsovereenkomst (VSO), waarin via maatwerk op basis van het

³ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1165; Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1235.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1282.



schadekader van de CWS gewerkt wordt aan de afhandeling van aanvragen van aanvullende compensatie van werkelijke schade.

Ook bij de afhandeling van bezwaarzaken zijn en worden belangrijke stappen gezet. Allereerst is de inzet om te voorkomen dat ouders aanleiding voelen om een bezwaar in te dienen. Daartoe worden zij beter betrokken bij de uitkomst van de integrale beoordeling. Met de inwerkingtreding van een groot deel van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen met ingang van 15 juli 2023 is daarnaast geregeld dat een aanvrager altijd de gelegenheid krijgt om op de vooraankondiging te reageren met een zienswijze, ook als de beslissing negatief is. Om de afhandeling van bezwaren te bespoedigen, is ingezet op een veel flexibeler proces waarin op verschillende manieren bezwaren worden afgedaan: door mediation, responsieve bezwaarbehandeling, het afdoen van bezwaren mét, maar ook zonder bezwaarschriftenadviescommissie (BAC), zoals bij bezwaren op de eerste toets of bezwaren waarbij volledig tegemoet wordt gekomen aan de ouder. Door een efficiëntere manier van werken stijgt de productiviteit van een bezwaarbehandelaar geleidelijk naar een bijna vier keer snellere afhandeling.

Daarnaast wordt ook rondom de afhandeling van bezwaren al langere tijd fors ingezet op vergroting van de capaciteit bij UHT en bij de BAC. Door de bezwaarteams op te schalen zijn er uiteindelijk ongeveer drie keer zoveel behandelaars aan de slag om ouders te helpen. Deze maatregelen tezamen leiden er toe dat UHT over twee jaar maandelijks ongeveer tien keer zo veel bezwaren kan afhandelen als UHT in november 2023 deed. Aanvullend wordt nogmaals bekeken welke mogelijkheden er zijn om de afhandeling van bezwaarzaken te versnellen. Zoals aangekondigd in de brief bij de Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen september – december 2023⁵ wordt op dit moment een aanvullend pakket aan (deels meer onconventionele) maatregelen voorbereid, dat er aan moet bijdragen dat de bezwaarmaker sneller duidelijkheid heeft. Er wordt bijvoorbeeld onderzocht of capaciteit van andere diensten binnen het Ministerie van Financiën ingezet kan worden voor de bezwaarbehandeling bij UHT, en er wordt gekeken hoe zo soepel mogelijk kan worden omgegaan met aanbestedingsregels die mogelijk vertragend werken bij verdere automatisering van het bezwaarproces en bij inhuur van teams.

Hoewel deze maatregelen de overschrijdingen van de wettelijke beslistermijnen dempen, leiden ze er in de praktijk helaas niet toe dat deze termijnen daadwerkelijk worden gehaald. Zo wordt een aanvraag voor aanvullende compensatie van werkelijke schade op dit moment gemiddeld binnen circa 17 maanden afgehandeld. De doorlooptijden voor het behandelen van bezwaren op de eerste toets en de integrale beoordeling bedragen momenteel anderhalf tot twee jaar. De beslistermijnen voor bezwaren op beschikkingen op aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade bedragen op dit moment zo'n zeven maanden. Deze termijnen kunnen verder oplopen doordat als gevolg van versnelling rondom de integrale beoordeling en de behandeling van aanvragen van aanvullende compensatie van werkelijke schade er meer beschikkingen van de Dienst Toeslagen worden opgeleverd die vatbaar zijn voor bezwaar.

Het kabinet begrijpt dat deze wachttijden uitermate lang zijn en blijft zich er voortdurend voor inspannen dat aan ouders en kinderen zo snel mogelijk recht wordt gedaan, dat zij weten waar ze aan toe zijn, en alle ondersteuning krijgen om een nieuwe start te maken. Daarbij zijn er grenzen aan het huidige proces. Verdere versnellingsmogelijkheden beginnen aan te lopen tegen de grenzen van wat er qua uitvoering nog mogelijk is of gaan te zeer ten koste van de kwaliteit en zorgvuldigheid richting de (mogelijk) gedupeerden.

De keuze voor een aanpassing van de beslistermijnen

Als de wettelijke termijnen blijven zoals ze nu zijn, zijn deze korter dan de termijnen die in de uitvoeringspraktijk haalbaar zijn – zelfs met de maximale inspanningen die het kabinet doet en al heeft gedaan om ouders zo snel mogelijk duidelijkheid te geven. Zonder aanpassing blijven ouders in de situatie dat ze bij sommige onderdelen van de hersteloperatie min of meer gedwongen worden om naar de rechter te gaan om door het instellen van een beroep niet tijdig beslissen, een beslissing af te dwingen en blijft de onduidelijkheid voortbestaan over wanneer ouders aan de beurt zijn. Kijkend naar de aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade, en bezwaarzaken – waar het kabinet een aanpassing in de beslistermijnen voorstelt – zal die onzekerheid en onduidelijkheid een grote groep ouders raken. Immers, nog velen wachten op de integrale beoordeling en kunnen daarna de keuze maken om een aanvraag in te dienen voor de compensatie van aanvullende werkelijke schade. Dat doet momenteel zo'n 10% van de ouders. En ook al doet het kabinet wat het kan om te voorkomen dat ouders aanleiding zien om een bezwaar in te dienen, toch is het realistisch om ook daar rekening te houden met nog duizenden bezwaarzaken die ingediend zullen worden waarvan de wettelijke beslistermijnen niet haalbaar zijn. Doordat minder beroepen niet tijdig beslissen zullen

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341.



worden ingediend hoeft UHT in minder zaken onder tijdsdruk te beslissen op bezwaar. Naar verwachting leidt het voorstel ook tot het verminderen van de druk op de rechtspraak.

De termijnen aanpassen naar de daadwerkelijk benodigde behandeltijd betekent dat de beslistermijnen langer worden dan ze nu wettelijk gezien zijn, al wordt de daadwerkelijk benodigde behandeltijd er uiteraard niet langer van. Wél wordt hiermee voorkomen dat mensen zich in sommige onderdelen van de hersteloperatie min of meer gedwongen zien om een rechtszaak aan te spannen voor versnelde behandeling en wordt meer duidelijkheid over de behandelvolgorde geboden aan personen die een aanvraag of een bezwaar indienen. Ten slotte heeft het verlengen van beslistermijnen tot gevolg dat de wachttijd voor degenen die geen beroep niet tijdig beslissen wordt verkort en kan personeel dat (structureel) niet meer nodig is om gerechtelijke procedures voor versnelde behandeling af te wikkelen op andere plekken binnen de hersteloperatie worden ingezet.

Het kabinet wil duidelijkheid boven onzekerheid plaatsen, en wil de belangen van het collectief plaatsen boven de individuele belangen van personen die een beroep niet tijdig beslissen indienen. Het collectieve belang is met name dat personen die wachten op een beslissing op een aanvraag of bezwaar langer moeten wachten omdat anderen een beroep tegen het niet tijdig beslissen indienen, of min of meer gedwongen worden zelf ook naar de rechter te gaan om eerder een beslissing af te dwingen. Daarom stelt het kabinet voor, hoe tegenstrijdig dit in eerste instantie lijkt, de wettelijke termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie van werkelijke schade en voor het beslissen op bepaalde bezwaarschriften te verlengen.

Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat het kabinet alles in het werk stelt en blijft stellen om, ongeacht de verlenging van deze termijnen, ervoor te zorgen dat in de praktijk besluitvorming voor iedere (potentieel) gedupeerde zo spoedig mogelijk plaatsvindt zodat zij zo snel mogelijk duidelijkheid kunnen krijgen. Dit bevordert dat zij hun leven weer op de rit krijgen. Waar het mogelijk sneller kan, doen we dat natuurlijk ook. Het kabinet zal hierover rapporteren in de voortgangsrapportages.

Het kabinet stelt voor om de beslistermijnen te verlengen voor die onderdelen van de hersteloperatie waar de beslistermijn nu onrealistisch is en waar nog sprake is van een substantieel aantal nog niet verlopen beslistermijnen en nieuw te verwachten aanvragen of bezwaarzaken.

De termijn voor het door de Dienst Toeslagen besluiten op de integrale beoordeling geldt ook als onrealistisch, maar er wordt niet voorgesteld om die termijn te verlengen. De voornaamste reden is dat op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alle aanvragen voor de integrale beoordeling al zijn ingediend bij de Dienst Toeslagen en voor het grootste gedeelte ervan de termijn voor het besluiten op een dergelijke aanvraag al zullen zijn verlopen. Er is gezien in hoeverre het mogelijk en wenselijk zou zijn om bij al verlopen beslistermijnen een nieuwe termijn te stellen. Het kabinet vindt dat niet wenselijk.

Aanpassing nabestaandenregeling

In de praktijk komt het voor dat een aanvrager van kinderopvangtoeslag overlijdt voordat vastgesteld is dat diegene gedupeerd is of zelfs voordat diegene zich heeft kunnen melden als potentieel gedupeerde. Hierdoor zouden nabestaanden geen recht hebben op compensatie en ondersteuning en mogelijk achterblijven met schulden en betalingsachterstanden. Daarom heeft het kabinet in de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen een regeling opgenomen om bepaalde nabestaanden zelfstandig aanspraak te geven op de herstelregelingen waarvoor de overleden aanvrager bij leven in aanmerking zou zijn gekomen. Tijdens de parlementaire behandeling van dat wetsvoorstel heeft de Tweede Kamer die regeling met het aannemen van het (gewijzigde) amendement van het lid Leijten⁶, gewijzigd en een ander proces voor nabestaanden mogelijk gemaakt. Het amendement heeft het wettelijk mogelijk gemaakt om de integrale beoordeling, de afwikkeling van de werkelijke schade en de schuldenregeling in één behandeling te combineren en bij voorkeur in binnen één dag af te handelen.

De Dienst Toeslagen heeft een aanvullende uitvoeringstoets opgesteld op basis van de gewijzigde wet. Hieruit blijkt dat de wet in die vorm niet uitvoerbaar is en dat aanpassing noodzakelijk is om deze uit te kunnen voeren. Zo is het niet uitvoerbaar gebleken om in één behandeling ((aansluitende) gesprekken) of binnen één dag een beslissing te nemen over alle herstelmaatregelen, ook niet als er voorbereidend werk wordt gedaan. Een voorwaarde om de werkelijke schade te kunnen behandelen, is dat de beoordeling op de integrale beoordeling onherroepelijk vaststaat. Daarnaast is de uitvoering van de schuldenaanpak belegd buiten de Dienst Toeslagen. Het is dan ook niet mogelijk om deze herstelmaatregelen gelijktijdig of binnen één dag uit te voeren. In het onderhavige wetsvoorstel wordt

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 352, nr. 19



daarom een aantal wijzigingen in de nabestaandenregeling voorgesteld die in hoofdstuk 4 nader worden toegelicht.

Overige aanpassingen

Er worden verder twee aanpassingen voorgesteld die de mogelijkheden om in aanmerking te komen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade en brede ondersteuning in het buitenland verruimen. Ten eerste wordt de termijn voor het doen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag met terugwerkende kracht verlengd van 1 januari 2024 naar 1 januari 2025, of zes maanden na afronding van de integrale beoordeling indien die na 1 juli 2024 onherroepelijk vast komt te staan. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 2. Ten tweede wordt de peildatum voor brede ondersteuning voor ouders in het buitenland met terugwerkende kracht gewijzigd naar 31 december 2021 in plaats van 7 juli 2020, zodat de groep gedupeerden die in aanmerking kan komen voor deze ondersteuning wordt uitgebreid. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5.

Tot slot worden in dit wetsvoorstel enkele technische en redactionele wijzigingen voorgesteld.

1 De termijnen verlengen voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade en voor het beslissen op bepaalde bezwaarschriften

1.1 Voorgestelde aanpassingen van de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade

Tabel 1: voorgestelde aanpassingen beslistermijn voor aanvragen van compensatie voor werkelijke schade gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag ten opzichte van de in wetgeving opgenomen beslistermijnen

	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

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om, in aanvulling op de ingezette versnellingsacties zoals het inrichten van een versnelde forfaitaire schaderoute en aanpassingen bij de CWS, een realistische termijn te introduceren voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Deze termijn gaat gelden voor aanvragen waarvan de wettelijke termijnen voor het nemen van een besluit nog niet verstreken zijn op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt. Voorgesteld wordt om de beslistermijn voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en ex-partners te wijzigen van de huidige zes maanden na indiening van de aanvraag (met een mogelijke verlenging van maximaal zes maanden) naar twaalf maanden na indiening van de aanvraag (met een mogelijke verlenging van maximaal twaalf maanden).

De verwachting is dat een beslistermijn van twaalf maanden met een mogelijke verlenging van maximaal twaalf maanden een realistischer termijn betreft en zal leiden tot besluiten binnen de wettelijke termijn. Zoals hiervoor aangegeven is de doorlooptijd voor aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag op dit moment circa zeventien maanden, maar deze loopt op als gevolg van een toenemend aantal aanvragen en als gevolg van de volgorde van het afhandelen van aanvragen. De Dienst Toeslagen hanteert namelijk een systematiek waarin de aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade die als eerste zijn ontvangen ook het eerste worden behandeld ('first in, first out'), uitgezonderd aanvragers in een urgentie situatie die zich kunnen melden om versneld in behandeling te worden genomen. Gezien de verwachte verdere toename van de instroom en de hiervoor omschreven systematiek is het noodzakelijk om een langere beslistermijn dan zeventien maanden te hanteren om de al ontstane en nog toenemende achterstand in te kunnen halen. Dit rechtvaardigt een beslistermijn op aanvraag van compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers van twaalf maanden, eenmalig te verlengen met maximaal twaalf maanden. Voor deze verlenging wordt voorgesteld dat de nieuwe termijn zal gelden voor alle aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade waarvan de beslistermijn op de datum van de inwerkingtreding nog loopt of nog moet aanvangen.

Aanvragen van ex-partners

Op dit moment wordt nog gewerkt aan de voorbereiding van de uitvoering van de regeling voor aanvullende compensatie van werkelijke schade voor ex-toeslagpartners (hierna: ex-partners). Evenals

aan gedupeerde aanvragers, zal het kabinet aan ex-partners de mogelijkheid bieden om via een van de mogelijke routes compensatie van werkelijke schade aan te vragen: via een versnelde forfaitaire schaderoute, resulterend in een vaststellingsovereenkomst, of via een fijnmazige beoordeling, eindigend in een compensatiebeschikking. Ten tijde van het indienen van het wetsvoorstel Wht aanvullende regelingen, werd er voor de fijnmazige beoordeling gekeken naar een externe uitvoerder. Inmiddels is duidelijk geworden dat er onvoldoende interesse is vanuit de markt om dat proces uit te voeren. Daarom is besloten om dit, in lijn met de uitvoering voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, door de Dienst Toeslagen en CWS uit te laten voeren.

Het kabinet wil ook voor ex-partners realistische termijnen stellen voor het beslissen op een aanvraag voor compensatie van de werkelijke schade. Ook wil het kabinet voorkomen dat er voor ex-partners kortere beslistermijnen gelden dan voor gedupeerde aanvragers. Zoals in de inleiding toegelicht, blijkt dat de huidige wettelijke beslistermijn van zes maanden, met de mogelijkheid om die met zes maanden te verlengen, ertoe leidt dat ondanks ingezette versnellingsmaatregelen, aanvragen voor aanvullende compensatie van de werkelijke schade van gedupeerde aanvragers niet op tijd kunnen worden afgehandeld, en de behandelvolgorde verstoord wordt door beroepen niet tijdig beslissen. Kortere beslistermijnen voor ex-partners zouden gezien de benodigde tijd om te komen tot een beslissing, ertoe kunnen leiden dat ex-partners die genoemde termijnen eerder een beroep niet tijdig beslissen kunnen indienen en daarmee de gedupeerde aanvragers verdringen. Het kabinet vindt het van belang dat de behandelvolgorde van gedupeerde aanvragers en ex-partners in balans is, en werkt een systematiek voor de behandelvolgorde bij de uitvoering van de schaderegeling voor ex-partners nader uit. Het kabinet wil de beslistermijnen op een aanvraag voor ex-partners daarop vooruitlopend verlengen naar twaalf maanden met de mogelijkheid om die termijn met nog twaalf maanden te verlengen. Hiermee wordt de beslistermijn voor ex-partners in lijn gebracht met die van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.

1.2 Voorgestelde aanpassing van de termijn voor het beslissen op bezwaar

Tabel 2 Overzicht aanpassingen beslistermijn bezwaarzaken ten opzichte van de in wetgeving opgenomen beslistermijnen

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	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.

Indien een bezwaarschrift wordt ingediend, geldt op grond van de Awb voor de Dienst Toeslagen, gerekend vanaf de dag na de dag waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, een beslistermijn van zes weken. Die termijn is twaalf weken indien de BAC adviseert. De Dienst Toeslagen kan deze beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen. In aanvulling op de hierboven genoemde ingezette acties om ervoor te zorgen dat wordt voorkomen dat onnodige bezwaren worden ingediend en acties om de afhandeling van bezwaren te versnellen zoals opschaling van de uitvoering en een gerichtere inzet van de BAC, wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld om een langere termijn te introduceren voor het beslissen op verscheidene soorten bezwaren. Dat heeft betrekking op bezwaren op beschikkingen die zien op de eerste toets, de integrale beoordeling, de aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor aanvragers van een kinderopvangtoeslag of ex-partners, de kindregeling, de regeling voor nabestaanden van overleden kinderen, de forfaitaire compensatie voor ex-partners, en gedupeerden rondom de huurtoeslag, zorgtoeslag en kindgebonden budget (HZK). De aangepaste termijnen worden gehanteerd bij aanvragen waarvan de beslistermijn nog niet is verstreken op het moment van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel. De voorgestelde beslistermijnen zijn uitdrukkelijk niet bedoeld als termijnen die het kabinet telkens ten volle zou willen benutten. Het kabinet blijft zich er voortdurend voor inzetten dat beslissingen zo snel als mogelijk worden genomen.

Overige afwijkingen van de Awb inzake de beslistermijn op bezwaar

In de Awb is de beslistermijn op bezwaar geregeld. Inmiddels is duidelijk geworden dat deze in de Awb opgenomen beslistermijn op bezwaar in veel gevallen niet volstaat voor de hersteloperatie toeslagen en dat de reeds ingezette verbeter- en versnellingsmaatregelen zoals hierboven toegelicht er niet toe leiden dat de beslistermijnen gehaald worden. Een aanpassing van deze termijn is noodzakelijk. Het is niet de eerste keer dat een afwijking wordt voorgesteld van de beslistermijn op bezwaar. Ook in verschillende uitspraken in eerste aanleg en hoger beroep is door de bestuursrechter vastgesteld dat de in de Wht opgenomen beslistermijnen niet realistisch zijn. De bestuursrechter geeft hierbij aan dat het aan de wetgever is om een realistische termijn te stellen.

In onder meer de Werkloosheidswet, de Vreemdelingenwet 2000 en de Wet tegemoetkomingen loondomein is al een afwijking van de in de Awb opgenomen beslistermijn op bezwaar geregeld. De van artikel 7:10 Awb afwijkende beslistermijn op bezwaar bedraagt bijvoorbeeld op grond van de Werkloosheidswet 13 weken, op grond van de Vreemdelingenwet 2000 19 weken en op grond van de Wet tegemoetkomingen loondomein 26 weken. De in dit wetsvoorstel voorgestelde afwijking van de beslistermijn op bezwaar betreft een langere termijn dan in de genoemde wetten is opgenomen. Deze verlenging is noodzakelijk, omdat een kortere termijn niet tot een oplossing zou leiden voor het eerder in deze toelichting geschetste probleem van de onrealistische beslistermijnen. De bezwaarschriften (die nog niet zijn ingediend of waarvan de beslistermijn op bezwaar nog loopt) zouden zonder deze maatregel nog steeds niet binnen termijn behandeld kunnen worden.

Verlenging van de beslistermijn op bezwaarschrift gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag

Voorgesteld wordt om de termijnen voor het beslissen op bezwaren met betrekking tot de integrale beoordeling en de aanvullende compensatie voor werkelijke schade van aanvragers van een kinderopvangtoeslag te stellen op twaalf maanden na het verlopen van de bezwaartermijn met een mogelijke verlenging van twaalf maanden. Daarnaast wordt voorgesteld om de verlenging van de beslistermijn die van toepassing is indien de BAC is ingesteld ten behoeve van de beslissing op het bezwaar, te verhogen van zes weken naar zes maanden.⁷ De maximale beslistermijn op bezwaar wordt dan 30 maanden, gerekend van de dag waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken.

Daarnaast wordt voorgesteld om de termijn voor het beslissen op bezwaar aangaande beschikkingen met betrekking tot de eerste toets van de gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag te stellen op zes maanden na het verlopen van de bezwaartermijn met een mogelijkheid om dit met zes maanden te verlengen. De huidige doorlooptijd is daar ongeveer 24 maanden. Het is de verwachting dat deze doorlooptijd fors zal teruglopen, namelijk naar ongeveer twaalf maanden. Dit is het gevolg van de aanpassing van de Instellingsregeling BAC, waardoor bezwaren tegen de eerste toets niet meer worden voorgelegd aan de BAC. Die termijn van twaalf maanden zou dan naar verwachting uiteindelijk de langst benodigde doorlooptijd zijn. Er wordt vanuit gegaan dat deze verder kan teruglopen naar mate de achterstanden zijn weggewerkt en de grootste groep aanvragers beoordeeld is. Daarom is gekozen voor een beslistermijn van zes maanden, die verlengd kan worden met zes maanden indien dat noodzakelijk is.

Verlenging van de beslistermijn op bezwaarschriften bij de aanvullende regelingen

Op dit moment is wat betreft de aanvullende regelingen alleen sprake van bezwaren met betrekking tot de kindregeling. Deze worden in de regel binnen de Awb-termijn behandeld. Deze situatie kan breder voor de aanvullende regelingen onder druk komen te staan vanaf het moment dat meer regelingen in werking treden of, zoals de ex-partnerregeling, in een verder stadium van uitvoering geraken. Zo wordt bij de HZK-regeling rekening gehouden met meer dan 20.000 rechthebbenden en bij de ex-partnerregeling met circa 11.000 rechthebbenden, en mogelijk nog een hoger aantal personen dat een aanvraag doet voor de regeling. Het kabinet wil ervoor zorgen dat voor de aanvullende regelingen⁸ een realistische beslistermijn op bezwaar wordt gesteld. Daarom stelt zij voor deze aanvullende regelingen een beslistermijn op bezwaar van zes maanden voor, die eenmaal met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd. Dit is een verlenging ten opzichte van de huidige beslistermijn van zes weken, met de mogelijkheid van verlenging met zes weken. Wel is deze beslistermijn minder lang dan de beslistermijn op bezwaren die betrekking hebben op de regelingen

⁷ Artikel 7:10 Awb.

⁸ Onder aanvullende regelingen worden in dit kader de kindregeling, de ex-partnerregeling, de regeling voor nabestaanden van overleden kinderen en de regeling voor gedupeerden in de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget verstaan.

voor aanvragers van kinderopvangtoeslag (met uitzondering van de beslistermijn op bezwaar met betrekking tot de eerste toets).

De verlenging van de beslistermijn kan voor de aanvullende regelingen beperkter zijn, omdat de bezwaren op deze regelingen worden afgehandeld door een apart team bezwaarjuristen. Dit is een ander team dan voor de bezwaren op de herstelregelingen voor aanvragers van een kinderopvangtoeslag. Doordat deze bezwaarschriften op de kindregeling, de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden en van een overleden kind, de ex-partnerregeling en de HZK-regeling door hetzelfde team worden behandeld, is de regeling met de langst verwachte doorlooptijd maatgevend voor de maximale beslistermijn. Als achterstanden ontstaan bij één regeling werkt dat door in de doorlooptijd voor het afhandelen van bezwaren van de andere aanvullende regelingen. De verwachting is dat het behandelen van bezwaarschriften inzake de ex-partnerregeling het meeste tijd in beslag zal nemen, namelijk in totaal maximaal twaalf maanden (verdeeld over een primaire termijn van zes maanden en een eenmalige verlenging van zes maanden).

De afhandeling van aanvragen voor de aanvullende compensatie van werkelijke schade van ex-partners sluit aan bij de uitvoering van die regeling voor gedupeerde aanvragers. Om deze reden wordt voorgesteld om ook de beslistermijnen op bezwaarzaken aan te laten sluiten bij de termijnen die gelden voor gedupeerde aanvragers die in bezwaar gaan. De beslistermijn op bezwaarzaken op aanvullende compensatie van werkelijke schade van ex-partners, wordt daarmee gesteld op twaalf maanden met de mogelijkheid om die termijn met maximaal twaalf maanden te verlengen.

Het kabinet stelt voor om de termijn voor het beslissen op bezwaar aangaande beschikkingen te verlengen met betrekking tot:

1. de kindregeling;
2. de ex-partnerregeling;
3. de regeling voor nabestaanden van overleden kinderen;
4. de regeling voor gedupeerden in het kader van de HZK.

Ad. 1, ad. 3. Kindregeling en regeling voor nabestaanden van overleden kinderen

Op dit moment worden de bezwaren bij de kindregeling in de regel binnen de daarvoor gestelde beslistermijn afgehandeld. Deze situatie kan breder voor de aanvullende regelingen onder druk komen te staan vanaf het moment dat meer regelingen in werking treden in een verder stadium geraken.

De regeling voor nabestaanden van overleden kinderen is nog niet in werking getreden. Er zijn op dit moment nog geen beschikkingen gegeven op grond van die regeling en daarom zijn er ook nog geen bezwaarschriften ingediend. Echter, omdat bezwaarzaken op deze regeling afgehandeld zullen worden door hetzelfde team dat ook bezwaren op de ex-partnerregeling afhandelt (zie onder ad 2), is de kans groot dat de beslistermijnen op bezwaarzaken op deze regelingen in de toekomst overschreden zullen worden.

Ad. 2a Ex-partnerregeling – forfaitaire compensatie

Op de ex-partnerregeling zijn er op dit moment (december 2023) nog geen bezwaarschriften ontvangen. Op dit moment worden alleen ex-partners in behandeling genomen die een brief hebben ontvangen van de Dienst Toeslagen. In de toekomst kunnen ex-partners ook een aanvraag indienen zonder daartoe uitgenodigd te zijn. Er zal worden ingezet op communicatie om vooraf duidelijk te maken wie in aanmerking komt voor de ex-partnerregeling. Desalniettemin is de verwachting dat het aantal bezwaarschriften dan zal toenemen. In het kader van de uitvoering van de compensatieregeling voor aanvragers van een kinderopvangtoeslag is de ervaring dat een groot aantal personen een aanvraag zal indienen. De verwachting is dat hetzelfde gebeurt in het kader van de uitvoering van de ex-partnerregeling. De omvang van de populatie ex-partners is kleiner dan die van de aanvragers van een kinderopvangtoeslag die compensatie aanvragen. Tegelijkertijd dient bij de primaire beoordeling en in bezwaar nagegaan te worden in welke jaren de ex-partner toeslagpartner was van de aanvrager en of dit samenvalt met de jaren waarin de bijbehorende aanvrager van een kinderopvangtoeslag gedupeerd was. Ook moet vast komen te staan dat een ex-partner de ouder is van het kind op wie de beschikking die tot gedupeerdheid heeft geleid van de aanvrager zag. Deze toetsing vereist inzage in het dossier van de gedupeerde aanvrager en onderzoek naar de ex-partner. In de bezwaarfase kan dit leiden tot een langer en omvangrijker dossieronderzoek om tot een zorgvuldig besluit te komen. De benodigde beslistermijn zal daarom naar verwachting de beslistermijn van zes plus zes weken uit de Awb ruimschoots overschrijden.

Ad. 2b Ex-partnerregeling – aanvullende compensatie werkelijke schade

Zoals hierboven toegelicht sluit de voorgestelde uitvoering van de regeling voor aanvullende

compensatie van werkelijke schade van ex-partners aan op de uitvoering van de regeling voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. De voorgestelde beslistermijn op deze schaderegeling is dan eveneens twaalf maanden, te verlengen met maximaal twaalf maanden, om te voorkomen dat verdringing plaats vindt van bezwaren op dergelijke beschikkingen van gedupeerde aanvragers door ex-partners.

Ad 4. HZK-regeling

De uitvoering van de HZK-regeling moet nog aanvangen. Daarom zijn er nog geen bezwaarschriften ingediend. Omdat eventuele bezwaarzaken op deze regeling eveneens zullen worden afgehandeld door hetzelfde team dat ook bezwaren op de ex-partnerregeling afhandelt, is ook bij bezwaren op de HZK-regeling de kans groot dat de beslistermijnen op bezwaarzaken in de toekomst overschreden zullen worden.

Prognose afhandeling bezwaarschriften

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 HZK-regeling zijn afgehandeld. Vanaf dat moment zullen hoofdzakelijk nog bezwaren tegen beschikkingen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade worden behandeld.

Geen aanpassing met betrekking tot noodvoorziening, schuldenaanpak, noodvoorziening buitenland en regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden

Voor een aantal onderdelen wordt geen aanpassing van de termijn voor het beslissen op bezwaren voorgesteld. Bezwaren tegen beschikkingen die zien op de noodvoorziening, de schuldenaanpak en de brede ondersteuning in het buitenland worden momenteel in de regel binnen de beslistermijn afgehandeld. Bezwaren tegen de noodvoorziening worden, gezien de aard van die beschikkingen, met voorrang binnen de Dienst Toeslagen separaat behandeld. Bezwaren van nabestaanden tegen beschikkingen voor compensatie en aanvullende compensatie voor de werkelijke schade worden met voorrang behandeld, waardoor de beslistermijn haalbaar is. Bij de toelichting op de aanpassing van de nabestaandenregeling wordt dit nader toegelicht.

1.3 Overgangsrecht verlenging beslistermijnen

Zowel voor de verlenging van de beslistermijn op aanvragen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als voor de verlenging van de beslistermijnen op bezwaar wordt voorgesteld dat deze zullen gelden voor de beslistermijnen die op de datum van inwerkingtreding nog lopen of moeten aanvangen, met betrekking tot aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag en voor de beslistermijnen op bezwaar waarvoor in het onderhavige wetsvoorstel verlenging wordt voorgesteld.

Al verlopen termijnen blijven verlopen. Aan de wijzigingen wordt geen terugwerkende kracht verleend. Het kabinet vindt het niet wenselijk om bij al verlopen termijnen alsnog de termijn voor het nemen van een besluit te verlengen. Aan belastende regelingen wordt, behoudens in uitzonderlijke gevallen, geen terugwerkende kracht toegekend. Bij deze groep staat termijnverlenging op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Nu de beslistermijn ten aanzien van deze groep al is verstreken, zou hun rechtspositie het sterkst worden aangetast en bovendien de kans worden ontnomen om de Dienst Toeslagen vanwege deze verstrijking in gebreke te stellen.

Voorbeelden werking overgangsrecht

Als de beslistermijn op aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag nog niet is verstreken op de dag van inwerkingtreding van de verlenging van de beslistermijn, zal een beslistermijn gelden van twaalf maanden, die eenmalig met maximaal twaalf maanden kan worden verlengd. Het moment waarop de beslistermijn is aangevangen, blijft uiteraard ongewijzigd. In totaal zal dus een beslistermijn gelden van ten hoogste 24 maanden.

Ook als al voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gebruik is gemaakt van de

bestaande mogelijkheid tot verlenging van de beslistermijn met zes weken dan wel zes maanden, zal in totaal een beslistermijn van maximaal 24 maanden gelden als de beslistermijn nog niet is verlopen op de dag van inwerkingtreding. Voor de verlenging van de beslistermijnen met betrekking tot een bezwaarschrift waarvoor verlenging van de wettelijke beslistermijnen wordt voorgesteld, geldt dat de beslistermijn op bezwaar wordt verlengd als de beslistermijn op bezwaar nog niet is verstreken op de dag van inwerkingtreding.

Stel dat de beslistermijn op bezwaar is aangevangen acht weken voor inwerkingtreding en dat de beslistermijn op dat moment nog loopt (bijvoorbeeld in verband met verlenging van de beslistermijn of in verband met het inschakelen van de BAC), dan geldt dat de beslistermijn op bezwaar wordt verlengd. De langere beslistermijn (van zes plus zes maanden of van twaalf plus twaalf maanden eventueel vermeerderd met zes maanden indien de BAC wordt ingeschakeld) op bezwaar gaat dan gelden gerekend vanaf het moment dat de beslistermijn op bezwaar is gaan lopen. In dit voorbeeld zou (in de situatie dat het inschakelen van de BAC niet aan de orde is en er sprake is van een beslistermijn van twaalf maanden) dus een resterende beslistermijn op bezwaar gelden van ten hoogste 24 maanden minus acht weken.

Dit betekent ook dat de huidige beslistermijnen van kracht zullen blijven voor alle aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade en voor alle typen bezwaarschriften waarvoor verlenging van de beslistermijn wordt voorgesteld, maar waarvan de beslistermijn is verstreken voor datum inwerkingtreding.

Het is voorzienbaar dat ondanks de verlenging van de beslistermijn aanvragers van aanvullende compensatie van werkelijke schade of indieners van een bezwaar een beroep niet tijdig in stellen bij de bestuursrechter. Deze beroepen zullen voor de personen met een door de verlenging nog lopende beslistermijn naar verwachting in beginsel leiden tot een niet-ontvankelijkverklaring, omdat de termijn volgens de wet (nog) niet is verstreken. Deze eventuele werkstroom aan beroepen niet tijdig beslissen wordt behandeld door een apart team juristen bij de Dienst Toeslagen. Doordat vervolgens geen korte termijn opgelegd kan worden, wordt de behandelvolgorde van de bezwaren niet verder doorkruist. Het team juristen dat de bezwaren inhoudelijk afhandelt kan hierdoor op termijn weer de bezwaren op volgorde van binnenkomst behandelen.

1.4 Verhouding tot hoger recht

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld om de termijnen te verlengen waarbinnen op een aantal onderdelen van de hersteloperatie besloten dient te worden. Het recht om een besluit te krijgen wordt met de voorgestelde maatregelen als zodanig niet aangetast of beperkt. Ook aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming wordt met dit wetsvoorstel geen afbreuk gedaan. Wat wijzigt, is de termijn waarbinnen moet worden beslist op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade of op een bezwaar. Artikel 6 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) omvat het recht op een eerlijk proces. Artikel 6, eerste lid, EVRM bepaalt dat eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. Artikel 17 Grondwet schrijft op vergelijkbare wijze voor dat eenieder bij het vaststellen van zijn rechten en verplichtingen recht heeft op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Deze bepaling sluit wat betreft de materiële waarborgen aan bij de waarborgen die artikel 6 EVRM biedt, waardoor artikel 17 Grondwet geen afzonderlijke bespreking behoeft. Zoals hieronder nader wordt toelicht is artikel 6, eerste lid, EVRM van toepassing vanaf het moment dat tegen de eerste aanvraag bezwaar is ingediend. Daarnaast zijn het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel aan de orde, hoofdzakelijk in relatie tot het overgangsrecht van dit wetsvoorstel.

Het recht op behandeling binnen een redelijke termijn

Bij de beoordeling van aanvragen onder de hersteloperatie toeslagen is sprake van het ‘vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen’ in de zin van artikel 6, eerste lid, EVRM.⁹ Dat de hersteloperatie toeslagen nationaalrechtelijk onder het bestuursrecht valt, staat dat niet in de weg. Het vereiste van behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn strekt zich in sommige gevallen uit tot vóór de gerechtelijke procedure. In beginsel wordt de relevante periode berekend vanaf het eerste moment dat een zaak aanhangig is gemaakt bij de rechter, tot en met de tenuitvoerlegging van de beslissing van de hoogste nationale gerechtelijke instantie. In het geval een zaak pas bij de rechter aanhangig kan worden gemaakt na het doorlopen van een bezwaarprocedure bij een bestuursorgaan, wordt gerekend vanaf het moment waarop het besluit waartegen dat bezwaar moet worden ingediend is

⁹ Bijvoorbeeld *Fazia Ali t. het Verenigd Koninkrijk* (EHRM 20 oktober 2015, nr. 40378/10)

vastgesteld,¹⁰ of in ieder geval vanaf het moment dat dat bezwaar is ingediend.¹¹ In het kader van de hersteloperatie toeslagen moet eerst bezwaar gemaakt worden bij de Dienst Toeslagen voordat een eventuele gang naar de rechter kan worden gemaakt. Daarom moeten ook de beslistermijnen voor bezwaar voldoen aan het vereiste van de redelijke termijn van artikel 6, eerste lid, EVRM.

Of een zaak binnen een redelijke termijn is behandeld in de zin van artikel 6, eerste lid, EVRM, moet op grond van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) per geval worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: (1) de complexiteit van de zaak (2) het handelen van betrokkene en van de autoriteiten en (3) wat er voor de betrokkene in het geding is. Hierbij geldt dat per geval aan de hand van de feitelijke termijn wordt beoordeeld of er sprake is van een redelijke termijn. De wettelijke termijn(en) zijn daarvoor niet doorslaggevend. Ook geldt dat realistische termijnen niet automatisch redelijke termijnen zijn.

1. Complexiteit van de zaak

De complexiteit van de aanvragen en bezwaarzaken waar onderhavig wetsvoorstel op ziet, is veelal groot. De problemen met de kinderopvangtoeslag gingen vaak over een periode van meerdere jaren en grepen in een substantieel aantal gevallen diep in in de levens van de gedupeerden, hun partners en hun kinderen. Daarbij was in elk gezin de situatie en daardoor het nadeel als gevolg van de toeslagenaffaire anders. Dat vraagt maatwerk. Het onderzoek dat in de systemen moet worden gedaan om te achterhalen wat er heeft gespeeld, vraagt tijd omdat in alle gevallen meerdere systemen bevestigd moeten worden. Meerdere toeslagjaren zorgen voor meer tijd voor bevestiging van systemen, meer tijd voor onderzoek naar wat er heeft gespeeld, meer tijd in uitleg en berekening. De te compenseren schade is bovendien lang niet altijd alleen te baseren op de informatie die de overheid zelf tot zijn beschikking heeft. Ook informatie die door de aanvrager moet worden aangeleverd, kan essentieel zijn. Al deze factoren dragen bij aan de complexiteit en de afhandelingsduur van bezwaarzaken binnen de hersteloperatie. Zoals onder 2.2 is toegelicht zijn er wel verschillen in de mate van complexiteit. Deze verschillen tussen enerzijds bezwaarzaken op beschikkingen waarbij sprake is van maatwerk en anderzijds bezwaarzaken op beschikkingen met forfaitaire compensatie of tegemoetkoming. Deze verschillen leiden tot verschillen in de voorgestelde beslistermijnen.

Vervolgens is relevant dat de doelgroep van de hersteloperatie zeer groot is, en bovendien sterk gegroeid is in de loop van de uitvoering ervan. De groep aangemelde ouders bedroeg eind 2020 9.200 potentieel gedupeerden. Deze groep nam binnen drie jaar tijd exponentieel toe naar 68.376 aanvragen van potentieel gedupeerden tot en met eind 2023. In de tussentijd is uiteraard doorgewerkt aan het beoordelen van deze aanvragen en het bieden van herstel. De totale omvang van de doelgroep was echter niet voorzien bij de vormgeving van de herstelregelingen.

2. Het handelen van de betrokkene en van de autoriteiten

Het kabinet heeft al vele acties ingezet om aanvragers van een herstelregeling en indieners van een bezwaar zo snel als redelijkerwijs mogelijk herstel te bieden en duidelijkheid te geven, en blijft zich daar voortdurend voor inzetten. Al vanaf het moment van aanmelding als gedupeerde, kunnen aanvragers van kinderopvangtoeslag een beroep doen op brede ondersteuning door de gemeenten op de leefgebieden financiën, wonen, zorg, gezin en werk. Snel na aanmelding krijgen ouders een eerste toets waarna – indien blijkt dat de aanmelder een gedupeerde is van de problemen met de kinderopvangtoeslag – € 30.000 wordt betaald. Voor circa de helft van de gedupeerden is daarmee naar verwachting de financiële schade gecompenseerd. Ook kunnen gedupeerden vanaf dat moment aanspraak maken op kwijtschelding van bestuursrechtelijke schulden en het oplossen van achterstanden op privaatrechtelijke schulden. De schuldenaanpak die moet helpen om een nieuwe start te maken. Hiermee zijn al snel in het herstelproces belangrijke stappen gezet om gedupeerden herstel te bieden.

Vanwege de hierboven geschetste complexiteit van de problematiek en het benodigde maatwerk, nemen de vervolgstappen die voor een deel van de ouders nodig zijn om het herstel af te ronden, meer tijd in beslag. Het kabinet zet al geruime tijd fors in op versnelling en verbetering van deze onderdelen van de hersteloperatie. Om meer aanvragen en bezwaren af te kunnen handelen is allereerst fors ingezet op capaciteit en organisatieverbetering bij de Dienst Toeslagen. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) – het onderdeel van Dienst Toeslagen dat zich richt op de hersteloperatie – is in 2023 gegroeid van 1.379 fte aan het begin van het jaar naar ruim 2.100 fte aan het eind van het jaar. Er blijft ingezet worden op verdere opschaling, maar de mogelijkheden hiertoe

¹⁰ Bijv. *Kress t. Frankrijk* (EHRM 7 juni 2001, nr. 39594/98, r.o. 90).

¹¹ *König t. Duitsland* (EHRM 28 juni 1978, nr. 62327/73) en *Schouten en Meldrum t. Nederland* (EHRM 9 december 1994, nrs. 19005/91 en 19006/91, r.o. 61).



worden begrensd door het absorptievermogen van de organisatie en de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel op een krappe arbeidsmarkt.

Om de behandeling van integrale beoordelingen verder te versnellen krijgt daarnaast een aanzienlijke groep vermoedelijk niet-geduceerde ouders een versnelde integrale beoordeling, waardoor de wachtrij voor andere ouders kleiner wordt. Als gevolg van de ingezette maatregelen zullen de resterende integrale beoordelingen in 2024 en 2025 worden afgerond, waar eerder nog rekening diende te worden gehouden met afronding in 2027.

Om de afhandeling van aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade te versnellen, is ingezet op een verbetering van de efficiëntie van de CWS en zijn diverse aanpassingen gedaan aan de organisatiestructuur.¹² Om ouders versneld duidelijkheid te kunnen geven is er daarnaast een pilot georganiseerd waarin ouders kunnen kiezen voor een vereenvoudigde beoordeling van hun werkelijke schade met een vaststellingsovereenkomst als eindresultaat.¹³

Om de bezwaarafhandeling te versnellen is op diverse manieren ingezet op het verlagen van de instroom van nieuwe bezwaarzaken. Zo krijgen ouders betere uitleg over hun beschikking, en krijgen zij de ruimte om vóór de definitieve beschikking hun zienswijze te geven. Er is ingezet op diverse afhandelingswijzen van bezwaarzaken, zoals door middel van mediation. Ook wordt de BAC gerichter ingezet, waardoor ouders een kortere behandeling van hun bezwaar krijgen. Met betrekking tot bezwaren die behandeld worden door de BAC is ingezet op verlichting van de bijbehorende werklast.¹⁴ Het streven is en blijft om eind 2026 de bezwaren tegen de eerste toets en de integrale beoordeling afgerond te hebben. Daarom wordt op dit moment een aanvullend pakket aan (deels meer onconventionele) maatregelen voorbereid, dat eraan moet bijdragen dat de ouder sneller duidelijkheid heeft. Er wordt bijvoorbeeld onderzocht of capaciteit van andere diensten binnen het Ministerie van Financiën ingezet kan worden voor de bezwaarbehandeling bij de Dienst Toeslagen. Er wordt gekeken hoe zo soepel mogelijk kan worden omgegaan met aanbestedingsregels die mogelijk vertragend werken bij verdere automatisering van het bezwaarproces en bij de inhuur van teams. Ook wordt een striktere werkwijze overwogen ten aanzien van termijnen voor het indienen van bezwaren of het aanleveren van bezwaargronden.¹⁵ Het kabinet is voornemens om dit te doen met een aangepaste termijn om een bezwaar in te kunnen dienen, van niet zes maar zestien weken, zoals opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel en later in deze memorie van toelichting toegelicht.

Met bovenstaande maatregelen doet het kabinet wat het kan om de doorlooptijden in de hersteloperatie zoveel mogelijk te beperken, en het kabinet blijft voortdurend inzetten op verdere versnelling. Echter, verdere versnellingsmogelijkheden zijn niet onbegrensd en lopen tegen met name uitvoeringstechnische grenzen aan.

3. Wat er voor de betrokkene in het geding is

Zoals hierboven is toegelicht, is de hersteloperatie zo ingericht dat geduceerden al snel een forfaitaire compensatie van € 30.000 ontvangen en zich kunnen aanmelden voor brede ondersteuning door gemeenten en voor de privaatrechtelijke schuldenaanpak. Bestuursrechtelijke schulden worden automatisch kwijtgescholden. Ook wordt aan de (voormalig) (pleeg)kinderen van de geduceerden een geldbedrag en brede hulp en ondersteuning toegekend, op grond van de kindregeling. 80% van de aangemelde ouders heeft binnen drie maanden na aanmelding een eerste toets gehad, en in gevallen waarin geduceerdheid is gebleken volgt betaling van de € 30.000 binnen maximaal twee weken. Op peildatum 31 december 2023 was voor 94% van de 68.376 aanmeldingen de eerste toets afgerond en hadden 33.004 van de op dat moment 33.173 geduceerde ouders het forfaitaire bedrag van € 30.000 ontvangen.

Desalniettemin kan er bij vervolgstappen in de hersteloperatie nog veel op het spel staan. Voor circa de helft van de geduceerden is met de forfaitaire compensatie van € 30.000 de financiële schade naar verwachting gecompenseerd, maar de schade voor zover die hoger is dan € 30.000 kan aanzienlijk zijn. Circa de helft van de geduceerde ouders ontvangt daarom na de integrale beoordeling nog aanvullende compensatie.

Momenteel doet circa 10% van de geduceerden na de integrale beoordeling nog een verzoek voor aanvullende compensatie van werkelijke schade.

Voor geduceerden die voor volledige financiële compensatie deze verschillende stappen moeten

¹² Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1282.

¹³ Kamerstukken II 2022/2023, 31 066, nr. 1235.

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1254.

¹⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1341.

doorlopen, geldt op dit moment dat de gecombineerde wachttijd lang is. Dat geldt des te meer voor ouders die tegen een of meerdere van de compensatiebeschikkingen in bezwaar gaan. Dit komt met name door de stapeling van wachttijden bij de verschillende onderdelen van de hersteloperatie. Dit wetsvoorstel brengt daar geen wijziging in aan, maar codificeert de beslistermijnen die hierbij realistisch zijn. Ook aan de zorgvuldigheid van de besluitvorming wordt met dit wetsvoorstel geen afbreuk gedaan. Wat wijzigt, is de mogelijkheid voor individuele ouders om sneller een besluit te verkrijgen dan andere wachtenden.

In de berekening van het te compenseren bedrag in de beschikking op de integrale beoordeling en in de berekening die leidt tot de beschikking van aanvullende compensatie van werkelijke schade wordt compensatie geboden voor de tijd die gewacht moest worden op die beschikking. De compensatie bestaat uit een bedrag van € 500 per half jaar, gerekend vanaf het moment dat voor die persoon de problemen met de kinderopvangtoeslag begonnen, tot aan de desbetreffende compensatiebeschikking. Als de aanvrager tegen de beschikking op de integrale beoordeling in bezwaar gaat en het bezwaar (gedeeltelijk) gegrond wordt verklaard, wordt tot deze compensatie verleend tot aan het moment van de beslissing op bezwaar.¹⁶ Datzelfde gebeurt bij bezwaren op de beschikking voor aanvullende compensatie van werkelijke schade – mits de gegrondverklaring het gevolg is van het handelen van de overheid. Daarnaast vindt over deze periode rentecompensatie plaats.

Er bestaan voor mensen in een ernstige en schrijnende situatie urgentieregelingen. Aanvragers van compensatie en indieners van een bezwaar kunnen in een dergelijke situatie met urgentie worden geholpen. Met gemeenten, het Ondersteuningsteam Ouders in het Buitenland (OTB) en het Instituut Publieke Waarden (IPW) is afgesproken dat zij ouders voor urgentie kunnen aandragen voor de integrale beoordeling. Dit wordt onverkort overgenomen door UHT. De integrale beoordeling voor deze ouders wordt dan met spoed opgepakt. Het kabinet breidt deze urgentieroute voor ernstig gedupeerde ouders uit naar de aanvullende schaderoutes en zorgt er ook voor dat bezwaarmakers in een urgente situatie zo snel mogelijk kunnen worden geholpen.

Rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel

Voor de belanghebbende die al een aanvraag of een bezwaar heeft ingediend en waarbij tijdens de procedure de lopende beslistermijn wordt verlengd, geldt dat dit wetsvoorstel raakt aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Deze personen moeten immers rekening houden met een langere behandeltermijn dan de termijn die gold op het moment dat zij de aanvraag deden of het bezwaarschrift indienden. Omdat het eigenlijke recht op een besluit niet wordt aangetast, maar meer in overeenstemming met de praktijk wordt gebracht, wordt de juridische positie van betrokken niet zodanig gewijzigd, dat dit niet aanvaardbaar zou zijn. Door het verlengen van de beslistermijnen wordt de Dienst Toeslagen in staat gesteld om zich te richten op het bieden van herstel.

Het stellen van langere beslistermijnen is bovendien gerechtvaardigd om te voorkomen dat (potentieel) gedupeerden die er niet voor kiezen een beroep niet tijdig beslissen in te dienen, de nadelige effecten ervaren van degenen die dat wel doen. Hierbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat aanvragers of indieners zich niet gedwongen zouden moeten voelen om naar de rechter te gaan om aan de beurt te komen. De Dienst Toeslagen moet de hersteloperatie zoveel mogelijk 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.

Het kabinet maakt hierbij een afweging tussen de collectieve belangen van alle gedupeerde ouders die in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag en de belangen van gedupeerde ouders die zich tot de rechtbank wenden met een beroep vanwege niet tijdig beslissen. Het collectieve belang wordt gediend doordat het verlengen van nog niet verlopen aanvragen en bezwaarzaken het effect van een aanpassing aanzienlijk vergroot.

Op peildatum 1 februari 2024 was de beslistermijn nog niet verlopen van meer dan 2200 van de bijna 2900 aanvragers van aanvullende compensatie voor werkelijke schade die nog geen beschikking hadden. Op 1 juli 2024 zullen naar verwachting 10.500 bezwaarmakers op de eerste toets en integrale beoordeling zijn ingediend, waarvoor geldt dat in 2.200 gevallen de beslistermijn op bezwaar nog niet is verlopen op die datum. Als deze beslistermijnen niet zouden worden aangepast, zou een aanzienlijk deel van de aanvragers en bezwaarmakers die wachten op een beslissing, alsnog een beroep niet tijdig kunnen indienen, waarmee er (nog) veel minder zicht komt op een transparanter en soepeler verlopend behandelproces voor het collectief. Dit zou leiden tot minder duidelijkheid voor gedupeerden over het moment waarop zij een beslissing kunnen verwachten.

¹⁶ Conform advieslijn 5.1 van de Advieslijnen Bezwaarschriftenadviescommissie UHT_Advieslijnen-BAC.pdf (toeslagen.nl).

1.5 Mogelijke beleidsalternatieven

Bij het aanpassen van de termijnen zijn de volgende alternatieven overwogen. Er is gezien of het wenselijk zou zijn om geen voorstel te doen voor het verlengen van de huidige beslistermijnen op aanvraag en bezwaar. Voor de regelingen waarvoor een aanpassing wordt voorgesteld blijven dan de huidige wettelijke beslistermijnen gelden. Als hiervoor gekozen zou worden, blijven ouders in de situatie dat ze bij sommige onderdelen van de hersteloperatie min of meer gedwongen om naar de rechter te gaan om met een beroep niet tijdig beslissen, een beslissing af te dwingen. Dat leidt vervolgens weer tot langere wachttijden voor andere ouders en een intransparante behandelvolgorde.

Er is gezien of het mogelijk en wenselijk is om een nieuwe termijn te stellen voor al verlopen beslistermijnen. Dit zou de rechtspositie van de betrokkenen aantasten, omdat eenieder de kans wordt ontnomen om een beroep niet tijdig in te stellen. Ook is overwogen om alleen de beslistermijn te wijzigen ter zake van op de datum van inwerkingtreding nog niet ingediende aanvragen. Dit zou dan aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade en bezwaarzaken betreffen die nog moeten aanvangen vanaf het moment dat de wet in werking treedt (eerbiedigende werking). Dit zou minder positief effect sorteren dan de huidige maatregel en om deze reden heeft het kabinet hier niet voor gekozen. Verder is de mogelijkheid gezien van het verlengen van de beslistermijn(en) tot één einddatum. Voor groepen waarvoor de beslistermijnen al langer lopen, zou dit een nog forsere verlenging betekenen. Bij verlenging tot één einddatum zou de beslistermijn voor de latere aanvragers en bezwaarmakers korter zijn dan van de personen die dit eerder hebben gedaan. Naar mate de termijn dichterbij de einddatum komt, zou er naar verhouding ook steeds minder tijd zijn om een (zorgvuldig) besluit te nemen. Ook is de keuze voor één einddatum een keuze die het meest afwijkt van de systematiek van de Awb. Een koppeling van de beslistermijn aan de datum van indiening sluit hier beter bij aan en acht het kabinet beter uitlegbaar dan één einddatum onafhankelijk van wanneer een aanvraag of bezwaar is ingediend.

Er is overwogen om de beslistermijnen op bezwaarzaken op regelingen waarvan de uitvoering pas net begonnen is of nog moet beginnen (zoals de ex-partnerregeling en de HZK-regeling) niet aan te passen en eerst de uitvoeringspraktijk af te wachten. Omdat het lastig is om bij (grote) instroom de capaciteit snel bij te sturen – zo is gebleken bij de bezwaarafhandeling van bezwaren tegen de integrale beoordeling – en het aanpassen van de beslistermijn vooral effect heeft vóór een piek aan bezwaren wordt ingediend, kiest het kabinet daar niet voor. Wel is ervoor gekozen om hiervoor een minder lange beslistermijn voor te stellen dan voor bezwaren op aanvragen voor compensatie van ouders, omdat deze aanvullende regelingen in hun opzet minder complex zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel stelt onder andere aanpassing van de beslistermijn voor aanvragen van aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor. Het wetsvoorstel bevat geen aanpassing van de beslistermijn van de integrale beoordeling, terwijl ook daar de beslistermijn van zes maanden (met mogelijk zes maanden verlenging) veelal niet wordt gehaald. Het kabinet heeft mede naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van augustus 2023 overwogen om – naast de inzet die het kabinet al pleegt om de behandeling zoveel mogelijk te versnellen – ook de beslistermijn voor de integrale beoordeling aan te passen. Het kabinet heeft ervoor gekozen daartoe geen wijziging voor te stellen. Anders dan bij aanvragen van aanvullende compensatie voor werkelijke schade, geldt voor de integrale beoordeling namelijk dat het overgrote deel van de aanmeldingen al door de Dienst Toeslagen is ontvangen. De grote meerderheid van de aanvragers die wachten op de integrale beoordeling heeft inmiddels al een verlopen beslistermijn en kan daarmee een beroep niet tijdig aanvragen. Een wijziging van de beslistermijnen zou daarom maar voor een klein deel van de ouders gelden, terwijl een grote groep een beroep niet tijdig kan blijven instellen.

2 De termijn verlengen voor het doen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor aanvrager van kinderopvangtoeslag

Aanvragers van een herstelmaatregel krijgen bij de Dienst Toeslagen een eerste toets en vervolgens een integrale beoordeling waarin wordt bepaald of zij in aanmerking komen voor een compensatie of tegemoetkoming vanwege een onterechte kwalificatie van opzet of grove schuld (OG/S). In de eerste toets wordt in de systemen van de Dienst Toeslagen gekeken of een aanvrager als gedupeerde kan worden aangemerkt en wordt er in het geval van gedupeerdheid onder andere € 30.000 betaald. Bij de integrale beoordeling wordt samen met een persoonlijk zaakbehandelaar onderzocht of een aanvrager gedupeerd is, of sprake is van onterechte terugbetalingen en op welke berekeningsjaren dit ziet. Er wordt compensatie betaald indien en voor zover de uitkomst van de integrale beoordeling € 30.000 overschrijdt.

Aanvragers die van mening zijn dat de geleden schade hoger is dan een al toegekend bedrag bij de integrale beoordeling, kunnen een aanvraag doen voor aanvullende compensatie voor werkelijke

schade. Het indienen van een dergelijke aanvraag kan tot 1 januari 2024, of – als dat leidt tot een latere datum – zes maanden na het onherroepelijk worden van de beschikking inzake de integrale beoordeling. Het kabinet stelt voor om de aanvraagtermijn van 1 januari 2024 te verruimen met twaalf maanden of – als dat leidt tot een latere datum – zes maanden na het onherroepelijk worden van de beschikking inzake de integrale beoordeling. Aanleiding is de wens om gedupeerden de mogelijkheid te bieden om gebruik te maken van alternatieve schaderoutes die tot voor kort nog niet bestonden. Zo wordt gewerkt aan een versnelde forfaitaire schaderoute. De pilotfase is in september 2023 gestart en bij een succesvolle pilot wordt deze schaderoute opengesteld. Het aanbieden van een nieuwe, alternatieve, schaderoute noopt tot aanpassing van de aanvankelijke aanvraagtermijn voor aanvullende werkelijke schade. Door gedupeerden meer tijd voor het indienen van deze aanvraag te geven kan, naast de bovengenoemde keuzevrijheid voor het selecteren van een passende schaderoute, spreiding van de aanmeldingen over de beschikbare schaderoutes vergroot worden. Betere spreiding kan helpen bij een effectievere schadeafhandeling. Ook biedt dit meer tijd om de communicatie richting ouders over de schaderoutes te verfijnen. Voorgesteld wordt om aan de verruiming van de aanmeldtermijn terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 januari 2024, zoals ook aangekondigd in de Kamerbrief van 24 oktober 2023.¹⁷

Mogelijke beleidsalternatieven

Het doel van deze maatregel is om gedupeerden in staat te stellen om gebruik te kunnen maken van alternatieve schaderoutes. Er is gekozen voor een termijn van twaalf maanden, omdat dit de gedupeerde voldoende tijd geeft zich te oriënteren op een schaderoute. Daarnaast geeft dit meer tijd om te zorgen voor duidelijke communicatie rondom de alternatieve schaderoutes en inzichten uit de uitvoering mee te nemen.

3 Aanpassing van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift

Iemand die in het kader van de Wht een beschikking ontvangt, heeft met ingang van de dag na die van dagtekening van de beschikking zes weken de tijd voor het indienen van een bezwaarschrift. De te laat ingediende bezwaarschriften worden op dit moment, ondanks dat die te laat worden ingediend, in behandeling genomen. Dit leidt enerzijds tot de situatie dat het voor (mogelijk) gedupeerden niet duidelijk is hoeveel tijd zij hebben om een bezwaar in te dienen, en anderzijds is het voor de Dienst Toeslagen moeilijk om in te spelen op de instroom aan bezwaren, maar ook op de instroom aan aanvragen tot het toekennen van aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. De aanvraagtermijn voor het doen van een aanvraag gaat namelijk lopen vanaf het moment dat de compensatiebeschikking onherroepelijk wordt.

Het kabinet is daarom voornemens om de termijn om een bezwaar in te kunnen dienen te gaan handhaven, zij het met een aangepaste termijn van niet zes maar zestien weken. In de praktijk blijkt dat mensen meestal meer tijd nodig hebben dan die wettelijke zes weken om te komen tot een beslissing om een bezwaar in te dienen en doen termijnoverschrijdingen zich regelmatig voor. In veel gevallen maken ouders rondom de integrale beoordeling gebruik van professionele rechtsbijstand en de bezwaartermijn verloopt vaak voordat ouder en advocaat de balans op kunnen maken ten aanzien van het indienen van een rechtsmiddel. Het kabinet wil dat gedupeerde ouders en andere belanghebbenden in staat worden gesteld om tijdig bezwaar in te dienen. Het kabinet wil daarmee voorkomen dat zij zich onder druk voelen gezet om snel een bezwaar in te dienen of zelfs besluiten helemaal geen bezwaar meer in te dienen. Om deze reden stelt het kabinet voor om de termijn om een bezwaar in te dienen te verlengen naar zestien weken na de dag van dagtekening van de beschikking. Dit voorstel geldt voor beschikkingen van de Dienst Toeslagen. Er wordt een bezwaartermijn van zestien weken voorgesteld, omdat dit de gemiddelde tijd is die ouders die hun bezwaar tegen een beschikking op de integrale beoordeling niet binnen de termijn indienen op dit moment nodig hebben om hun bezwaar in te dienen. Bezwaren die te laat (na afloop van de Wht bezwaartermijn van zestien weken) worden ingediend, zullen (behoudens verschoonbare termijnoverschrijdingen) niet ontvankelijk worden verklaard.

Voorgesteld wordt dat de bezwaartermijn van zestien weken ook zal gelden voor personen van wie de huidige Awb bezwaartermijn van zes weken al is verlopen op de dag van inwerkingtreding van het wetsvoorstel, die geen bezwaarschrift hebben ingediend voorafgaand aan die inwerkingtreding en voor wie geldt dat de bezwaartermijn van 16 weken nog niet verlopen zou zijn als deze laatste termijn al voorafgaand aan die inwerkingtreding van toepassing was geweest. Hiermee geldt feitelijk dat iedereen voorafgaand aan de inwerkingtreding een periode van zestien weken heeft gehad om een bezwaar in te dienen. Het kabinet zal de termijn om een bezwaar in te dienen niet gaan handhaven voor bezwaren die reeds zijn ingediend op het moment van inwerkingtreding van deze wet.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 31 066, nr. 1301.

De beslistermijn op bezwaar vangt voor de Dienst Toeslagen aan op het moment dat de bezwaartermijn is verstreken. De voorgestelde verlenging van de bezwaartermijn heeft als gevolg dat bezwaarmakers die aan het begin van de bezwaartermijn een bezwaar indienen, langer dan nu moeten wachten voor de beslistermijn aanvangt. Echter, door met een eenduidige bezwaartermijn te werken voor alle bezwaren van de Dienst Toeslagen in het kader van de Wht wil het kabinet zoveel mogelijk duidelijkheid bieden over de rechten die gedupeerden hebben.

4 Aanpassing van de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden

In 2023 is de Wet hersteloperatie toeslagen uitgebreid met onder meer de regeling voor nabestaanden van overleden gedupeerden (nabestaandenregeling). Deze regeling heeft tot doel om de toeslagpartner¹⁸ op het moment van overlijden van de aanvrager van kinderopvangtoeslag aanspraak te geven op de herstelregelingen waarvoor de overledene bij leven in aanmerking zou zijn gekomen. Als er op het moment van overlijden van de aanvrager geen sprake was van een toeslagpartner, dan komen de eigen kinderen van de overledene in aanmerking voor de nabestaandenregeling. Dit houdt in dat de toeslagpartner of de kinderen van een overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag recht kunnen krijgen op het forfaitaire bedrag van € 30.000, de integrale beoordeling en brede ondersteuning. Ook krijgen de toeslagpartner of de kinderen het recht om een aanvraag te doen voor het betalen of overnemen van privaatrechtelijke schulden van de overleden gedupeerde voor zover deze ten laste van de partner of het kind zijn gekomen en worden de publiekrechtelijke schulden van de overleden gedupeerde kwijtschelden.

Amendement Leijten

Het amendement Leijten¹⁹ heeft de nabestaandenregeling in de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen uitgebreid met de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Daarnaast is een ander, integraal proces voor nabestaanden geïntroduceerd dat de afwikkeling van de herstelregelingen waarvoor de nabestaande in aanmerking komt, persoonlijker en sneller beoogt te maken. Om dit mogelijk te maken zouden de integrale beoordeling, de afwikkeling van de werkelijke schade en de schuldenregelingen in één behandeling (gesprek) worden gecombineerd en zou bij voorkeur voor alle herstelregelingen binnen één dag worden besloten. Ook wordt betrokkenen een wettelijk recht op een persoonlijk zaakbehandelaar geboden die de persoonlijke bijstand coördineert en fungeert als aanspreekpunt. Ten slotte is via het amendement aan de wet toegevoegd dat de Dienst Toeslagen, op verzoek van betrokkene, voor zover mogelijk, alle beslissingen op grond van de nabestaandenregeling samenvoegt in één beschikking.

Omdat deze aanpassingen van het eerder door het kabinet ingediende wetsvoorstel grote impact hebben op de uitvoeringspraktijk, is de nabestaandenregeling nog niet in werking getreden. Het kabinet heeft in de brief van 12 juli 2023²⁰ aangegeven een nieuwe uitvoeringstoets nodig te achten om in beeld te brengen of deze aanpassingen uitvoerbaar zijn en zo niet, op welke manier de nabestaandenregeling wel uitvoerbaar zou zijn om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de doelstellingen van het amendement, namelijk het op persoonlijke wijze helpen van nabestaanden bij alle stappen in de hersteloperatie toeslagen in zo kort mogelijke tijd.

Uitkomsten uitvoeringstoets

De Dienst Toeslagen heeft een uitvoeringstoets opgesteld die als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd. Het blijkt niet mogelijk om alle onderdelen uit de nabestaandenregeling in één behandeling (gesprek) samen te voegen, maar de toets geeft ook inzicht in de wijze waarop de nabestaandenregeling wel uitvoerbaar is.²¹ Naar aanleiding van deze uitvoeringstoets wordt in het onderhavige wetsvoorstel een aantal wijzigingen in de nabestaandenregeling voorgesteld.

Het is naar oordeel van de Dienst Toeslagen niet mogelijk om alle onderdelen uit de nabestaandenregeling in één gesprek samen te voegen, uitmondend in één beschikking, omdat de behandeling van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade alleen kan starten als de beslissing op de integrale beoordeling onherroepelijk vaststaat. Bovendien worden andere herstelregelingen, zoals het betalen of overnemen van privaatrechtelijke schulden en het kwijtschelden van bestuursrechtelijke schulden, niet uitgevoerd door de Dienst Toeslagen. De genoemde herstelregelingen kunnen daarom niet gelijktijdig worden uitgevoerd. Ook het samenvoegen van meerdere besluiten in één beschikking is niet uitvoerbaar, onder meer door de volgorde van de uitvoering.

¹⁸ Dit betreft de toeslagpartner als bedoeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 36 352, nr. 19.

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 352, nr. 26.

²¹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane d.d. 10 juli 2023, Kamerstukken I, 2022/23, 36 352, E.

ring van herstelregelingen en de uitvoering van herstelregelingen door verschillende organisaties.

Als gevolg van het in de wet verwerkte amendement zou de Dienst Toeslagen de begunstigde moeten adviseren over het gebruik van de regelingen waar deze recht op heeft. In de uitvoeringstoets wordt geconstateerd dat deze bepaling niet uitvoerbaar is omdat de Dienst Toeslagen niet de expertise heeft om advies te geven over herstelregelingen die door andere organisaties worden uitgevoerd.

De uitvoeringstoets geeft ook aan wanneer de nabestaandenregeling wel uitvoerbaar zou zijn, namelijk indien de rol van de Dienst Toeslagen zich beperkt tot de coördinatie van de werkzaamheden van andere binnen de hersteloperatie betrokken partijen, en als de verschillende stappen in het herstel zo snel mogelijk na elkaar plaatsvinden in plaats van gelijktijdig. Met het amendement is bepaald dat de Dienst Toeslagen ook een coördinerende rol heeft bij de uitvoering van de nabestaandenregeling. Voorgesteld wordt om die rol als volgt vorm te geven, in de zogenoemde samengevoegde behandeling. De Dienst Toeslagen spant zich in om de behandeling van de integrale beoordeling, de werkelijke schade en (private) schulden naadloos in elkaar over te laten lopen door het aanstellen van een persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden en een team te vormen van een 'reguliere' persoonlijke zaakbehandelaar, een screeningsjurist werkelijke schade en een expert werkelijke schade die vanaf de start van de integrale beoordeling betrokken zijn. De Dienst Toeslagen zorgt daarbij voor een warme overdracht tussen de verschillende betrokken uitvoeringsinstanties. Uitgangspunt is dat nabestaanden niet meerdere keren hetzelfde verhaal hoeven te vertellen en behandeling zo snel mogelijk plaats te laten vinden. De Dienst Toeslagen documenteert het verhaal van de nabestaande en brengt dat over aan de andere ketenpartners.

De persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden

In het amendement is bepaald dat een nabestaande op verzoek persoonlijke bijstand kan krijgen. Voorgesteld wordt om de persoonlijke begeleiding te integreren in het reguliere uitvoeringsproces van de nabestaandenregeling, zodat de nabestaande er niet om hoeft te verzoeken. Hiermee wil het kabinet tegemoet komen aan de wens om tot een persoonlijker en snellere afhandeling van het herstelproces te komen. Een nabestaande heeft recht op persoonlijke bijstand als is vastgesteld dat de overleden aanvrager gedupeerd is en die kwalificeert als begunstigde volgens de nabestaandenregeling.

Het kabinet stelt voor om de begeleiding te laten plaatsvinden door speciaal daarvoor getrainde persoonlijk zaakbehandelaars nabestaanden. Op deze manier kan de 'reguliere' persoonlijk zaakbehandelaar, evenals in het huidige proces van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag, zich richten op de begeleiding bij de integrale beoordeling. De persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden coördineert de procedure en fungeert voor de begunstigde(n) als aanspreekpunt. De nabestaande heeft daarbij de regie, bepaalt zelf hoeveel gesprekken nodig zijn en wanneer.

Een persoonlijk gesprek ziet desgewenst op uitleg over de herstelregelingen, uitleg over de mogelijkheden voor persoonlijke begeleiding, ondersteuning bij het doen van een aanvraag bij bijvoorbeeld CWS en op informatie over het gebruik van de regelingen waar die nabestaande recht op heeft.

Zienswijze CWS

Met het amendement Leijten is een regeling voor de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade toegevoegd aan de nabestaandenregeling. Gelet op de rol van de CWS heeft de commissie hier een zienswijze op gegeven. Daarin geeft de CWS aan dat het naar verwachting voor nabestaanden moeilijk kan zijn om het verhaal van de overledene te vertellen en dat ook aannemelijk te maken. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de CWS in veel gevallen geen advies kan geven over de hoogte van de werkelijke schade.

Uit de zienswijze blijkt dat de CWS een individuele aanvraag voor compensatie van werkelijke schade met voorrang op andere aanvragen binnen 6,5 week kan afronden, onder voorwaarde dat een dossier van de Dienst Toeslagen compleet en beschikbaar is en het schadeverzoek compleet is. In dat geval kan de CWS direct starten met de behandeling van een aanvraag als de Dienst Toeslagen de integrale beoordeling heeft afgerond. Deze termijn staat los van de tijd die het mogelijk kost om samen met nabestaanden de geleden schade zo goed als mogelijk aannemelijk te maken. Ook gaat het om de termijn die de behandeling an sich in beslag neemt, los van het aantal aanmeldingen bij de CWS en mogelijke pieken in het verloop daarvan.

Aanvullende compensatie voor de werkelijke schade

Het kabinet realiseert zich dat het aannemelijk maken van de causaliteit tussen de toeslagenproblematiek en de geleden werkelijke schade door de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag voor een



nabestaande moeilijk kan zijn. Het kan bijvoorbeeld ingewikkeld zijn om de benodigde informatie te verzamelen en aan te leveren teneinde de werkelijke schade van de overleden aanvrager aannemelijk te maken. Het kabinet wil desalniettemin nabestaanden de mogelijkheid bieden om een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade in te dienen. Nabestaanden maken aanspraak op dezelfde aanvullende compensatie als die bij leven zou zijn toegekend aan de aanvrager van kinderopvangtoeslag. De nabestaande wordt in dit proces ondersteund en geïnformeerd door de persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden. Overigens bepaalt de wet dat het bedrag aan werkelijke schade dat aan de kinderen van een overleden gedupeerde wordt toegekend, verminderd wordt naar evenredigheid van het aantal kinderen dat in aanmerking komt voor de aanvullende compensatie.

De uitvoering van deze schaderegeling is op grond van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen nu nog belegd bij de Minister van Financiën. Voorgesteld wordt om de Dienst Toeslagen te laten beschikken op aanvragen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de overleden aanvrager en de bevoegdheid daarvoor direct aan deze dienst toe te kennen. Omdat de Dienst Toeslagen zelf niet de expertise heeft om de werkelijke schade te beoordelen zal de CWS daarover adviseren. De processen zijn daarmee gelijk aan die van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag bij leven. Om de processen goed op elkaar te laten aansluiten, zal de CWS de verzoeken van deze doelgroep met voorrang behandelen. Dit leidt tot verdringing ten opzichte van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.

Uitvoering nabestaandenregeling

Op dit moment zijn circa 390 overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag bekend bij de Dienst Toeslagen. De begunstigde nabestaanden zullen worden benaderd met de vraag of zij een beroep willen doen op de nabestaandenregeling. Nabestaanden van overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag die niet bekend zijn bij de Dienst Toeslagen kunnen zelf op laagdrempelige wijze een aanvraag doen. Nadat de aanvraag is ingediend stelt de Dienst Toeslagen vast of de nabestaande als begunstigde kan worden aangemerkt. Vervolgens wordt beoordeeld of de overledene gedupeerd is (indien dat niet eerder is komen vast te staan). De Dienst Toeslagen voert de integrale beoordeling uit, neemt daarop een beslissing en beslist ook over de aanvullende compensatie van werkelijke schade, op basis van advies van de CWS.

Aanvraagtermijnen

De persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden ondersteunt de nabestaande bij het doorlopen van het herstelproces, waarbij separate aanvragen voor de verschillende herstelregelingen zullen worden ingediend. Op grond van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is de termijn voor het indienen van een aanvraag voor de compensatie of tegemoetkoming en voor het overnemen of het betalen van privaatrechtelijke schulden zes maanden na de inwerkingtreding van de regeling (de aanvrager van kinderopvangtoeslag is overleden voor inwerkingtreding van de regeling) of zes maanden na overlijden (de aanvrager van kinderopvangtoeslag is overleden na inwerkingtreding van de regeling).

Beslistermijnen op aanvraag en bezwaar

Tabel 3 Overzicht beslistermijnen nabestaandenregeling

Beslistermijnen	Voorgestelde beslistermijn
Een aanvraag voor compensatie (onder meer integrale beoordeling)	6+6 maanden
Een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade	6+6 maanden
Een aanvraag voor het overnemen of afbetalen van private schulden.	6+6 maanden
Bezwaarzaken op beschikkingen nabestaandenregeling	6+6 weken

De Tweede Kamer heeft met het amendement Leijten de voorkeur uitgesproken voor een snelle uitvoering van de nabestaandenregeling, waarbij nabestaanden zo snel mogelijk door het proces worden geleid, inclusief het proces omtrent aanvullende compensatie voor werkelijke schade. Uit pilots van UHT en gesprekken met nabestaanden blijkt dat zij behoefte hebben aan eigen regie op het proces, tijd en ruimte voor het mentaal verwerken van de informatie en de gebeurtenissen en eventuele emotionele aspecten die een rol spelen. Daarnaast moeten de beslistermijnen zo worden gekozen dat ze realistisch zijn voor UHT en pieken in aanmelding gespreid in behandeling genomen kunnen worden. Met de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde beslistermijnen wordt een balans gevonden tussen deze aspecten.

Hoewel het voor zowel de nabestaanden en de uitvoering noodzakelijk is dergelijke termijnen te

stellen, blijft de inzet van UHT en de andere uitvoerders om nabestaanden in zo kort mogelijke tijd te helpen met alle stappen in het herstelproces.

Ad 1 – beslistermijn aanvraag compensatie

Gelet op de uitvoeringstoets is gezien wat wel mogelijk is om zo spoedig mogelijk te beslissen op aanvragen van nabestaanden voor compensatie, en tegemoet te komen aan de wens tot een zo kort mogelijk proces.

Uit een nadere analyse is gebleken dat de behandeling van een individuele aanvraag, afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het dossier, voor een substantieel aantal nabestaanden naar verwachting in een korter tijdsbestek kan worden afgerond dan in de voorgestelde beslistermijn van zes maanden (met de mogelijkheid om die termijn eenmaal met ten hoogste zes maanden te verlengen). Deze beslistermijn is nodig om UHT voldoende ruimte te geven om de aanvragen gespreid te behandelen, ook als het aantal aanvragen hoger uitvalt dan nu verwacht. Deze ruimte is noodzakelijk omdat het aantal verwachte aanvragen niet vaststaat en de capaciteit die UHT kan inzetten ten behoeve van het specialistische team begrensd is. Dit heeft tot gevolg dat niet alle aanvragen tegelijk in behandeling kunnen worden genomen. Een piek in de aanvragen kan zich bijvoorbeeld voordoen bij de start van de regeling en bij het aflopen van de aanvraagtermijn. De voorgestelde beslistermijn moet ten slotte naar verwachting voldoende ruimte geven voor een zorgvuldig proces waarin nabestaanden de regie kunnen houden en voldoende tijd hebben voor het verzamelen en aanleveren van informatie en ruimte voor de emotionele kanten van het herstelproces ervaren als dat gewenst is.

Ad 2 – beslistermijn aanvraag aanvullende compensatie

Ook voor een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade is gezien in hoeverre het mogelijk is om daarop zo spoedig mogelijk te beslissen. Zoals hiervoor beschreven is het voor de CWS in theorie mogelijk om binnen 6,5 week in een individueel geval te adviseren. Tegelijk moet de beslistermijn uitvoerbaar zijn voor de CWS. Bovendien is het afhandelen van werkelijke schade voor nabestaanden naar verwachting complex, omdat het voor hen moeilijk kan zijn om de schade van de overledene aannemelijk te maken. De beslistermijn moet voldoende ruimte geven om dit proces zorgvuldig te doorlopen. Om deze redenen wordt ook voor de aanvraag aanvullende compensatie werkelijke schade een beslistermijn voorgesteld van zes maanden te hanteren met de mogelijkheid om die termijn met ten hoogste zes maanden te verlengen.

Om het gehele proces voor nabestaanden na de start zo snel mogelijk te laten doorlopen is met de CWS afgesproken om voor nabestaanden zo min mogelijk wachttijden te hanteren en aanvragen van nabestaanden met voorrang te behandelen. Ook voor de werkelijke schade geldt dat een individuele aanvraag naar verwachting in een substantieel aantal gevallen sneller kan worden afgerond dan exact binnen de voorgestelde wettelijke beslistermijn. Om het proces efficiënter te maken is al tijdens de integrale beoordeling een screeningsjurist van CWS betrokken om met de nabestaande na te gaan in hoeverre een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade kans van slagen heeft. De persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden kan daarnaast helpen bij het achterhalen van de benodigde informatie.

Door de prioritering voor nabestaanden zullen andere groepen gedupeerden bij de CWS, zoals gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en ex-partners, langer moeten wachten hun aanvraag kan worden afgehandeld.

Ad 3 – beslistermijn overnemen of betalen privaatrechtelijke schulden

Ook voor de regeling voor het overnemen of betalen van privaatrechtelijke schulden is gezien wat de kortst mogelijke beslistermijn is. Ook hiervoor wordt een termijn van zes maanden voorgesteld met de mogelijkheid om die termijn met zes maanden te verlengen. Dit is nodig, omdat de uitvoerder Sociale Banken Nederland (SBN) afhankelijk is van de snelheid waarmee nabestaanden schulden indienen en de snelheid waarmee schuldeisers reageren op verzoeken. Ook voor SBN geldt dat het uitgangspunt is om nabestaanden zo snel als mogelijk te helpen en dat de gestelde termijn in een substantieel aantal gevallen waarschijnlijk niet nodig zal zijn.

Termijn voor het beslissen op bezwaar

Ten slotte is gezien hoe de beslistermijnen voor UHT op bezwaarschriften zo goed mogelijk kunnen aansluiten bij het streven naar een zo snel mogelijke uitvoering. Voorgesteld wordt om voor bezwaren tegen beslissingen op grond van de nabestaandenregeling de op grond van de Algemene wet bestuursrecht geldende termijnen te hanteren. Dit houdt in een termijn van zes weken met de mogelijkheid om die met zes weken te verdagen. Deze termijn wordt voorgesteld voor bezwaren tegen

een beschikking op een aanvraag voor compensatie (onder meer integrale beoordeling), een beschikking op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade en een beslissing op het overnemen of betalen van privaatrechtelijke schulden.

Een korte beslistermijn op bezwaar heeft een positieve invloed op de doorlooptijd van het herstelproces. Een beschikking voor de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade kan pas worden vastgesteld als de integrale beoordeling onherroepelijk vaststaat. Hoe sneller een beslissing op bezwaar tegen een beschikking op de integrale beoordeling wordt genomen, des te eerder de nabestaande door kan met de aanvraag voor werkelijke schade. Om de termijnen te halen zal UHT bij bezwaar voorrang moeten geven aan nabestaanden ten opzichte van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en van ex-partners. Ook hiervoor geldt dat het verdringingseffect voor andere groepen naar verwachting beperkt is, gelet op het naar verwachting geringe aantal nabestaanden dat een aanvraag zal indienen.

De beslistermijn van zes weken met de mogelijkheid tot verdagen met zes weken is daarnaast haalbaar doordat de BAC in principe geen rol heeft bij bezwaren van nabestaanden.

5 Peildatum brede ondersteuning ouders in het buitenland

Een deel van de door de toeslagenproblematiek gedupeerde ouders is vanwege de problemen met de kinderopvangtoeslag naar het buitenland vertrokken. Voor deze ouders is, naast de algemene herstelregelingen, brede ondersteuning beschikbaar en ondersteuning bij terugkeer naar Nederland. Deze ondersteuning voor ouders, ex-partners en nabestaanden van overleden gedupeerden²² wordt verleend door het Ondersteuningsteam voor ouders in het buitenland (OTB).

Om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor deze ondersteuning, is in de Wht een peildatum opgenomen, namelijk 7 juli 2020. Degene die een beroep wil doen op brede ondersteuning in het buitenland dient op deze datum niet meer in Nederland te wonen. Aan deze peildatum ligt de veronderstelling ten grondslag dat vanaf dat moment voor een ieder die dat wenste, uitzicht bestond op hulp en herstel. Op 7 juli 2020 is namelijk de Wet hardheidsaanpassing Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) in werking getreden waarmee vanaf die datum een wettelijke basis bestond voor onder andere de invoering van een hardheidsregeling, een vangnetbepaling, een grondslag voor een compensatieregeling alsmede een O/GS-tegemoetkomingsregeling. Met het treffen van deze maatregelen hoefden ouders niet naar het buitenland te vertrekken vanwege de problemen met de kinderopvangtoeslag, zo was de veronderstelling. In de praktijk is echter gebleken dat na die datum nog enkele tientallen gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en hun gezin zijn vertrokken naar het buitenland. Zij komen derhalve niet in aanmerking voor brede ondersteuning, terwijl zij wel vanwege de problemen met de kinderopvangtoeslag naar het buitenland zijn vertrokken. De brede ondersteuning door gemeenten kwam eind 2020 op gang en kreeg in de loop van 2021 steeds meer vorm. Dat er brede ondersteuning beschikbaar was voor aangemelde ouders, was echter niet bij alle ouders bekend. Bovendien zagen we dat ouders het vertrouwen in de overheid kwijt waren en zich daarom vaak niet meldden bij hun gemeente. In combinatie met alle andere herstelregelingen die eind 2021 bestonden, en het zicht dat er toen was op het starten van de schuldenaanpak, is het onwaarschijnlijk dat ouders na 31 december 2021 nog de noodzaak voelden te verhuizen vanwege de toeslagenproblematiek.

Om ondersteuning voor deze groep gedupeerden mogelijk te maken, wordt daarom voorgesteld de peildatum van 7 juli 2020 te verschuiven naar 31 december 2021. Alle gedupeerde ouders, ex-partners en nabestaanden van gedupeerde overleden aanvragers kinderopvangtoeslag (deze laatste na inwerkingtreding van de betreffende regeling) die voor 31 december 2021 naar het buitenland zijn verhuisd, en daar ook nog wonen op het moment dat zij een aanvraag doen, komen daarmee in aanmerking voor brede ondersteuning.

Aan het voorstel wordt terugwerkende kracht verleend tot 24 juni 2022, waarmee aangesloten wordt bij de terugwerkende kracht die is gegeven aan de relevante bepalingen in de Wht. Voor ex-partners zal aan de wijziging terugwerkende kracht worden verleend tot en met 15 juli 2023, de datum waarop de brede ondersteuning in het buitenland voor ex-partners in werking is getreden.

6 Budgettaire aspecten

Budgettaire aspecten hebben geen enkele rol gespeeld bij de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel, maar moeten conform afspraak wel in deze memorie van toelichting in kaart worden gebracht.

²² Na inwerkingtreding van de regeling voor nabestaanden van gedupeerde overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag wordt aan hen ook brede ondersteuning in het buitenland geboden.

Aanpassing beslistermijnen

Het verlengen van de beslistermijnen kan er in de praktijk toe leiden dat het aantal ingebrekestellingen, verzoeken om een dwangsom en beroepen niet tijdig beslissen bij de rechtbank steeds beperkter zal zijn. Afhankelijk van de inwerkingtreding van de aangepaste beslistermijnen zal dat naar verwachting leiden tot een beperking van het verwachte te betalen volume aan dwangsommen. Dit is overigens geen overweging geweest bij de vormgeving van dit wetsvoorstel.

Aanpassing aanvraagtermijn werkelijke schade

De budgettaire gevolgen van de verlenging van de aanmeldtermijn voor aanvullende schade zijn tweevoudig. Wanneer de aanvraagtermijn niet opgeschoven wordt ontstaat heden een grotere piek in aanmeldingen bij de CWS, met meer ingebrekestellingen en dwangsommen voor niet tijdig beslissen tot waarschijnlijk gevolg. Tegelijkertijd kan het opschuiven van de aanvraagtermijn leiden tot meer aanmeldingen, wat mogelijk resulteert in meer uitbetalingen, maar wel meer verspreid over de tijd.

Aanpassing nabestaandenregeling

Voor de bouw van de regeling zijn ca. 200 IV-dagen nodig. Hiervoor is reeds een bedrag van € 220.000 gereserveerd.

Aanpassing peildatum brede ondersteuning ouders in het buitenland

De budgettaire impact van deze wijziging is relatief klein. Uit analyse van de Dienst Toeslagen blijkt dat de groep ouders die tussen de huidige en de voorgestelde peildatum naar het buitenland is verhuisd relatief klein is (122 gezinnen). Daarnaast wordt er vanuit gegaan dat niet meer dan de helft van de ouders die onder de nieuwe afbakening vallen, ondersteuning van OTB wenst (op basis van het percentage van de reguliere populatie dat ondersteuning wenst). Dat betekent dus een toename van 60 gezinnen en dit is op te vangen binnen het beschikbare budget.

7 Uitvoering

7.1 Dienst Toeslagen

Aanpassing beslistermijnen

De voorgestelde verlenging van de aanvraag- en beslistermijnen op aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en bezwaren zijn beoordeeld met uitvoeringstoetsen. Voor de voorstellen uit het onderhavige wetsvoorstel geldt dat de Dienst Toeslagen deze uitvoerbaar acht per de voorgestelde inwerkingtredingsdatum. De maatregelen leiden tot beperkte complexiteitsgevolgen. Daarnaast vraagt de Dienst Toeslagen aandacht voor communicatie over de aanpassingen.

Aanpassingen van de nabestaandenregeling

De voorgestelde aanpassingen van de nabestaandenregeling vloeien grotendeels voort uit de door de Dienst Toeslagen verrichte uitvoeringstoets. Uit die uitvoeringstoets komt naar voren dat de huidige nabestaandenregeling, zoals die luidt na de toevoeging van het amendement Leijten, niet uitvoerbaar is. Deze regeling is wel uitvoerbaar indien de Dienst Toeslagen de coördinatie van de werkzaamheden van de uitvoerders binnen de hersteloperatie toeslagen voor zijn rekening neemt en de huidige systematiek van beschikken kan worden voortgezet. Dit betekent dat zowel na de integrale beoordeling als voor de werkelijke schade separate beschikkingen worden vastgesteld. Nabestaanden worden hierbij zoveel mogelijk ondersteund en zo spoedig mogelijk door het herstelproces begeleid. In hoofdstuk 4 van deze memorie worden de voorstellen inzake de nabestaandenregeling toegelicht.

Peildatum brede ondersteuning ouders buitenland

De gevolgen van de aanpassing van de peildatum zijn voor de Dienst Toeslagen beperkt. Wel is er een aantal eenmalige acties nodig naar aanleiding van de wetswijziging. Dat betreft onder meer een belactie naar ouders die nieuw in aanmerking komen, en het aanpassen van een aantal interne werkinstructies.

7.2 Commissie Werkelijke Schade (CWS)

De CWS is om een reactie gevraagd op de aanpassing van de aanvraag- en beslistermijnen voor verzoeken van aanvullende compensatie van werkelijke schade voor gedupeerde aanvragers van

kinderopvangtoeslag. De CWS geeft desgevraagd aan geen bezwaar te hebben tegen het aanpassen van de aanvraagtermijnen en dat deze uitvoerbaar is. Over de aangepaste beslistermijn geeft de CWS aan de aanpassing voor de gedupeerde aanvragers te ondersteunen. De aanpassing zal leiden tot meer zaken die binnen de wettelijke termijn worden behandeld. Omdat het lastig is om prognoses te geven over het behandeltempo, en CWS bovendien ook afhankelijk is van derden, kan CWS niet garanderen dat de wettelijke beslistermijn in alle gevallen zal worden gehaald.

Ook is CWS gevraagd om een zienswijze te geven op de mogelijkheid om een aanvraag te doen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade die door het amendement Leijten aan de nabestaandenregeling is toegevoegd. CWS verwacht dat het voor nabestaanden moeilijk kan zijn om het verhaal van de overledene te vertellen en dat aannemelijk te maken. Dat zou ertoe kunnen leiden dat CWS in veel gevallen geen advies kan geven over de hoogte van de werkelijke schade.

7.3 Ondersteuningsteam ouders in het buitenland (OTB)

De voorgestelde verlenging van de peildatum van 7 juli 2020 naar 31 december 2021 biedt een grotere groep ouders die in het buitenland woont de mogelijkheid om ondersteuning vanuit OTB te krijgen. Aangezien de ondersteuning aan deze ouders inhoudelijk gelijk is aan de ondersteuning van de huidige groep ouders die OTB begeleidt, ziet OTB op inhoud geen nieuwe uitvoeringsuitdagingen. Wel betekent de verwachte instroom van een groep van ongeveer 60 ouders bij OTB dat er meer ouders instromen dan eerder voorzien. De snelheid waarmee deze 'nieuwe' groep ouders instroomt heeft invloed op de caseload van de OTB casemanagers. Stroom er veel ouders tegelijk in, dan betekent dat dat casemanagers mogelijk aan de grenzen van hun caseload komen. Om te voorkomen dat ouders op een wachtlijst komen in een dergelijke situatie is het wenselijk de dienstverlening te borgen door een tijdelijke uitbreiding van het aantal casemanagers bij OTB met maximaal 4 fte, en dat is naar verwachting haalbaar. Het is belangrijk om de instroom de komende periode goed te blijven monitoren.

8 Doenbaarheid van de maatregelen

Het aanpassen van de beslistermijnen vraagt geen acties van aanvragers van aanvullende compensatie voor werkelijke schade of indieners van een bezwaar. Wel kan het voor de doelgroep lastig te volgen zijn dat de wettelijke beslistermijn wordt aangepast, zeker als zij eerder al een bericht hebben gehad over de beslistermijn op hun aanvraag of bezwaar. Dit vraagt verschillende vormen en middelen van communicatie. Via de communicatiekanalen van de Dienst Toeslagen zal ingezet worden op communicatie rondom inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Aanvragers en bezwaarmakers van wie de procedure loopt, zullen per brief worden geïnformeerd over de wijziging van de beslistermijn van hun aanvraag of bezwaar. Vervolgens maakt de aanpassing in de beslistermijnen het in de toekomst juist mogelijk om beter te communiceren over de daadwerkelijk benodigde beslistermijn, in plaats van zoals de tot op heden in de wet opgenomen termijn die vervolgens niet gehaald wordt.

Het verlengen van de aanvraagtermijn voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade vraagt geen aanvullende acties van aanvragers en doet als zodanig geen direct beroep op hun doenvermogen.

Gebruik maken van de nabestaandenregeling kan belastend zijn voor het doenvermogen van de toeslagpartner of de eigen kinderen van de overleden aanvrager. Zij moeten bijvoorbeeld kunnen aantonen dat de overledene betalingsachterstanden had of werkelijke schade van de overledene aannemelijk kunnen maken. Dit geldt naar verwachting nog meer als kinderen de begunstigen van de regeling zijn.

De aanpassingen van de nabestaandenregeling leiden ertoe dat nabestaanden bij het herstelproces worden begeleid door een persoonlijk zaakbehandelaar nabestaanden. De Dienst Toeslagen heeft hierin een zorgplicht en zal de nabestaande ondersteunen, informeren en door het proces heen begeleiden.

Het aanpassen van de peildatum voor brede ondersteuning voor ouders in het buitenland vraagt geen aanvullende acties van aanvragers en doet als zodanig ook geen direct beroep op hun doenvermogen. Dat aan een ruimere groep brede ondersteuning wordt geboden, komt het doenvermogen van deze mensen juist ten goede.

9 EU-aspecten

Dit voorstel heeft geen EU-aspecten.

10 Advies en consultatie

10.1 Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de Rechtspraak adviseert ter zake van de verlenging van de termijn voor het beslissen op bepaalde bezwaarschriften, de verlenging van de termijn om bezwaar te maken, het overgangsrecht en de peildatum voor brede ondersteuning. Daarop wordt hierna per onderdeel ingegaan.

Verlenging van de termijn voor het beslissen op bepaalde bezwaarschriften

De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat de redelijke termijn voor de bezwaarfase op grond van op artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) gebaseerde jurisprudentie zes maanden bedraagt. Er dient daarom in deze memorie van toelichting ingegaan te worden op de vraag of een bij wet mogelijk gemaakte aanzienlijke overschrijding met (maximaal) 18 maanden wenselijk is, zeker gelet op de aard van de zaken. Aan de ene kant komen de zaken voort uit ernstige misstanden bij de beoordeling van kinderopvangtoeslagzaken waardoor er grote noodzaak is het gedane onrecht zo snel mogelijk te compenseren en aan de andere kant zijn de bezwaren tegen beslissingen op verzoeken tot compensatie volgens de Raad voor de Rechtspraak niet zodanig complex dat zij een veel langere beslistermijn rechtvaardigen dan in andersoortige bestuursrechtelijke procedure. In een civielrechtelijke procedure zou bovendien de onrechtmatigheid van de verlengde termijnen kunnen worden ingeroepen. De Raad voor de Rechtspraak mist nadrukkelijk een nadere toelichting op bovenstaande punten en adviseert om dit wetsvoorstel daarmee aan te vullen.

Het kabinet is van mening dat het wenselijk is om de beslistermijnen te verlengen. Het gevolg indien niet wordt overgegaan tot het verlengen van de voorgestelde beslistermijnen op aanvragen en bezwaar is dat ouders in de situatie blijven dat ze bij sommige onderdelen van de hersteloperatie min of meer gedwongen om naar de rechter te gaan om met een beroep niet tijdig beslissen, een beslissing af te dwingen en dat veel tijd wordt besteed aan het afdoen van ingebrekestellingen, dwangsommen en beroepen niet tijdig beslissen. Deze tijd kan vanzelfsprekend beter worden benut door die te steken in het bieden van herstel. Het verlengen van de beslistermijnen volgt op een groot pakket aan maatregelen om de hersteloperatie toeslagen zoveel mogelijk te versnellen en verbeteren. Het kabinet heeft onder andere naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting aangevuld. In deze paragraaf wordt uitvoerig toegelicht om welke redenen het noodzakelijk en gerechtvaardigd wordt geacht om de wettelijke beslistermijnen in bepaalde gevallen te verlengen. Hierbij wordt uitgebreid ingegaan op de bijzondere complexiteit die voor UHT geldt bij het bieden van herstel en de maatregelen die al zijn getroffen om de hersteloperatie te versnellen. Hierbij dient te worden aangetekend dat het verlengen van de wettelijke termijnen niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat de maximale termijn in alle gevallen wordt gehanteerd. Dit is nadrukkelijk niet de bedoeling van deze maatregelen. Het doel is om aanvragers van een herstelmaatregel en indieners van een bezwaar meer duidelijkheid te geven, en UHT in staat te stellen om zich te richten op zijn kerntaak: het bieden van herstel. Hierbij wordt onderkend dat enkel het verlengen van bepaalde beslistermijnen onvoldoende is om versnelling en verbetering in de hersteloperatie te bewerkstelligen. Om deze reden wordt doorlopend bezien op welke manieren versnelling en verbetering van de hersteloperatie mogelijk is, bijvoorbeeld op het gebied van het ter beschikking stellen van dossiers van gedupeerden en het bieden van een alternatieve schaderoute voor het bepalen van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade.

Verlenging van de termijn om bezwaar te maken

De Raad voor de Rechtspraak vindt de onderbouwing van de verlenging van de termijn om bezwaar te maken niet voldoende overtuigend om daarmee af te wijken van de voor het gehele bestuursrecht geldende termijn. Hij merkt daarbij op dat de Belastingdienst de overschrijding van de bezwaartermijn toch niet zal tegenwerpen en adviseert daarom om hierop in deze memorie nader in te gaan. In paragraaf 3 van deze memorie wordt toegelicht dat een bezwaartermijn van 16 weken wordt voorgesteld, omdat dit de gemiddelde tijd is die ouders die hun bezwaar tegen een beschikking op de integrale beoordeling niet binnen de termijn indienen op dit moment nodig hebben om hun bezwaar in te dienen. Met het van kracht worden van de nieuwe, aanzienlijk ruimere voorgestelde termijn, zal vanaf datum inwerkingtreding de termijn voor het instellen van bezwaar gehandhaafd worden. Dit in tegenstelling tot de huidige uitvoeringspraktijk waarbij ook ieder te laat aangetekend bezwaarschrift nog als ontvankelijk in behandeling wordt genomen. Bezwaren die te laat (na afloop van de Wht bezwaartermijn van zestien weken) worden ingediend, zullen (behoudens verschoonbare termijnoverschrijdingen) niet ontvankelijk worden verklaard.

Overgangsrecht

De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat de wijziging van de beslistermijn tijdens een al lopende

procedure problematisch kan zijn en vraagt zich af of de inzet van verschillende vormen en middelen van communicatie dit voldoende kunnen ondervangen en adviseert om daar in deze memorie van toelichting nader op in te gaan. In paragraaf 1.4 van deze memorie is mede naar aanleiding van het advies van de Raad voor de Rechtspraak een nadere onderbouwing opgenomen waarom dit wetsvoorstel gebaat is bij het verlengen van beslistermijnen die nog lopen op het moment van inwerkingtreding van de maatregel. Naar verwachting leidt dit ertoe dat naar verwachting een aanzienlijke groep lopende aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade en bezwaarzaken hierdoor onder de maatregel vallen.

Overig

De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat niet is toegelicht waarom is gekozen voor de datum van 31 december 2021 als de nieuwe peildatum voor brede ondersteuning voor ouders in het buitenland en adviseert om dit nader toe te lichten. Door het hanteren van de nieuwe peildatum komen meer gedupeerden in aanmerking voor brede ondersteuning in het buitenland. Hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting is naar aanleiding van dit advies aangevuld. Er werd eerder door de wetgever gekozen voor de peildatum van 7 juli 2020, omdat werd verondersteld dat gedupeerden vanaf deze datum (van inwerkingtreding van de Wet hardheidsaanpassing Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen) voor een ieder uitzicht bestond op hulp en herstel. Hiervan bleek geen sprake. Er wordt in deze memorie van toelichting toegelicht dat de reden van het hanteren van de (latere) peildatum van 31 december 2021 is dat de brede ondersteuning vanaf deze datum wel voldoende in Nederland beschikbaar was.

10.2 Raad voor de rechtsbijstand

De Raad voor Rechtsbijstand geeft mee dat de substantiële verruiming van termijnen zoals voorgesteld in principe de rechtszekerheid negatief kan beïnvloeden. Daarnaast geeft de Raad mee dat de hersteloperatie forse uitdagingen kent in de uitvoering en vooral daardoor kampt met lange doorlooptijden. De Raad geeft aan dat op korte termijn het ouderdossier ter beschikking komt en dat dit belangrijk is, omdat een volledig dossier een noodzakelijke voorwaarde is voor adequate bepaling van de rechtspositie en voor goede advisering. Het kabinet erkent, zoals ook in paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting wordt toegelicht, dat het verlengen van bepaalde beslistermijnen ertoe kan leiden dat de rechtszekerheid negatief kan worden beïnvloed. Dit geldt met name voor degenen waarvoor op het moment van het doen van de aanvraag een kortere aanvraagtermijn gold. Hier staat tegenover dat op dit moment voor alle aanvragers die geen beroep niet tijdig beslissen indienen geldt dat (veel) later een besluit op een aanvraag wordt genomen dan wettelijk voorgeschreven. Het is hierdoor de vraag in hoeverre de rechtszekerheid is gediend met instandhouding van de huidige situatie. De voorgestelde verlenging van beslistermijnen, tot realistische beslistermijnen, heeft als voordeel dat het UHT in staat stelt om zich uitsluitend te richten op het bieden van herstel. Het kabinet plaatst duidelijkheid boven onzekerheid en de belangen van het collectief boven de individuele belangen van personen die een beroep niet tijdig beslissen indienen. Het kabinet beseft dat enkel het verlengen van beslistermijnen onvoldoende is om de hersteloperatie te versnellen, maar het helpt wel degelijk. In de inleiding van deze memorie van toelichting wordt uiteengezet welke maatregelen zijn genomen om de hersteloperatie toeslagen te verbeteren en versnellen. De pilot ter inrichting van een civielrechtelijke schaderoute die wordt afgesloten met een vaststellingsovereenkomst is er daar een van. De Raad geeft aan dat de huidige pilot (voor het bepalen van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade) met vaststellingsovereenkomsten hopelijk bijdraagt aan het herstel voor gedupeerden. Dit door korte doorlooptijden en minder capaciteitsproblemen bij UHT en de CWS. De Raad geeft aan dat deze effecten niet meegenomen lijken te worden door de wetgever bij de vraag hoe om te gaan met organisatorische problemen. Verder is voor de Raad niet duidelijk of, hoe en wanneer deze pilots doorgang vinden en voor een bredere groep gedupeerden beschikbaar komt. Het klopt dat de effecten van de alternatieve schaderoute, bijvoorbeeld qua versnelling van het proces, niet exact meegenomen zijn bij de maatregelen in dit wetsvoorstel. De reden is dat dit niet mogelijk is, omdat die schaderoute (nog) niet grootschalig wordt toegepast en er onvoldoende grond is om een inschatting te maken op het effect op de beslistermijnen.

10.3 Nederlandse Orde van Advocaten

De werkgroep toeslagenadvocaten van de Nederlandse Orde van advocaten (de werkgroep) heeft op 14 februari 2024 geadviseerd met betrekking tot de maatregelen in dit wetsvoorstel. Het advies richt zich op de voorgenomen verlenging van bepaalde beslistermijnen op aanvragen en van beslistermijnen in bezwaar. Daarnaast gaat het advies in op de voorgestelde aanpassing van de termijnen voor het indienen van een bezwaarschrift.

Aanpassingen van de termijn voor het besluiten op een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade en van de termijn voor het beslissen op bezwaar

De werkgroep adviseert negatief over de hiervoor genoemde voorstellen, omdat die een onaanvaardbare inbreuk op de rechten van ouders maken en de ouders (weer) rechtsbescherming wordt ontnomen. De werkgroep geeft aan dat het uitgangspunt moet zijn dat voor elke aanvraag om aanvullende compensatie voor de werkelijke schade en voor elk bezwaar de termijnen blijven gelden zoals die golden op het moment van indiening. De werkgroep geeft verder aan dat de oorzaak voor het niet halen van beslistermijnen is gelegen in het niet op orde zijn van de werkprocessen. De werkgroep ziet de oplossing van de problematiek van het structureel niet halen van termijnen door UHT niet in een verlenging van de huidige termijnen. De werkgroep geeft aan dat hiermee slechts aan symptoombestrijding wordt gedaan. Ook ontbreekt volgens de werkgroep een antwoord op de vraag waarom de voorgestelde termijnen nodig en wel haalbaar zijn.

Het kabinet spant zich voortdurend in om de hersteloperatie toeslagen te verbeteren en versnellen. Mede naar aanleiding van het advies van de werkgroep is in paragraaf 1.4 van deze memorie van toelichting uiteengezet welke maatregelen zijn overwogen en ondernomen om te komen om gedupeerden sneller herstel te bieden. De uitdrukkelijke inzet is om elke gedupeerde zo snel mogelijk weer perspectief te geven en naar voren te kunnen laten kijken. Zo zijn onder meer de volgende maatregelen genomen: capaciteitsvergroting bij UHT van bijna 1.400 naar ruim 2.100 FTE (peildatum december 2023), een groot aantal procesverbeteringen waardoor dossiers veel sneller kunnen worden verstrekt, flexibeler afhandeling van bezwaarzaken, gerichtere inzet van de bezwaarschriftenadviescommissie, opschaling en aanpassing in de structuur bij de CWS, en de introductie van een versnelde schaderoute. Ook wordt doorlopend gezien op welke manier werkprocessen kunnen worden verbeterd en welke maatregelen leiden tot versnelling en verbetering van de hersteloperatie toeslagen. Dit is tot op heden nog onvoldoende gebleken om binnen de wettelijke termijnen te besluiten. Het kabinet bestrijdt dan ook dat het enkel aan symptoombestrijding doet.

Het kabinet beseft dat enkel het verlengen van bepaalde beslistermijnen niet de enige oplossing is of kan zijn om het herstel van gedupeerden te bespoedigen, maar het is hierbij zeker behulpzaam. Op dit moment gelden onrealistische wettelijke beslistermijnen. Indieners van een aanvraag of een bezwaar weten daardoor niet goed waar zij aan toe zijn en voelen zich gedwongen om naar de rechter te stappen. Het instellen van een beroep niet tijdig beslissen is immers op dit moment noodzakelijk om zo snel mogelijk een besluit van UHT te ontvangen op een bezwaar, hetgeen ertoe leidt dat steeds meer personen een dergelijk beroep aantekenen. Hierdoor worden bezwaren die later zijn ingediend gedwongen eerder behandeld door UHT. De Afdeling heeft geconcludeerd dat niet de bestuursrechter, maar alleen de wetgever een collectieve oplossing kan bieden voor onrealistische beslistermijnen bij de hersteloperatie toeslagen.²³ Met dit wetsvoorstel wordt hieraan gehoor gegeven.

Het kabinet stelt voor om zowel de verlenging van de beslistermijn op aanvragen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als de verlenging van de beslistermijnen op bezwaar te laten gelden voor de beslistermijnen die op de datum van inwerkingtreding nog lopen of moeten aanvangen, met betrekking tot aanvragen voor aanvullende compensatie voor werkelijke schade van gedupeerde aanvragers kinderopvangtoeslag en voor de beslistermijnen op bezwaar waarvoor in het onderhavige wetsvoorstel verlenging wordt voorgesteld. Dit betekent dat de termijnen op grond van het voorstel niet blijven gelden zoals die golden op het moment van indiening van een aanvraag of bezwaarschrift. Deze keuze is verdedigbaar vanwege het belang van alle potentieel gedupeerden in de toeslagenproblematiek ten opzichte van die individuele aanvrager of indiener van een bezwaarschrift. De effectiviteit van het wetsvoorstel is hierbij zeer gebaat, omdat UHT verwacht dat zoals in hoofdstuk 1.4 toegelicht, daardoor een aanzienlijk aantal aanvragen voor aanvullende compensatie van werkelijke schade en bezwaarzaken onder de voorgestelde verlenging van termijnen zal vallen.

De werkgroep vraagt zich af of er minder verstreckende maatregelen zijn overwogen die minder inbreuk maken op de rechtsbescherming van betrokkene en geeft aan dat het ouderbelang door het verlengen van beslistermijnen in het geding komt en dat voor UHT geen enkele prikkel meer bestaat om wel te voorzien in een goede procedure om termijnen te halen. Het kabinet gaat in paragraaf 1.5 van deze memorie van toelichting in op de overwogen beleidsalternatieven en heeft deze op basis van het advies aangevuld. Daaruit blijkt dat verstreckender en minder verstreckende alternatieven zijn overwogen. Het voorliggende voorstel poogt daarin een adequate balans te vinden. Er blijft door het verlengen van de huidige beslistermijnen een prikkel voor UHT bestaan om tijdig te beslissen. Indien UHT niet tijdig beslist, bestaat immers nog steeds de mogelijkheid om een ingebrekestelling in te dienen, te verzoeken om een dwangsom of een beroep niet tijdig beslissen in te dienen.

²³ ECLI:NL:RVS:2023:3208

Aanpassing van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift

De werkgroep geeft ten aanzien van de voorgestelde verlenging van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift naar 16 weken aan dat de huidige termijn voor het indienen van een bezwaarschrift door UHT op dit moment niet wordt gehandhaafd. Op dit moment worden daardoor alle bezwaarschriften, dus ook degenen die te laat zijn ingediend, door UHT in behandeling genomen. Dit voorstel om de verlengde wettelijke termijn te gaan hanteren leidt volgens de werkgroep tot een verminderd niveau van rechtsbescherming van ouders. Het voornemen van het kabinet is om de huidige termijn van (in beginsel) zes weken te verlengen en die verlengde termijn te handhaven. Te laat ingediende bezwaarschriften zijn straks (behoudens verschoonbare termijnoverschrijdingen) niet ontvankelijk.²⁴ Hiermee biedt het kabinet enerzijds duidelijkheid aan bezwaarmakers en krijgt anderzijds de Dienst Toeslagen de mogelijkheid om beter in te spelen op de instroom aan bezwaren en op de instroom aan aanvragen tot het toekennen van aanvullende compensatie voor de werkelijke schade.

De werkgroep geeft aan dat niet duidelijk is of UHT ook ten aanzien van al ingediende bezwaarschriften zal overgaan tot een striktere beoordeling van de tijdigheid daarvan. Indien dit het geval is, is dit wat betreft de werkgroep niet aanvaardbaar. Het kabinet deelt deze visie. In hoofdstuk 3 is toegelicht dat het kabinet de termijn om een bezwaar in te dienen niet zal gaan handhaven voor bezwaren die reeds zijn ingediend op het moment van inwerkingtreding van deze wet.

10.4 Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft geadviseerd op de voorgenomen verlenging van bepaalde beslistermijnen op aanvragen en van beslistermijnen in bezwaar en de voorgestelde aanpassing van de termijnen voor het indienen van een bezwaarschrift. Het college merkt op dat de voorgestelde verlenging neerkomt op een tussentijdse wijziging van de spelregels die de huidige situatie met (te) lange doorlooptijden codificeert en de mogelijkheden beperkt voor gedupeerde ouders om hiertegen verzet te bieden. Het college constateert dat nut en noodzaak van de voorgestelde maatregelen op zich zijn onderbouwd, maar tekent daarbij aan dat de verlengingen van de beslistermijnen mogelijk niet zullen bijdragen aan het vertrouwen in de hersteloperatie en dat ze in die zin de ervaren regeldruk kunnen vergroten.

Minder belastende alternatieven

Het ATR geeft aan dat het voorstel om de beslistermijnen te verlengen een ultimatum remedium lijkt te zijn. Het college adviseert te onderzoeken of een minder belastend alternatief te onderzoeken, namelijk of meer aanvragen kunnen vallen onder een forfaitaire aanpak. In de zomer van 2023 is een breed pakket aan maatregelen geïntroduceerd om ouders versneld duidelijkheid te geven over hun herstelproces. Daaruit is voortgekomen dat er een proef wordt gedaan met een vereenvoudigde schaderoute waarin gewerkt wordt met forfaitaire bedragen. Bij hetzelfde maatregelenpakket is overwogen om ouders een financieel aanbod te doen van een vast bedrag na de eerste toets en vóór de integrale beoordeling en daarmee af te zien van verdere stappen in het herstelproces. Mogelijk zou dit – in het meest gunstige scenario – de gehele hersteloperatie met enkele maanden kunnen versnellen, doordat minder mensen een integrale beoordeling nodig hebben of bijvoorbeeld een bezwaar indienen of een verzoek doen over aanvullende werkelijke schade. Daar staat tegenover dat deze maatregel voor veel ouders voor een onwenselijke situatie zorgt. Ouders kunnen zonder informatie uit de integrale beoordeling moeilijk inschatten of dit aanbod hen financieel recht doet. Daarnaast voelt het mogelijk oneerlijk voor ouders die al een integrale beoordeling hebben gehad en deze keuze niet konden maken. Bovendien zou deze extra optie ook veel vragen van de uitvoering bij UHT in het verstrekken van informatie aan ouders en in het aanpassen van de systemen en processen bij de eerste toets en de integrale beoordeling. Hierdoor zou de invoering van de verbetermaatregelen die al in gang zijn gezet mogelijk vertraging oplopen – en daarmee zou deze optie in een ongunstig scenario zelfs voor vertraging van het gehele herstelproces zorgen. Daarom is deze maatregel niet doorgezet. Ook is eerder overwogen om de hoogte van de forfaitaire schadevergoedingen in de integrale beoordeling aan te passen. Voor deze benadering is niet gekozen omdat naar schatting minder dan de helft van de gedupeerden aanvullende schade zal hebben, en deze schade bovendien sterk varieert waardoor er alsnog een noodzaak voor werkelijke schade blijft, en dit bij de andere helft van de gedupeerden juist tot overcompensatie zou leiden.

Informatievoorziening

Het ATR adviseert op tijd te starten met informatievoorziening over waarom aanpassingen nodig zijn en wat dat voor mensen kan betekenen. Ook het monitoren van gedragseffecten in de uitvoering hoort

²⁴ ECLI:NL:CBB:2024:31.

daarbij. Het kabinet onderschrijft het belang van goede en tijdige informatievoorziening, de toelichting in hoofdstuk 9 van deze memorie van toelichting is hierop aangevuld.

Regeldrukkosten

Het ATR adviseert de wijziging regeldrukkosten in kaart te brengen conform de Rijksbrede methodiek en daarbij aandacht te besteden aan de mogelijk toename van ervaren regeldruk. Enerzijds verwacht het ATR een toename omdat de termijn om in bezwaar te gaan verlengd wordt, anderzijds is er mogelijk een afname omdat er minder rechtszaken te verwachten is.

Een accurate inschatting van de daling van regeldrukkosten is lastig te geven. De bandbreedtes over de nog te verwachten aanvragen van aanvullende compensatie van werkelijke schade en bezwaarzaken zijn ruim. Bovendien hebben budgettaire aspecten geen enkele rol gespeeld bij de voorstellen in het onderhavige wetsvoorstel.

11 Comptabiliteitswet 2016

Het instellen van realistische beslistermijnen moet voorkomen dat bij gedupeerden verkeerde verwachtingen worden gewekt over wanneer hun aanvraag of bezwaar wordt afgehandeld, en bovendien moet dit voorkomen dat de behandelvolgorde bij de Dienst Toeslagen bepaald wordt door de keuze van ouders om wel of niet naar de rechter te gaan en een beroep niet tijdig in te dienen.

Alleen de termijnen worden aangepast, waar de beslistermijn nu onrealistisch is én waar nog sprake is van een substantieel aantal nog niet verlopen beslistermijnen en nieuw te verwachten aanvragen of bezwaarzaken. Doordat de beslistermijnen niet voor alle onderdelen in de hersteloperatie worden aangepast, en de aanpassing daarnaast niet geldt voor reeds verlopen beslistermijnen, zal er ook na inwerkingtreding nog binnen de hersteloperatie nog sprake zijn van beroepen niet tijdig beslissen. Het aanpassen van de beslistermijnen leidt er wel toe dat er minder capaciteit benodigd zal zijn om beroepen niet tijdig beslissen af te handelen. Dat vermindert niet alleen de druk op de Dienst Toeslagen, maar ook de druk op de rechtspraak.

Het doel van de aanpassing van de aanvraagtermijn voor verzoeken van aanvullende compensatie is dat aanvragers van kinderopvangtoeslag voldoende de tijd krijgen om een beslissing te nemen over het doen van een aanvraag, in het licht van de nieuwe mogelijkheden hieromtrent, met name met betrekking tot de aanvullende schaderoutes. De aanpassing leidt tevens tot effectievere uitvoering door spreiding van de aanvragen.

Het doel van de aanpassing van de peildatum voor brede ondersteuning aan ouders in het buitenland is aan meer ouders brede ondersteuning te kunnen bieden als zij door de problemen met de kinderopvangtoeslag zich genoodzaakt zagen te vertrekken naar het buitenland. De eerdere peildatum bood daarvoor onvoldoende ruimte. Er bestond een groep ouders die wel vanwege de problemen was vertrokken, maar niet in aanmerking kwam voor hulp. De maatregel is doeltreffend omdat hiermee de ouders bereikt worden die nog niet onder door OTB geholpen konden worden maar ook geen reëel alternatief hadden op het moment van vertrek uit Nederland. De mogelijkheid bestaat, net als bij de oude peildatum, dat ook ouders die om andere redenen zijn vertrokken naar het buitenland, een beroep kunnen doen op brede ondersteuning door OTB. Dit zullen er iets meer zijn dan bij de oude peildatum, omdat de nieuwe peildatum minder ver in het verleden ligt.

12 Evaluatie

Het kabinet heeft aangekondigd de Wht in 2025 te evalueren. De in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen zullen bij die evaluatie betrokken worden. Tot aan het moment van evaluatie blijft het kabinet de voortgang van de hersteloperatie volgen en hiervan verslag doen in de periodieke voortgangsrapportages herstel toeslagen.

Op grond van het door het amendement Leijten aan de Wht toegevoegde artikel 1a Wht wordt binnen één jaar na inwerkingtreding van deze wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk aan de Staten-Generaal gezonden. Deze evaluatie vindt plaats één jaar na inwerkingtreding van de nabestaandenregeling.

II Artikelsgewijze toelichting

Inleidend

De Wht bevat de wettelijke bepalingen betreffende de hersteloperatie toeslagen. Met de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is de Wht uitgebreid met maatregelen voor ex-partners van gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. Daarnaast is met die wijzigingswet onder meer de

kindregeling van de Wht uitgebreid. Ook wordt in de Wht een regeling opgenomen voor nabestaanden in het geval een overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag of een overleden kind bij leven recht zou hebben gehad op compensatie of een tegemoetkoming in het kader van de hersteloperatie toeslagen.

In navolging van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen zijn er nog twee wijzigingswetten die leiden tot wijzigingen en uitbreidingen van de maatregelen in het kader van de hersteloperatie toeslagen: de Fiscale verzamelwet 2024 en Overige fiscale maatregelen 2024.²⁵ Beide wijzigingswetten bevatten aanpassingen van de Wht. Daarnaast bevatten deze wijzigingswetten aanpassingen²⁶ en aanvullingen²⁷ van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen voor zover het gaat om wettelijke bepalingen die nog niet in werking zijn getreden. Dit betreft met name de nabestaandenregeling. Omdat het daar gaat om wettelijke bepalingen die nog in werking moeten treden, is ervoor gekozen om niet de Wht, maar de wijzigingswet – de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen – aan te passen dan wel aan te vullen voordat de betreffende wijzigingsopdrachten van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zullen treden.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat wederom wijzigingen van enkele bepalingen inzake de hersteloperatie toeslagen. Hoewel het voor een deel gaat om voorgestelde wijzigingen van bepalingen die nog niet in werking zijn getreden, in het bijzonder de bepalingen inzake de nabestaandenregeling, is ervoor gekozen om de wijzigingsopdrachten van het onderhavige wetsvoorstel in beginsel te formuleren als wijziging van de Wht ongeacht of de onderliggende wettelijke bepalingen reeds in werking zijn getreden. De reden hiervoor is de samenhang tussen de voorgestelde aanpassingen van de nabestaandenregeling en de voorgestelde aanpassingen van de termijnen die niet alleen betrekking hebben op de nabestaandenregeling, maar ook op andere regelingen binnen de Wht. Uitzondering hierop zijn de bepalingen waarvan in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld die niet op te nemen in de Wht. Het ligt niet voor de hand die eerst in werking te laten treden om vervolgens direct weer te schrappen²⁸. Bij koninklijk besluit zal worden geregeld dat deze aanpassingen van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen de dag na publicatie in het Staatsblad in werking zullen treden. Voor zover het gaat om de overige bepalingen in de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen die nog niet in werking zijn getreden, zullen de aanpassingen ingevolge het onderhavige wetsvoorstel op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden direct nadat die onderliggende wettelijke bepalingen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden.

Artikel I

Artikel I, onderdeel A (artikel 2.9a van de Wet hersteloperatie toeslagen)

In artikel 2.9a, tweede lid, Wht, is de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade (hierna: aanvullende compensatie voor de werkelijke schade) aan degene die partner was van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag op de dag van overlijden van die gedupeerde aanvrager opgenomen. Voorgesteld wordt artikel 2.9a, tweede lid, Wht op diverse onderdelen te wijzigen. Om te beginnen wordt voorgesteld dat de voorwaarde dat al een toekenning plaatsgevonden moet hebben van een compensatie, tegemoetkoming of het forfaitaire bedrag op grond van artikel 2.9a, eerste lid, Wht, vervalt. Die voorwaarde zou namelijk betekenen dat wanneer het forfaitaire bedrag, bedoeld in artikel 2.7 Wht, en de compensatie, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wht of de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, Wht al aan de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag is toegekend, de nabestaande partner van die overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag niet in aanmerking zou komen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Die nabestaande partner heeft dan namelijk op grond van artikel 2.9a, eerste lid, Wht geen recht op toekenning van de daar genoemde voorzieningen.

Daarnaast wordt voorgesteld om de bevoegdheid om besluiten te nemen op aanvragen van nabestaande partners voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade niet te beleggen bij Onze

²⁵ Artikel XII van de Fiscale verzamelwet 2024 en artikel IX van Overige fiscale maatregelen 2024 bevatten wijzigingen van artikelen opgenomen in de Wht.

²⁶ Artikel XIA van de Fiscale verzamelwet 2024 en artikel IXA, onder 1 tot en met 4, 6 en 8, van Overige fiscale maatregelen 2024 bevatten wijzigingen van ingevolge de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen opgenomen maar nog niet in werking getreden artikelen in de Wht.

²⁷ Artikel IXA, onder 5 en 7, van Overige fiscale maatregelen 2024 bevat aanvullingen van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen. Op grond van deze twee onderdelen zijn met ingang van 1 januari 2024 in artikel I van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen de onderdelen JJa, JJb, NNbis en NNter ingevoegd. Deze zullen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zullen treden waarmee de artikelen 6.1a, 6.1b, 6.2bis en 6.2ter in de Wht worden ingevoegd.

²⁸ Waar het gaat om het voorstel tot het laten vervallen van een volledig onderdeel van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is ervoor gekozen om direct in die wet te wijzigen. Dit geldt niet indien, naast een andere wijziging, wordt voorgesteld om bijvoorbeeld slechts een lid te laten vervallen. Om versnippering van de wijzigingsopdracht te voorkomen, wordt die voorgestelde wijzigingsopdracht geformuleerd als wijziging van de Wht.

Minister, maar evenals bij de regeling van aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag bij de Dienst Toeslagen. In de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 5.2 Wht wordt voorts toegelicht dat voorgesteld wordt dat de CWS de Dienst Toeslagen zal adviseren. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Voorts wordt voorgesteld om de formulering van artikel 2.9a, tweede lid, Wht meer in lijn te brengen met de wijze waarop artikel 2.9a, eerste lid, Wht geformuleerd is. Dit brengt het doel van de nabestaandenregeling, namelijk dat een nabestaande van een overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag de herstelmaatregelen wordt geboden waarop de overledene bij leven aanspraak had kunnen maken, beter tot uitdrukking. Daarnaast wordt hiermee ondervangen dat onduidelijkheid kan ontstaan over de vraag of een nabestaande partner in aanmerking komt voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag geen aanvraag heeft ingediend voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade en hij overlijdt nadat de aanvraagtermijn is verlopen. Als de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag gedurende zijn leven niet tijdig een aanvraag heeft ingediend, zou deze niet in aanmerking zijn gekomen voor een aanvullende compensatie voor diens werkelijke schade en komt de nabestaande partner hier dus ook niet voor in aanmerking. De beoordeling van de aanspraak op en de bepaling van de hoogte van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade zullen dus voor de nabestaande partner op dezelfde wijze plaatsvinden als de wijze waarop deze plaatsgevonden zouden hebben bij de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Dientengevolge is dit conform de wijze die is beschreven in- het CWS beleidskader begroting immateriële schadevergoeding en in het Beoordelingskader Materiële Schade van de CWS.²⁹

Voorgesteld wordt om artikel 2.9a, tweede lid, Wht te vervangen en daarmee opnieuw in zijn geheel te formuleren en niet te werken met wijzigingsbepalingen op de specifieke tekstonderdelen, omdat dat gezien het grote aantal wijzigingen in dit geval niet ten goede zou komen aan de leesbaarheid en begrijpelijkheid.

Voor een meer uitgebreide onderbouwing van en toelichting op de voorgestelde wijzigingen van artikel 2.9a, tweede lid, Wht, wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Ook wordt voorgesteld om artikel 2.9a, derde lid, Wht aan te passen. Dit heeft betrekking op de situatie dat aan het partnerschap feitelijk een einde is gekomen voor het overlijden van de gedupeerde aanvrager. In artikel 2.9a, derde lid, Wht wordt geregeld dat in een dergelijk geval deze voormalig partner niet in aanmerking komt voor de voorzieningen, bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, Wht. Het is in lijn met de bedoeling van artikel 2.9a, derde lid, Wht, dat dit artikellid niet uitsluitend ziet op aanspraken op grond van artikel 2.9a, eerste lid, Wht, maar ook op aanspraken op grond van artikel 2.9a, tweede lid, Wht. Omdat wordt voorgesteld dat in artikel 2.9a, tweede lid, Wht niet langer het vereiste wordt gesteld dat aan de partner compensatie, tegemoetkoming of een forfaitair bedrag als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, Wht is toegekend, is het noodzakelijk dat artikel 2.9a, derde lid, niet uitsluitend betrekking heeft op artikel 2.9a, eerste lid, Wht, maar ook op artikel 2.9a, tweede lid, Wht.

Artikel I, onderdeel B (artikel 2.9b van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel 2.9b, tweede lid, Wht, dat betrekking heeft op de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade in de nabestaandenregeling voor het kind van een overleden gedupeerde aanvrager, grotendeels te wijzigen overeenkomstig de wijzigingen die worden voorgesteld met betrekking tot artikel 2.9a, tweede lid, Wht. Alle wijzigingen met betrekking tot de werkelijke schaderegeling voor nabestaanden die zijn voorgesteld voor de partner van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag, worden ook voorgesteld voor zover het gaat om kinderen van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de voorgestelde wijziging van artikel 2.9a, tweede lid, Wht op grond van artikel I, onderdeel A, van het onderhavige wetsvoorstel. Ook in artikel 2.9b, tweede lid, Wht wordt voorgesteld niet langer het vereiste te stellen dat aan het kind compensatie, tegemoetkoming of een forfaitair bedrag als bedoeld in artikel 2.9b, eerste lid, Wht is toegekend. In artikel 2.9b, eerste lid, aanhef, Wht wordt het vereiste gesteld dat het kind uitsluitend in aanmerking komt voor een voorziening op grond van dat eerste lid als de overleden aanvrager geen partner had op de dag van overlijden of wanneer aan het partnerschap feitelijk een einde is gekomen voor het overlijden van de gedupeerde aanvrager (wanneer artikel 2.9a, derde lid, Wht van toepassing is). Vanwege het in artikel 2.9b, tweede lid, Wht voorgestelde vervallen van het vereiste dat er een

²⁹ Het genoemde beleidskader is gepubliceerd in oktober 2022 en het beoordelingskader in februari 2023. Deze documenten zijn onder meer terug te vinden via <https://www.werkelijkeschade.nl/documenten>.

toekenning heeft plaatsgevonden op grond van artikel 2.9b, eerste lid, Wht wordt voorgesteld in artikel 2.9b, tweede lid, Wht te regelen dat het kind van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag in aanmerking komt voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade als de overleden aanvrager geen partner had op de dag van overlijden of wanneer aan het partnerschap feitelijk een einde is gekomen voor het overlijden van de gedupeerde aanvrager.

Voorts wordt voorgesteld om in artikel 2.9b, derde lid, Wht de verwijzing naar artikel 6.1b Wht te vervangen door een verwijzing naar artikel 6.1b, eerste lid, Wht. Artikel 2.9b, derde lid, Wht ziet op de verdeling van het bedrag van de compensatie of de tegemoetkoming over de kinderen die binnen de daarvoor geldende aanvraagtermijn een aanvraag hebben ingediend. Deze wijziging is noodzakelijk, omdat in het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld artikel 6.1b Wht, dat betrekking heeft op de aanvraagtermijn voor de regeling voor nabestaanden van overleden aanvragers van kinderopvangtoeslag, aan te passen door een nieuw lid toe te voegen. Hiermee wordt duidelijk gemaakt dat de verwijzing in artikel 2.9b, derde lid, Wht uitsluitend betrekking heeft op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel a, Wht. Bij het amendement Leijten was kennelijk beoogd om dit artikellid ook van toepassing te laten zijn op een aanvraag als bedoeld in 2.9b, tweede lid, Wht. De bij amendement Leijten ingevoegde aanpassing was echter niet volledig. Zo is bij het bedrag dat wordt verminderd, niet verwezen naar artikel 2.9b, tweede lid, Wht. Ook ontbrak een aanvraagtermijn voor de aanvragen voor aanvullende compensatie. Dat wordt verbeterd in dit wetsvoorstel. Voorgesteld wordt om de verwijzing naar de aanvraag als bedoeld in 2.9b, tweede lid, Wht in artikel 2.9b, derde lid, Wht te schrappen en een vierde lid aan artikel 2.9b Wht toe te voegen waarin artikel 2.9b, derde lid, Wht van overeenkomstige toepassing wordt verklaard ter zake van de toekenning van aanvullende compensatie voor de werkelijke schade.

Artikel I, onderdeel C (artikel 2.14h van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel 2.14h, derde lid, Wht, zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, onder 3, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen 'Onze Minister' te vervangen door 'de Dienst Toeslagen'. Dat artikellid heeft betrekking op de aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor ex-partners. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven is het de bedoeling dat de Dienst Toeslagen de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor ex-partners zal gaan uitvoeren.

Artikel I, onderdelen D en E (artikelen 2.15 en 2.15a van de Wet hersteloperatie toeslagen)

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.15 en 2.15a, eerste lid, onderdeel a, Wht voorzien in een aanpassing van de datum waarop een aanvrager of ex-partner niet in Nederland diende te wonen om in aanmerking te komen voor brede ondersteuning in het buitenland. Indien een aanvrager op 7 juli 2020 niet in Nederland woonde, wordt verondersteld dat diegene is geëmigreerd vanwege de toeslagenproblematiek. Op die datum is de Wet hardheidsaanpassing Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen in werking getreden, waarmee er voor een ieder uitzicht was op hulp en herstel en waardoor er vanaf die datum geen reden meer zou zijn voor ouders om naar het buitenland te vertrekken. Degenen die na 7 juli 2020 zijn geëmigreerd hebben daarom geen recht op brede ondersteuning in het buitenland. Voorgesteld wordt om de datum van 7 juli 2020 te vervangen door 31 december 2021. Voor een onderbouwing van deze nieuwe peildatum wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Hierdoor wordt het mogelijk om brede ondersteuning te bieden aan gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en ex-partners die tussen 7 juli 2020 en 31 december 2021 zijn geëmigreerd.

Artikel I, onderdeel F (artikel 2.15b van de Wet hersteloperatie toeslagen)

In artikel I, onderdeel Q, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is artikel 2.15b Wht opgenomen. Artikel I, onderdeel Q, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen treedt bij koninklijk besluit in werking op het moment dat kan worden gestart met de uitvoering van de nabestaandenregeling in de hersteloperatie toeslagen. Artikel 2.15b Wht biedt de Minister van Financiën de bevoegdheid om ambtshalve brede ondersteuning in het buitenland te bieden aan de partner en diens gezin of het kind van een overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag woonachtig buiten Nederland. Om dezelfde redenen die gelden voor de voorgestelde wijzigingen in artikel I, onderdelen D en E, wordt voorgesteld om in artikel 2.15b Wht de datum van 7 juli 2020 te vervangen door 31 december 2021. Deze wijziging zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, direct na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel Q, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen. Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie en de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdelen D en E, van dit wetsvoorstel.

Artikel I, onderdeel G (hoofdstuk 4a van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om in het opschrift van hoofdstuk 4a Wht te verduidelijken dat de persoonlijke bijstand betrekking heeft op bijstand aan nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.

Artikel I, onderdeel H (artikel 4a.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel 4a.1 Wht aan te passen. Artikel 4a.1 Wht is onderdeel van hoofdstuk 4a Wht dat betrekking heeft op persoonlijke bijstand bij de afhandeling van het herstel voor nabestaanden. Dit hoofdstuk is toegevoegd aan de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen nadat het eerdergenoemde amendement Leijten is aangenomen.³⁰ In artikel 4a.1 Wht is een begripsbepaling opgenomen van het begrip betrokkene. Dit kan zowel gaan om de partner van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag als om het kind van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag. In die definitie is zowel bij de partner als bij het kind geschrapt dat een voorziening als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, Wht, onderscheidenlijk artikel 2.9b, eerste lid, Wht, moet zijn toegekend om te kwalificeren als betrokkene. De reden hiervoor is dat het wenselijk is deze persoonlijke bijstand niet te beperken tot nabestaanden aan wie een toekenning van een voorziening op grond van artikel 2.9a, eerste lid, Wht onderscheidenlijk artikel 2.9b, eerste lid, Wht, heeft plaatsgevonden. Het is de bedoeling dat bijvoorbeeld een nabestaande die uitsluitend nog aanspraak kan maken op aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, ook persoonlijke bijstand kan krijgen. Om aanspraak te kunnen maken op persoonlijke bijstand moet door de nabestaande wel aan een tweetal voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet zijn vastgesteld dat de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag gedupeerd is. Dit vereiste vloeit voort uit het begrip overleden aanvrager zoals opgenomen in artikel 1.1 Wht. In die definitie is opgenomen dat ten aanzien van die overleden aanvrager van een kinderopvangtoeslag een herstelmaatregel als bedoeld in artikel 2.7 Wht is toegepast of dat aannemelijk is dat deze zou zijn toegepast. Daarnaast is een voorwaarde dat men in aanmerking moet komen voor een voorziening, aanvullende tegemoetkoming of aanvullende compensatie op grond van artikel 2.9a Wht (de partner van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag) of op grond van artikel 2.9ab Wht (het kind van de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag). Dit betekent dat het kind alleen in aanmerking komt als er geen partner is die in aanmerking komt. Voor de partner geldt dat deze niet in aanmerking komt voor persoonlijke bijstand wanneer aan het partnerschap feitelijk een einde is gekomen voor het overlijden van de gedupeerde aanvrager (artikel 2.9a, derde lid, Wht). Voor zowel partner als kind geldt dat zij niet in aanmerking komen voor persoonlijke bijstand als op alle onderdelen van de regeling al toekenning heeft plaatsgevonden aan de overleden aanvrager. Zij kunnen dan immers geen aanvraag meer doen op een van de onderdelen van de nabestaandenregeling. Het zou onlogisch zijn wanneer deze partner of dit kind niet in aanmerking komt voor een aanspraak op een voorziening op grond van artikel 2.9a Wht, vervolgens wel in aanmerking zou komen voor persoonlijke bijstand. Daarnaast wordt een begripsbepaling toegevoegd aan artikel 4a.1 Wht, namelijk de begripsbepaling persoonlijke bijstand. Dit begrip wordt genoemd in artikel 4a.2, eerste lid, Wht, maar ook op andere plaatsen in hoofdstuk 4a Wht. Daarom ligt het in de rede om een begripsbepaling op te nemen. Persoonlijke bijstand is de bijstand door de Dienst Toeslagen bij aanvragen en regelingen waar de betrokkene op grond van de Wht aanspraak op kan maken. Dit is grotendeels overgenomen uit de tekst van artikel 4a.2, eerste lid, Wht. Uit die tekst is verwijderd dat het ziet op de overige aanvragen en regelingen, omdat het zoals eerder is toegelicht wenselijk is deze persoonlijke bijstand niet te beperken tot nabestaanden aan wie een toekenning van een voorziening op grond van artikel 2.9a, eerste lid, Wht (partner), onderscheidenlijk artikel 2.9b, eerste lid, Wht (kind), heeft plaatsgevonden. Ook een nabestaande die bijvoorbeeld alleen nog voor de aanvullende compensatie voor werkelijke schade in aanmerking kan komen, is gebaat bij persoonlijke bijstand.

Artikel I, onderdeel I (artikel 4a.2 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om in het opschrift van artikel 4a.2 en in artikel 4a.2, tweede lid (nieuw) Wht, aan het begrip persoonlijk zaakbehandelaar toe te voegen 'nabestaandenregeling'. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar uitsluitend een verduidelijking ten opzichte van de functie van persoonlijk zaakbehandelaar in het proces van integrale beoordeling van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Voor een onderbouwing hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Voorts wordt voorgesteld dat in artikel 4a.2, eerste lid, Wht 'op verzoek' vervalt. De reden hiervoor is dat het de bedoeling is dat de persoonlijke bijstand niet uitsluitend wordt gegeven op verzoek, maar

³⁰ Na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel EEa, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen zal hoofdstuk 4a worden opgenomen in de Wht. De wijziging op grond van het onderhavige artikel zal zoals eerder toegelicht worden verwerkt direct na die inwerkingtreding van artikel I, onderdeel EEa, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen.

dat dit onderdeel wordt van het reguliere proces. Voor een nadere onderbouwing wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie. Daarnaast wordt voorgesteld om de passage 'door de Dienst Toeslagen bij de overige aanvragen en regelingen waar de betrokkene op grond van deze wet aanspraak op kan maken' te laten vervallen. Reden hiervoor is dat wordt voorgesteld om een begripsbepaling op te nemen voor het begrip 'persoonlijke bijstand', waardoor deze tekst overbodig wordt. Zie voor een aanvullende toelichting het slot van de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel H, van dit wetvoorstel.

Ook wordt voorgesteld artikel 4a.2, tweede lid, Wht te laten vervallen. Dit lid is niet noodzakelijk nu uit de voorgestelde definitie van persoonlijke bijstand al blijkt dat deze ziet op de aanvragen en regelingen waarop de Wht betrekking heeft. Dit betreft daarmee ook de regeling van aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor nabestaanden.

Artikel I, onderdeel J (artikel 4a.3 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel 4a.3, eerste lid, Wht, dat betrekking heeft op het persoonlijk gesprek bij de nabestaandenregeling, op een aantal manieren aan te passen. Om te beginnen wordt voorgesteld om het persoonlijk gesprek niet te beperken tot één gesprek, maar de mogelijkheid open te houden voor meerdere persoonlijke gesprekken. Voorts wordt voorgesteld de verwijzing naar artikel 4a.2, eerste lid, Wht in verband met de persoonlijke bijstand te schrappen, aangezien voorgesteld wordt het begrip persoonlijke bijstand te definiëren in artikel 4a.1 Wht. Tot slot wordt, zoals in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel I, toegelicht, voorgesteld in artikel 4a.3, eerste lid, Wht het begrip persoonlijk zaakbehandelaar te vervangen door 'persoonlijk zaakbehandelaar nabestaandenregeling'.

Ook wordt voorgesteld om artikel 4a.3, tweede lid, Wht op diverse plekken te wijzigen. Voorgesteld wordt in artikel 4a.3, tweede lid, aanhef, Wht 'Het persoonlijk gesprek' te vervangen door 'Een persoonlijk gesprek'. Dit vloeit voort uit de voorgestelde wijziging van artikel 4a.3, eerste lid, Wht om de mogelijkheid open te houden dat er meerdere persoonlijke gesprekken gevoerd worden met een nabestaande. Daarnaast wordt voorgesteld om in artikel 4a.3, tweede lid, aanhef, Wht na 'ziet' in te voegen 'desgewenst'. Hiermee wordt voorgesteld te regelen dat de nabestaande die geen behoefte heeft aan alle onderdelen die aan bod kunnen komen gedurende een persoonlijk gesprek, dit aan kan geven. Voorts wordt voorgesteld aan artikel 4a.3, tweede lid, onderdeel a, Wht ter verduidelijking toe te voegen 'waarop de persoonlijke bijstand betrekking heeft'. Ook wordt voorgesteld in artikel 4a.3, tweede lid, onderdeel b, Wht 'ondersteuning als bedoeld in artikel 4a.2, eerste lid' te vervangen door 'persoonlijke bijstand' aangezien in artikel 4a.2, eerste lid, Wht niet wordt gesproken over ondersteuning. Het ligt voor de hand dat bedoeld is hier te verwijzen naar persoonlijke bijstand. Omdat wordt voorgesteld de definitie van persoonlijke bijstand op te nemen als begripsbepaling in artikel 4a.1 Wht is een verwijzing naar artikel 4a.2, eerste lid, Wht niet meer nodig. Verder wordt voorgesteld in artikel 4a.3, tweede lid, onderdeel c, Wht het begrip 'advies' te vervangen door 'informatie'. Dit onderscheidt zich van artikel 4a.3, tweede lid, onderdeel a, Wht, omdat laatstgenoemd onderdeel betrekking heeft op algemene informatie over de regelingen. Artikel 4a.3, tweede lid, onderdeel c, Wht heeft betrekking op informatie die meer specifiek is toegesneden op regelingen in het licht van de situatie van die nabestaande. Tevens wordt voorgesteld dat in dat onderdeel ', indien de betrokkene dit wenst' vervalft. Die toevoeging is niet meer noodzakelijk nu wordt voorgesteld 'desgewenst' toe te voegen aan artikel 4a.3, tweede lid, aanhef, Wht. Voor een nadere toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Ten slotte wordt voorgesteld aan artikel 4a.3, tweede lid, Wht twee onderdelen toe te voegen. Deze zijn feitelijk verplaatst van artikel 4a.3, derde lid, Wht naar artikel 4a.3, tweede lid, Wht, omdat zij onderdeel kunnen uitmaken van de persoonlijke bijstand en dus van het persoonlijk gesprek. Om die reden wordt ook voorgesteld dat artikel 4a.3, derde lid, Wht vervalft.

Artikel I, onderdeel K (artikel 4a.4 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om ook in artikel 4a.4 Wht³¹ gebruik te maken van het begrip persoonlijke bijstand nu voorgesteld wordt om in artikel 4a.1 Wht een definitie op te nemen van het begrip persoonlijke bijstand. Er wordt vanuit gegaan dat met persoonlijke behandeling eigenlijk persoonlijke bijstand werd bedoeld. Ook wordt voorgesteld dat 'tevens' vervalft, aangezien dit begrip hier geen toegevoegde waarde heeft.

Artikel I, onderdeel L (artikel 5.2 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Artikel 5.2 Wht regelt de grondslag voor het instellen van commissies met het oog op de uitvoering

³¹ Deze wijziging heeft ook betrekking op het opschrift van het artikel.

van bepaalde artikelen van de Wht. Voorgesteld wordt in artikel 5.2, eerste, tweede en derde lid, Wht een verwijzing in te voegen naar de artikelen 2.9a, tweede lid, en 2.9b, tweede lid, Wht en in verband daarmee ook 'de partner of het kind van een overleden aanvrager' in te voegen op diverse plaatsen in eerstgenoemd artikel. Reden hiervoor is dat de CWS de Dienst Toeslagen evenals bij de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag zal adviseren over de werkelijke schade. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie.

Voorts wordt voorgesteld om aan artikel 5.2 Wht een zesde lid toe te voegen. Het voorgestelde artikel 5.2, zesde lid, Wht heeft betrekking op de aanvullende compensatie voor werkelijke schade voor de ex-partner als bedoeld in artikel 2.14h, derde lid, Wht zoals dat luidt na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, onder 2, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen. Voorgesteld wordt dat artikel 5.2, eerste tot en met vijfde lid, Wht van overeenkomstige toepassing is in die situatie. Reden hiervoor is dat voorgesteld wordt dat de Dienst Toeslagen deze regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de ex-partner gaat uitvoeren en dat het, evenals bij de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag en nabestaanden, de bedoeling is dat de CWS de Dienst Toeslagen zal adviseren. Toch is ervoor gekozen om de wijzigingsbepaling anders te formuleren dan het geval is bij de nabestaande. Hiervoor zijn twee redenen. De eerste is dat het ook toevoegen van de ex-partner aan de genoemde teksten een zeer lastig leesbare tekst zal opleveren. De tweede reden is dat het op dit moment nog niet volledig duidelijk is welk van beide regelingen eerder in werking zal treden.

Artikel I, onderdeel M (artikel 6.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

De voorgestelde wijziging van artikel 6.1, eerste lid, Wht voorziet in de introductie van een verlengde termijn voor het doen van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Er wordt een zin aan artikel 6.1, eerste lid, Wht toegevoegd waarin wordt bepaald dat een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, Wht (aanvullende compensatie voor de werkelijke schade gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag) of 2.6, derde lid, Wht (aanvullende O/GS-tegemoetkoming gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag) wordt ingediend vóór 1 januari 2025. Een dergelijke aanvraag kan worden gedaan door een aanvrager van kinderopvangtoeslag aan wie de compensatie, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wht, of de O/GS-tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, Wht, is toegekend.

De voorgestelde wijziging van artikel 6.1, derde lid, Wht hangt samen met de verlenging van de aanvraagtermijn conform artikel 6.1, eerste lid, Wht. Deze wijziging voorziet erin dat gedupeerden waarvan de beschikking tot toekenning van de compensatie of tegemoetkoming, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wht, onderscheidenlijk artikel 2.6, eerste lid, Wht, na 1 juli 2024 komt vast te staan tot uiterlijk zes maanden na de datum waarop die beschikking onherroepelijk vast komt te staan een aanvraag kunnen indienen voor de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade.

Artikel I, onderdeel N (artikel 6.1b van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel 6.1b Wht te wijzigen. Artikel 6.1b Wht heeft betrekking op de aanvraagtermijnen voor de nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag.³²

Op dit moment is geen aanvraagtermijn geregeld voor de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade op grond van artikel 2.9a, tweede lid, of 2.9b, tweede lid, Wht voor nabestaanden. Voorgesteld wordt daarom om die toe te voegen aan artikel 6.1b Wht. Voorgesteld wordt dat een dergelijke aanvraag wordt ingediend binnen zes maanden na de datum van inwerkingtreding van de artikelen 2.9a, onderscheidenlijk artikel 2.9b, Wht indien de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag is overleden voor inwerkingtreding van die artikelen. Voorgesteld wordt voorts dat de aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade door de nabestaande binnen zes maanden na de datum van overlijden van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag gedaan dient te zijn indien de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag overlijdt na de inwerkingtreding van artikel 2.9a Wht onderscheidenlijk artikel 2.9b Wht. De aanvraagtermijn die van toepassing is op grond van artikel 6.1b, eerste lid, Wht is niet goed toepasbaar als aan de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag in het kader van de integrale beoordeling nog geen toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of van een O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, Wht. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemene deel van deze memorie. Daarom wordt voorgesteld een

³² Dit artikel wordt ingevolge artikel I, onderdeel JJb, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen na inwerkingtreding van laatstgenoemd artikel opgenomen in de Wht. Artikel I, onderdeel JJb, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dit zal niet eerder geschieden dan dat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven. Het is de bedoeling dat artikel 6.1b Wht direct na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel JJb, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen wordt gewijzigd.

tweede lid toe te voegen aan artikel 6.1b Wht dat een afwijkende aanvraagtermijn regelt voor de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade in die situatie. Voorgesteld wordt dat in een dergelijke situatie een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade op grond van artikel 2.9a, tweede lid, Wht of artikel 2.9b, tweede lid, Wht pas gedaan kan worden door de nabestaande nadat aan die nabestaande toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie³³ of O/GS-tegemoetkoming³⁴, oftewel na de integrale beoordeling. Ook wordt voorgesteld dat deze aanvraag ingediend moet zijn uiterlijk zes maanden na de datum waarop die beschikking tot toekenning van compensatie of O/GS-tegemoetkoming onherroepelijk is geworden.

Artikel I, onderdeel O (artikel 6.2 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

In artikel 6.2 Wht zijn de beslistermijnen geregeld bij beschikkingen op aanvraag in het kader van de hersteloperatie toeslagen. In artikel 6.2, eerste lid, Wht is onder meer de beslistermijn opgenomen voor aanvragen die worden gedaan voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade door de aanvrager van kinderopvangtoeslag op grond van artikel 2.1, derde lid, Wht, of op grond van artikel 2.6, derde lid, Wht. Hier is geregeld dat een beslistermijn van toepassing is van zes maanden, die eenmaal met een termijn van maximaal zes maanden kan worden verlengd. In het onderhavige onderdeel wordt voorgesteld om de verwijzing naar artikel 2.1, derde lid, en 2.6, derde lid, Wht te schrappen en een lid in te voegen in artikel 6.2 Wht. In dit in te voegen artikel 6.2, lid 1a, Wht wordt voorgesteld dat de Dienst Toeslagen besluit binnen een termijn van twaalf maanden na ontvangst van de aanvraag van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade. Deze termijn kan eenmaal met maximaal twaalf maanden worden verlengd. Er is voor gekozen om na artikel 6.2, eerste lid, Wht een lid 1a in te voegen en niet aan artikel 6.2 Wht een lid toe te voegen of de leden van artikel 6.2 Wht te vernummeren, omdat dit de kenbaarheid niet ten goede komt. Het toevoegen van een lid ligt niet voor de hand, omdat er in artikel 6.2 Wht voor is gekozen om de beslistermijnen in het kader van de hersteloperatie toeslagen in volgorde van plaatsing van het relevante artikel in de Wht te volgen. Het ligt niet voor de hand hier nu vanaf te wijken. Ook is het niet wenselijk te vernummeren omdat elders in de Wht verwezen wordt naar verschillende leden van artikel 6.2 Wht en omdat hiermee de connectie met de toelichting op de diverse leden minder duidelijk zou worden. Dat wordt gezien het belang van het onderwerp beslistermijnen in het kader van de hersteloperatie toeslagen onwenselijk geacht. Tot slot wordt voorgesteld dat voor de beslistermijn voor aanvragen voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor ex-partners op grond van artikel 2.14h, derde lid, Wht zoals dat komt te luiden na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, onder 3, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, eveneens een beslistermijn van twaalf maanden van toepassing zal zijn die eenmaal kan worden verlengd met een termijn van ten hoogste twaalf maanden. Voor een nadere onderbouwing hiervan wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. In artikel I, onderdeel NN, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is een wijziging opgenomen van artikel 6.2, eerste lid, Wht die na inwerkingtreding regelt dat voor de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor ex-partners een beslistermijn van toepassing is van zes maanden die eenmaal met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd. Dit artikel is nog niet in werking getreden. In artikel II, onderdeel A, onder 2, van het onderhavige wetsvoorstel wordt daarom voorgesteld artikel I, onderdeel NN, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen te laten vervallen.

Artikel I, onderdeel P (artikel 6.2ter van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel 6.2ter Wht op een aantal onderdelen te wijzigen. Artikel 6.2ter Wht heeft betrekking op de beslistermijn bij de beschikking op aanvraag van nabestaanden van de overleden gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag.³⁵ De voorgestelde wijzigingen leiden tot vernummering van artikel 6.2ter, derde lid, Wht tot artikel 6.2ter, zevende lid, Wht.

De voorgestelde wijziging van artikel 6.2ter, eerste lid, Wht is een gevolg van het feit dat in dit lid uitsluitend wordt verwezen naar de Dienst Toeslagen als uitvoerend bestuursorgaan. In artikel 6.2ter, eerste lid, Wht wordt verwezen naar onder meer artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel b, Wht en artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel b, Wht. Dit betreft het toekennen aan de nabestaande van de overleden

³³ Toekenning van compensatie aan partners van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag op grond van artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, of aan kinderen van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag op grond van artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, Wht.

³⁴ Toekenning van O/GS-tegemoetkoming aan partners van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag op grond van artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, of aan kinderen van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag op grond van artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, Wht.

³⁵ Dit artikel wordt met de inwerkingtreding van artikel I, onderdeel NNter, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen in de Wht opgenomen. Artikel I, onderdeel NNter, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is nog niet in werking getreden. Dit zal op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip geschieden. Het is de bedoeling dat artikel 6.2ter Wht direct na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel NNter, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen wordt gewijzigd.

gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag van de voorziening dat de regeling van private schulden³⁶ van overeenkomstige toepassing is. In de Wht is geregeld dat de toekenning hiervan formeel plaatsvindt door de Minister van Financiën. Deze wordt echter niet genoemd in artikel 6.2ter Wht. Om deze omissie te herstellen wordt de verwijzing naar artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel b, Wht onderscheidenlijk de verwijzing naar artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel b, Wht geschrapt in artikel 6.2ter, eerste tot en met derde lid, Wht. In het voorgestelde artikel 6.2ter, derde lid, Wht wordt de beslistermijn opgenomen met betrekking tot een aanvraag van de partner van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag voor de overeenkomstige toepassing van de regeling voor private schulden op grond van artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel b, Wht. In het voorgestelde artikel 6.2ter, achtste lid, Wht wordt de beslistermijn opgenomen met betrekking tot een aanvraag van kinderen van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag voor de overeenkomstige toepassing van de regeling voor private schulden op grond van artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel b, Wht.

Daarnaast is het noodzakelijk artikel 6.2ter Wht aan te passen, omdat op dit moment geen beslistermijn geregeld is voor een aanvraag voor de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade door de nabestaande behalve voor de situatie waarin dit op verzoek wordt betroken in het persoonlijk gesprek³⁷. Voorgesteld wordt de bepaling die hierop ziet te laten vervallen. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel A, onder 3, en naar het algemeen deel van deze memorie. Daarom wordt voorgesteld aan artikel 6.2ter Wht een aantal leden toe te voegen, zodat ook voor deze regeling een beslistermijn wordt opgenomen in de Wht. In het voorgestelde artikel 6.2ter, vierde tot en met zesde lid, Wht is de beslistermijn opgenomen met betrekking tot een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de partner van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Voor de vraag welke beslistermijn voor een dergelijke aanvraag geldt, is bepalend of bij de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag een integrale beoordeling heeft plaatsgevonden. Dit is het geval als voorafgaand aan het overlijden van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie of een O/GS-tegemoetkoming aan die overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag in het kader van de integrale beoordeling³⁸. Als bij de overleden aanvrager integrale beoordeling heeft plaatsgevonden dan geldt op grond van het voorgestelde artikel 6.2ter, vierde lid, Wht voor de partner van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag als uitgangspunt een beslistermijn van toepassing van zes maanden na ontvangst van een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9a, tweede lid, Wht (dus een aanvraag door de nabestaande partner voor de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade), welke eenmaal met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd. Dat is de situatie waarin de aanvraagtermijn, bedoeld in artikel 6.1b, eerste lid, Wht, van toepassing is. Voorgesteld wordt om in artikel 6.2ter, vijfde lid, Wht te regelen dat in afwijking van artikel 6.2ter, vierde, Wht een beslistermijn geldt van zes maanden vanaf de datum van inwerkingtreding van artikel 2.9a, tweede lid, Wht, indien een aanvraag is gedaan vóór het moment van inwerkingtreding van dat artikel. Dit is in lijn met hetgeen in artikel 6.2ter, tweede lid, Wht is geregeld met betrekking tot een aanvraag als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, onderdelen a en b, Wht. Ook hier geldt dat de termijn eenmaal met ten hoogste zes maanden kan worden verlengd.

Het voorgestelde artikel 6.2ter, zesde lid, Wht regelt de beslistermijn ten aanzien van een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade op grond van artikel 2.9a, tweede lid, Wht door een partner van de overleden gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag voor de situatie waarin voorafgaand aan het overlijden van die overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag geen toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie of een O/GS-tegemoetkoming in het kader van de integrale beoordeling. Dat is de situatie waarin de aanvraagtermijn van artikel 6.1b, tweede lid, Wht van toepassing is. Deze aanvraag wordt op grond van artikel 6.1b, tweede lid, Wht niet eerder gedaan dan na toekenning van de compensatie of een O/GS-tegemoetkoming en binnen zes maanden na de datum waarop de beschikking tot toekenning hiervan onherroepelijk vast komt te staan. In vorengenoemde situatie besluit de Dienst Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder vervalt dan zes maanden nadat de beschikking tot toekenning aan de partner van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag van compensatie of een O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2.9a, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, Wht in het kader van de integrale beoordeling onherroepelijk is geworden. Voorgesteld wordt dat ook deze termijn die van toepassing is op grond van artikel 6.2ter, zesde lid, eerste volzin, Wht eenmaal met maximaal zes maanden kan worden verlengd.

³⁶ Dat betreft overeenkomstige toepassing van afdeling 4.1 van de Wht.

³⁷ Er is slechts in het in artikel I, onderdeel NNa, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen opgenomen artikel 6.2a Wht geregeld welke beslistermijn geldt indien de nabestaande kiest voor het persoonlijk gesprek, waarbij de werkelijke schade betrokken kan worden.

³⁸ Dat betreft toekenning van compensatie als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, Wht of een O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2.6, eerste lid, Wht.

In het voorgestelde artikel 6.2ter, negende en tiende lid, Wht is de beslistermijn opgenomen met betrekking tot een aanvraag voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de kinderen van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag op grond van artikel 2.9b, tweede lid, Wht. Voor de vraag welke beslistermijn voor een dergelijke aanvraag geldt, is ook hier bepalend of bij de overleden aanvrager van kinderopvangtoeslag een integrale beoordeling heeft plaatsgevonden. In artikel 6.2ter, negende lid, Wht wordt voorgesteld dat de Dienst Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na het verstrijken van de op grond van artikel 6.1b, eerste lid, Wht geldende aanvraagtermijn beslist als de in dat artikel bedoelde aanvraagtermijn van toepassing is. Dit is het geval als aan de overleden gedupeerde ouder van het kind toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie of van een O/GS-tegemoetkoming in het kader van de integrale beoordeling. Voorgesteld wordt dat deze beslistermijn eenmaal met maximaal zes maanden kan worden verlengd. In artikel 6.2ter, tiende lid, Wht wordt de beslistermijn voorgesteld die van toepassing is op een aanvraag van een kind van een overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag aan wie geen toekenning heeft plaatsgevonden van compensatie of een O/GS-tegemoetkoming in het kader van de integrale beoordeling voor diens overlijden. In die situatie wordt voorgesteld dat de Dienst Toeslagen besluit binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder vervalt dan zes maanden nadat de beschikking tot toekenning van compensatie of O/GS-tegemoetkoming als bedoeld in artikel 2.9b, eerste lid, onderdeel a, onder 1° of 2°, Wht, onherroepelijk is geworden voor alle kinderen van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag die tijdig een aanvraag tot toekenning daarvan hebben ingediend. Het is noodzakelijk om dit af te wachten in verband met de verdeling naar rato die van toepassing is voor de nabestaandenregeling indien meerdere kinderen van de overleden gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag in aanmerking komen. De beslistermijn die van toepassing is op grond van artikel 6.2ter, tiende lid, eerste volzin, Wht, kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 6.8 en 6.9 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om in artikel 6.8, negende lid, en 6.9, tiende lid, na 'voorziening' in te voegen ' , aanvullende compensatie of aanvullende tegemoetkoming'. Deze wijziging wordt voorgesteld in verband met de toevoeging van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de nabestaanden aan de artikelen 2.9a en 2.9b Wht.

Artikel I, onderdeel R (artikel 6.10 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt artikel 6.10, eerste lid, Wht te wijzigen. Dat artikel heeft betrekking op de terugvordering van verstrekkingen op grond van de Wht die ten onrechte zijn toegekend, indien opzettelijk onjuiste informatie is verstrekt of wanneer men wist of redelijkerwijs behoorde te weten dat er geen recht bestond op die toekenning. Nu wordt voorgesteld de uitvoering van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de ex-partner als bedoeld in artikel 2.14h, derde lid, Wht zoals dat luidt na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, onder 3, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen te beleggen bij de Dienst Toeslagen, ligt het voor de hand de verwijzing naar genoemd artikel 2.14h, derde lid, Wht op te nemen in artikel 6.10, eerste lid, Wht. De terugvordering van ten onrechte verstrekte compensatie aan de ex-partner als bedoeld in artikel 2.14h, eerste lid, Wht wordt namelijk ook geregeld in artikel 6.10, eerste lid, Wht. Hiermee kan artikel I, onderdeel WW, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen vervallen. Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel II, onderdeel A, onder 4.

Artikel I, onderdeel S (artikel 6.10a van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Artikel 6.10a Wht regelt dat het moment waarop de termijn voor het maken van bezwaar tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen in het kader van de hersteloperatie toeslagen aanvangt, afwijkt van hetgeen van toepassing zou zijn op grond van artikel 6:8 Awb. Op dit moment geldt voor de hersteloperatie toeslagen de in artikel 6:7 Awb opgenomen termijn van zes weken voor het indienen van het bezwaar na aanvang van die termijn. Voorgesteld wordt de termijn voor het indienen van een bezwaar tegen een beschikking op grond van de Wht te verruimen naar een termijn van zestien weken. Aangezien dit eveneens een afwijking van de Awb betreft die betrekking heeft op de bezwaartermijn, wordt voorgesteld deze afwijking eveneens op te nemen in artikel 6.10a Wht. Hiertoe wordt voor de huidige tekst van dat artikel de aanduiding '2.' geplaatst en wordt een eerste lid ingevoegd.

Artikel I, onderdeel T (artikel 6.10aa van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Als een bezwaarschrift is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van de Wht, wordt de beslistermijn op dit moment bepaald door artikel 7:10 Awb. Dat wil zeggen dat er op grond van artikel 7.10, eerste lid, Awb een beslistermijn van toepassing is van zes weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Als er een bezwaarschriftenadviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld, bedraagt de beslister-

mijn op grond van artikel 7:10, eerste lid, Awb twaalf weken. Op grond van artikel 7:10, derde lid, Awb kan de termijn eenmaal met ten hoogste zes weken worden verlengd. De beslistermijn op bezwaar bedraagt dus ten hoogste achttien weken. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, blijkt deze beslistermijn in de praktijk onhaalbaar. Daarom wordt een afwijking van de op grond van de Awb geldende beslistermijnen op een ingediend bezwaarschrift voorgesteld. Hiertoe wordt voorgesteld na artikel 6.10a Wht een nieuw artikel in te voegen.

Op grond van het voorgestelde artikel 6.10aa, eerste lid, Wht is de beslistermijn voor een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van de artikelen 2.1, eerste of derde lid, of 2.6, eerste of derde lid, Wht twaalf maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. De Dienst Toeslagen kan de beslissing voor ten hoogste twaalf maanden verdagen. Deze termijnen zijn van toepassing op bezwaarschriften die betrekking hebben op beschikkingen met betrekking tot compensatie voor de aanvrager van kinderopvangtoeslag (artikel 2.1, eerste lid, Wht), aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de aanvrager van kinderopvangtoeslag (artikel 2.1, derde lid, Wht), O/GS-tegemoetkoming voor de aanvrager van kinderopvangtoeslag (artikel 2.6, eerste lid, Wht) en aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de aanvrager van kinderopvangtoeslag (artikel 2.6, derde lid, Wht).

Op grond van het voorgestelde artikel 6.10aa, tweede lid, Wht is de beslistermijn voor een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van afdeling 2.2 Wht of op grond van de artikel 2.7, eerste of tweede lid, afdeling 2.2, of de artikelen 2.14h, eerste lid, 2.16, eerste lid, of 2.17, eerste lid, Wht zes maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. De Dienst Toeslagen kan de beslissing voor ten hoogste zes maanden verdagen. Deze termijnen zijn ten eerste van toepassing op bezwaarschriften die betrekking hebben op beschikkingen met betrekking tot afdeling 2.2 Wht. Dat betekent dat deze termijnen van toepassing zijn met betrekking tot beschikkingen die betrekking hebben op tegemoetkoming voor kinderen, pleegkinderen of voormalig pleegkinderen van de gedupeerde aanvrager of diens toeslagpartner of ex-partner op grond van de genoemde afdeling. Ook zijn deze termijnen van toepassing op bezwaarschriften die betrekking hebben op het forfaitaire bedrag voor de aanvrager van kinderopvangtoeslag (artikel 2.7, eerste of tweede lid, Wht), de compensatie voor de ex-partner van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag (2.14h, eerste lid, Wht), de tegemoetkoming voor de aanvrager van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget vanwege institutionele vooringenomenheid (artikel 2.16, eerste lid, Wht) of de tegemoetkoming voor de aanvrager van huurtoeslag, zorgtoeslag of kindgebonden budget vanwege onterechte kwalificatie opzet of grove schuld (artikel 2.17, eerste lid, Wht).

Daarnaast wordt in het voorgestelde artikel 6.10aa, derde lid, Wht geregeld dat in afwijking van artikel 7:10, eerste lid, Awb de beslistermijn die van toepassing is met betrekking tot een bezwaar als bedoeld in artikel 6.10, eerste of tweede lid, Wht, wordt verlengd met zes maanden indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb is ingesteld ten behoeve van die beslissing op bezwaar. In het kader van de hersteloperatie toeslagen gaat het dan om de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen, waarop de Instellingsregeling Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen van toepassing is. Indien de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen wordt ingeschakeld ten behoeve van een beslissing op bezwaar, wordt de beslistermijn verlengd met zes maanden. De Dienst Toeslagen dient dit op grond van artikel 7:13, eerste lid, Awb, zo spoedig mogelijk mee te delen aan de indiener van het bezwaarschrift. Dit kan zowel tijdens de oorspronkelijke beslistermijn van twaalf maanden (als artikel 6.10aa, eerste lid, Wht van toepassing is) of zes maanden (als artikel 6.10aa, tweede lid, Wht van toepassing is) of tijdens de periode waarin de beslistermijn is verdaagd op grond van artikel 6.10aa, eerste lid, Wht (met ten hoogste twaalf maanden) of op grond van artikel 6.10aa, tweede lid, Wht (met ten hoogste zes maanden). De beslistermijn is dus ten hoogste dertig maanden gerekend van de dag na die waarop de termijn om een bezwaarschrift in te dienen verloopt (dan vangt immers de beslistermijn aan). De wijzigingen hebben onmiddellijke werking. Dat wil zeggen dat op beslistermijnen die zijn verlopen voor aanvang van de inwerkingtreding van het onderhavige artikel een beslistermijn van ten hoogste achttien weken van toepassing is gerekend vanaf de dag na die waarop de bezwaartermijn is verstreken. Als de beslistermijn nog loopt op de dag van inwerkingtreding is de beslistermijn ten hoogste dertig maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de bezwaartermijn is verstreken.

Artikel I, onderdeel U (artikel 6.10aa van de Wet hersteloperatie toeslagen)

In artikel 2.14h, derde lid, Wht wordt vanaf de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, onder 3, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen de aanspraak voor de ex-partner van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag op aanvullende compensatie voor de werkelijke schade geregeld. Zonder nadere regeling zou in het geval van een bezwaar tegen een beschikking op grond van artikel 2.14h, derde lid, Wht de beslistermijn op grond van artikel 7:10 Awb van toepassing zijn. Voorgesteld wordt om de beslistermijn met betrekking tot een door de ex-partner

ingediend bezwaarschrift betreffende een beschikking op grond van artikel 2.14h, derde lid, Wht, gelijk te trekken met de voorgestelde beslistermijn op bezwaar voor de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag. Voor een nadere onderbouwing hiervan wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Hiertoe wordt voorgesteld een verwijzing naar artikel 2.14h, derde lid, Wht toe te voegen aan het voorgestelde artikel 6.10aa, eerste lid, Wht. De beslistermijn met betrekking tot een bezwaarschrift betreffende de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de ex-partner wordt hiermee twaalf maanden, welk termijn eenmaal met ten hoogste twaalf maanden kan worden verlengd. De toevoeging van artikel 2.14h, derde lid, Wht aan artikel 6.10aa Wht is geformuleerd als wijzigingsbepaling en is niet direct opgenomen in artikel 2.14h, derde lid, Wht, omdat nog niet duidelijk is wanneer de regeling voor de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de ex-partner in werking kan treden.

Artikel I, onderdeel V (artikel 6.10ab van de Wet hersteloperatie toeslagen)

In de in artikel I, onderdeel K, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen opgenomen afdeling 2.2A Wht is de tegemoetkoming voor nabestaanden van overleden kinderen opgenomen. Deze regeling voor nabestaanden van overleden kinderen is nog niet in werking getreden. Na inwerkingtreding gelden ook voor deze regeling de in de Awb opgenomen termijnen voor de beslissing op een ingediend bezwaarschrift. Voorgesteld wordt om ook voor de regeling voor nabestaanden van overleden kinderen een verruiming van de beslistermijnen op bezwaar te regelen. Voor een bezwaarschrift dat is ingediend vanwege een beschikking die is gegeven op grond van afdeling 2.2A Wht, wordt voorgesteld om aan te sluiten bij de in artikel 6.10aa, tweede lid, Wht opgenomen beslistermijnen. Dat houdt in dat een beslistermijn zou gaan gelden van zes maanden gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken, waarbij de Dienst Toeslagen de beslissing voor ten hoogste zes maanden kan verdagen. Er is gekozen voor een separaat artikel voor de beslistermijn op bezwaar voor nabestaanden van overleden kinderen om dezelfde reden dat de aanvraag- en beslistermijnen met betrekking tot die groep in een apart artikel zijn opgenomen na inwerkingtreding van Overige fiscale maatregelen 2024. Er is op bepaalde onderdelen in de hersteloperatie toeslagen nog onduidelijkheid over de volgorde van inwerkingtreding. Het in een separaat artikel plaatsen ondervangt dit. In het voorgestelde artikel 6.10ab, tweede lid, Wht wordt geregeld dat artikel 6.10aa, derde lid, Wht van overeenkomstige toepassing is. Dat wil zeggen dat wanneer de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen ook ingeschakeld zou worden met betrekking tot een beslissing op bezwaar ten aanzien van een beschikking op grond van afdeling 2.2A Wht, ook een verlenging van de beslistermijn op bezwaar met zes maanden van toepassing zou zijn. In dat geval zou de maximale beslistermijn dus achttien maanden bedragen.

Artikel I, onderdeel W (artikel 6.11 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

In artikel 6.11, tiende lid, Wht wordt ten onrechte nog verwezen naar de Belastingdienst/Toeslagen in plaats van naar de Dienst Toeslagen. Voorgesteld wordt om deze omissie te herstellen.

Artikel I, onderdeel X (artikel 6.12 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Artikel 6.12 Wht heeft betrekking op de verstrekking en het gebruik van gegevens door Dienst Toeslagen en de Minister van Financiën. Voorgesteld wordt om in artikel 6.12, achttiende en negentiende lid, Wht de verwijzing naar Onze Minister te vervangen door een verwijzing naar de Dienst Toeslagen respectievelijk de verwijzing naar Onze Minister te schrappen. Deze wijziging wordt voorgesteld in verband met het feit dat het de bedoeling is dat niet Onze Minister, maar de Dienst Toeslagen de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor ex-partners zal gaan uitvoeren.

Artikel I, onderdeel Y (artikelen 8.9, 8.10 en 8.11 van de Wet hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om na artikel 8.8 Wht drie artikelen in te voegen die overgangsrecht regelen voor de voorstellen tot verlenging van de beslistermijn op aanvraag voor aanvullende compensatie of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade voor aanvragers van kinderopvangtoeslag (het voorgestelde artikel 8.9 Wht), de bezwaartermijn van zes weken naar zestien weken (het voorgestelde artikel 8.10 Wht), en de beslistermijnen op bezwaar in het kader van de hersteloperatie toeslagen (het voorgestelde artikel 8.11 Wht).

In het voorgestelde artikel 8.9 Wht wordt het overgangsrecht geregeld voor de verlenging van beslistermijnen op aanvraag voor aanvullende compensatie of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade door gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. Die verlenging is opgenomen in de in artikel I, onderdeel O, voorgestelde wijziging van artikel 6.2 Wht. Daarin wordt voorgesteld om de verwijzing naar de artikelen 2.1, derde lid, en 2.6, derde lid, Wht in

artikel 6.2, eerste lid, Wht te schrappen en de beslistermijnen met betrekking tot een aanvraag als bedoeld in die artikelen op te nemen in het voorgesteld artikel 6.2, lid 1a, Wht. Hiermee wordt voorgesteld om de huidige beslistermijn van zes maanden die met zes maanden verlengd kan worden, te wijzigen in een beslistermijn van twaalf maanden die verlengd kan worden met twaalf maanden met betrekking tot een aanvraag op grond van artikel 2.1, derde lid, Wht (aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag) of 2.6, derde lid, Wht (aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade voor de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag). De wijziging van de genoemde beslistermijn van zes maanden naar twaalf maanden en de verlengingsmogelijkheid hiervan die eveneens wordt verhoogd van zes naar twaalf maanden, zal uitsluitend van toepassing zijn in de situatie dat de beslistermijn nog niet is aangevangen op de dag van inwerkingtreding of in de situatie dat deze beslistermijn op dat moment nog niet is verlopen. Als de voor de Dienst Toeslagen geldende beslistermijn met betrekking tot een aanvraag voor aanvullende compensatie of een aanvullende O/GS-tegemoetkoming voor de werkelijke schade is verstreken op de dag van inwerkingtreding, blijft artikel 6.2 Wht zoals dat luidde voor die dag van inwerkingtreding van toepassing. Die beslistermijnen zijn immers al vervallen en zullen niet herleven.

In het voorgestelde artikel 8.10 Wht wordt ten eerste geregeld dat de in artikel I, onderdeel S, voorgestelde bezwaartermijn van zestien weken met betrekking tot beschikkingen van de Dienst Toeslagen in het kader van de hersteloperatie toeslagen (het voorgestelde artikel 6.10a, eerste lid, Wht) van toepassing is als de bezwaartermijn nog niet verstreken is op de dag van inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 6.10a, eerste lid, Wht. Daarnaast wordt voorgesteld dat deze bezwaartermijn van zestien weken ook van toepassing zal zijn in die gevallen dat de bezwaartermijn met betrekking tot een beschikking weliswaar verlopen is op de datum van inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 6.10a, eerste lid, Wht maar dat deze niet verlopen geweest zou zijn als met betrekking tot die beschikking al een bezwaartermijn van zestien weken van toepassing was geweest op het moment dat de bezwaartermijn aanving. De verlenging van de bezwaartermijn voor deze groep is uitsluitend van toepassing indien nog geen bezwaarschrift is ingediend voor de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel S, van het onderhavige wetsvoorstel. Voor een onderbouwing hiervan wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie. Als de bezwaartermijn van zes weken dus bijvoorbeeld is verstreken drie weken voor inwerkingtreding van dit voorgestelde artikel, resterend er na inwerkingtreding nog zeven weken om een bezwaarschrift in te dienen. Als de bezwaartermijn is verstreken op de dag van inwerkingtreding van het voorgestelde artikel I, onderdeel S, van dit wetsvoorstel en er al wel een bezwaarschrift is ingediend voorafgaand aan die dag van inwerkingtreding, is dus de bezwaartermijn op grond van artikel 6:7 Awb van toepassing. Dit is ook van belang in verband met het moment waarop de beslistermijn aanvangt. Die beslistermijn vangt immers aan op het moment dat de termijn om een bezwaarschrift in te dienen is verstreken.

In het voorgestelde artikel 8.11 Wht wordt het overgangsrecht geregeld voor de in artikel I, onderdeel T, voorgestelde verlenging van de beslistermijnen op bezwaar voor de Dienst Toeslagen (het voorgestelde artikel 6.10aa Wht). In laatstgenoemd artikel wordt voorgesteld dat een van de Awb afwijkende beslistermijn op bezwaar van toepassing zal zijn met betrekking tot bezwaarschriften die zijn ingediend met betrekking tot een beschikking van de Dienst Toeslagen die betrekking heeft op de in het voorgestelde artikel 6.10aa Wht genoemde Wht-artikelen. Op dit moment is daarop de algemene in artikel 7:10 Awb opgenomen beslistermijn op bezwaar van toepassing. Voorgesteld wordt dat de in artikel 6.10aa Wht opgenomen beslistermijnen op bezwaar van toepassing zullen zijn op de relevante beslistermijnen op bezwaar die nog niet zijn aangevangen op de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel T, van dit wetsvoorstel en op de relevante beslistermijnen op bezwaar die dan nog niet zijn verstreken, ongeacht de reden waarom deze op dat moment nog niet is verstreken is. Artikel 7:10 Awb blijft dus van toepassing op bezwaarschriften waarvan de beslistermijn al is verlopen op de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel T, van dit wetsvoorstel.

Artikel II

Artikel II, onderdeel A (artikel I van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om de in artikel I, onderdeel EEa, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen opgenomen artikelen 4a.5 en 4a.6 Wht te laten vervallen. Zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie wordt voorgesteld dat de uitvoering van de regeling voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade voor nabestaanden door de Dienst Toeslagen worden uitgevoerd met advisering door de CWS. De taak wordt dan dus niet neergelegd bij Onze Minister. De in artikel 4a.5 Wht opgenomen mandaatverlening aan de Dienst Toeslagen ter zake van het geven van deze beschikkingen is hiermee niet langer nodig. Daarnaast wordt voorgesteld dat artikel 4a.6 Wht vervalt. Uit de uitvoeringstoets van de Dienst Toeslagen komt naar voren dat het niet mogelijk is om beschikkingen samen te voegen. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Ook wordt voorgesteld artikel I, onderdeel NN, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen te laten vervallen. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting van deze memorie bij artikel I, onderdeel O.

Daarnaast wordt voorgesteld artikel I, onderdeel NNa, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie te laten vervallen. Na inwerkingtreding zou hiermee artikel 6.2a Wht worden toegevoegd aan de Wht. Dat artikel ziet op de beslistermijn in het geval van besluitvorming gedurende een persoonlijk gesprek in het kader van de nabestaandenregeling in de hersteloperatie toeslagen (hoofdstuk 4a Wht). Dit artikel is niet uitvoerbaar. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze memorie.

Tot slot wordt voorgesteld artikel I, onderdeel WW, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen te laten vervallen. Met de inwerkingtreding van dat onderdeel wordt een nieuw lid toegevoegd aan artikel 6.10 Wht. Artikel 6.10 Wht heeft betrekking op de terugvordering van verstrekkingen op grond van de Wht die ten onrechte zijn toegekend, indien opzettelijk onjuiste informatie is verstrekt of wanneer men wist of redelijkerwijze behoorde te weten dat er geen recht bestond op die toekenning. Het aan artikel 6.10 Wht toe te voegen lid heeft betrekking op de aanvullende compensatie voor de ex-partner van de gedupeerde aanvrager van kinderopvangtoeslag als bedoeld in artikel 2.14h, derde lid, Wht na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel M, onder 3, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen. In artikel I, onderdeel R, wordt voorgesteld dit te regelen in artikel 6.10, eerste lid, Wht. Zie voor een nadere onderbouwing de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel R.

Artikel II, onderdeel B (artikel Ia van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen)

Voorgesteld wordt om artikel Ia van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen aan te passen. In artikel Ia van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen is geregeld dat binnen één jaar na inwerkingtreding van die wet een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van die wet in de praktijk plaatsvindt. Het doel van deze bepaling is om de persoonlijke bijstand voor nabestaanden te evalueren. Deze persoonlijke bijstand wordt geregeld in hoofdstuk 4a Wht en is nog niet in werking getreden. Er wordt daarom voorgesteld om te regelen dat een evaluatie plaatsvindt binnen een jaar na inwerkingtreding van de persoonlijke bijstand. Dat wil zeggen binnen een jaar na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel EEa, van de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen, waarmee het genoemde hoofdstuk 4a wordt ingevoegd in de Wht. In het amendement Leijten wordt aangegeven dat de evaluatie van belang is in verband met de mogelijk bredere groep waarvoor de persoonlijke bijstand ingezet kan worden. Daarom wordt voorgesteld dat in artikel Ia, eerste lid, van de Wet aanvullende maatregelen hersteloperatie toeslagen de evaluatie van 'deze wet'³⁹ wordt vervangen door een evaluatie van hoofdstuk 4a van de Wht. Dat hoofdstuk heeft betrekking op de persoonlijke bijstand van de nabestaanden van overleden gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. Deze evaluatie zou gekoppeld kunnen worden aan de evaluatie van de Wht die is aangekondigd in paragraaf 15 van het algemeen deel van de memorie bij de Wht. Ook wordt voorgesteld een foutieve verwijzing in artikel Ia, tweede lid, van de Wet aanvullende maatregelen hersteloperatie toeslagen naar 'hoofdstuk 4a van deze wet' te vervangen door een verwijzing naar 'hoofdstuk 4a van de Wet hersteloperatie toeslagen'. Deze wet zou hier immers de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen betekenen en dat is hier onjuist.

Artikel III

Het voorgestelde artikel III regelt de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel nadat het wetsvoorstel is aangenomen en tot wet is verheven. Voorgesteld wordt dat de artikelen in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Hiermee wordt afgeweken van de vaste veranderingmomenten en de minimale invoeringstermijn van twee maanden. Gezien de aard van de aanpassingen wordt beoogd om de artikelen spoedig nadat het wetsvoorstel tot wet is verheven en is gepubliceerd in het Staatsblad in werking te laten treden. Voorts wordt voorgesteld om aan een aantal aanpassingen terugwerkende kracht te verlenen. Dit betreft ten eerste de in artikel I, onderdeel D, voorgestelde wijziging van artikel 2.15 Wht, dat ziet op brede ondersteuning in het buitenland voor gedupeerde aanvragers van kinderopvangtoeslag. Voorgesteld wordt om aan de wijziging van de in dit artikel opgenomen peildatum terugwerkende kracht te verlenen tot en met 24 juni 2022. Aan artikel 2.15 Wht is namelijk terugwerkende kracht verleend tot en met die datum op grond van artikel 9.2, eerste lid, onderdeel I, Wht. Ook voor artikel I, onderdeel E, Wht geldt dat er sprake is van een voorgestelde wijziging van peildatum in het kader van brede ondersteuning in het buitenland. De in

³⁹ In dit geval is 'deze wet' de Wet aanvullende regelingen hersteloperatie toeslagen.



het genoemde onderdeel voorgestelde wijziging van artikel 2.15a Wht heeft betrekking op brede ondersteuning in het buitenland voor ex-partners. Aangezien dat artikel in werking is getreden op 15 juli 2023 wordt voorgesteld aan artikel I, onderdeel E, terugwerkende kracht te verlenen tot en met die datum. Voorts wordt voorgesteld aan de in artikel I, onderdeel M, van het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van artikel 6.1 Wht, terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 januari 2024. Het onderhavige wetsvoorstel is niet voor die datum tot wet verheven en in werking getreden, waardoor het wenselijk is aan de beoogde verlenging van de aanvraagtermijn (die op dit moment loopt tot en met 31 december 2023) terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 januari 2024.

De Staatssecretaris van Financiën,