



BEZWAARSCHRIFTEN
ADVIESCOMMISSIE

Jaarverslag 2024

Bezwaarschriftenadviescommissie Hersteloperatie Toeslagen
2024

Voorwoord

Voor u ligt het jaarverslag van de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen (BAC).

De BAC is een onafhankelijke en onpartijdige bezwaarschriftenadviescommissie. De advisering door de BAC als onderdeel van de bezwaarschriftenprocedure is bij uitstek geschikt om de door het kinderopvangtoeslagschandaal getroffen ouders een oplossingsrichting te wijzen voor de problemen, waarin zij door dat schandaal terecht zijn gekomen.

De BAC kan om advies worden gevraagd in de bezwaarschriftenprocedure als onderdeel van de rechtsbescherming van de gedupeerde ouders. Het woord “kan” is hier van belang. Sinds de wijziging van de Instellingsregeling Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen (Instellingsregeling) op 26 oktober 2023, mogen niet alle gedupeerde ouders hun bezwaarschrift meer voorleggen aan de BAC. Bij deze wijze van het behandelen van het bezwaar komt het er in het kort op neer dat de beslissing op bezwaar (Bob) zonder de BAC wordt genomen, als de Bob en de motivering ervan naar het oordeel van de Belastingdienst/Toeslagen evident in lijn zijn met eerdere adviezen van de BAC.

Bij dat laatste moet de kanttekening worden geplaatst, dat een bezwaarschrift in bijna alle gevallen bestaat uit meerdere bezwaargronden. Dat maakt de uitvoering van deze wijziging niet eenvoudig en daarmee niet doorzichtig.

Er zijn meer zaken die de uitvoering verder in de weg staan. In de van toepassing zijnde wettelijke regeling is het volgende bepaald. Indien het bezwaar ontvankelijk is, vindt op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats. In het Beleid procesrecht herstel toeslagen (beleidsregel van de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane) is vermeld, dat UHT in bezwaar een volledige heroverweging verricht, die naast een beoordeling van de aangevoerde bezwaargronden ook ziet op beleidsmatige aspecten. De term heroverweging, die de wetgever heeft gebruikt, geeft aan dat de toetsing zich niet mag beperken tot de aangevoerde bezwaargronden, maar dat een volledige heroverweging van het besluit moet plaatsvinden. Bijvoorbeeld als de behandelaar bij de algehele heroverweging ziet, dat het besluit zich ook leent voor heroverweging in het voordeel van de belanghebbende buiten de aangevoerde gronden.

Volledige heroverweging betekent dan ook, dat in de adviesprocedure bij de BAC wordt getoetst of een besluit voldoet aan de eis van de rechtmatigheid en de doelmatigheid. Voor die toets zijn dus niet alleen de aangevoerde bezwaargronden van belang, omdat de volledige heroverweging zich geleet op het voorgaande niet beperkt tot de aangevoerde bezwaargronden.

De rechtmatigheidstoets houdt in dat wordt beoordeeld of het besluit juridisch gezien in stand kan blijven. Met andere woorden: wordt er beoordeeld of het primaire besluit in overeenstemming is met het van toepassing zijnde recht.

De doelmatigheidstoets is veel breder. Bij het toetsen aan doelmatigheid wordt onder meer beoordeeld of het besluit van Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), waartegen het bezwaarschrift is gericht, voldoet aan het interne beleid van UHT, de interne voorschriften van UHT en of het door UHT genomen besluit redelijk is.

Met name voor deze toetsing is het verhaal van de betrokken ouder op de hoorzitting van belang. Het verhaal van de ouders verschilt van geval tot geval. De enige lijn, die daar is te onderkennen, is dat luisteren door onafhankelijke, onpartijdige en gezaghebbende leden van de commissie essentieel

is voor het geven van een advies, dat bij de omstandigheden van de gedupeerde past. Zo wordt emotioneel herstel voor de ouder mogelijk gemaakt. Dit emotioneel herstel is een belangrijke randvoorwaarde voor het herstel van vertrouwen van ouders in de overheid en in de democratische rechtstaat.

Voor het emotioneel herstel is ook de processuele rechtvaardigheid van belang. De getroffen ouders laten zich in hun rechtvaardigheidsoordeel niet of niet alleen leiden door het uiteindelijke resultaat, maar ook door de kenmerken en de beleving van de procedure, die tot dat resultaat heeft geleid. Om hieraan invulling te kunnen geven is de hoorzitting bij de BAC ook van groot belang. Daarbij past ook dat in zekere mate sprake is van ongelijkheidscompensatie. De ouder staat op de eerste, tweede en derde plaats.

Om het verhaal van de ouder op de hoorzitting goed te kunnen wegen, is het van belang dat er wordt geluisterd in de ware zin van het woord door de leden van de BAC. Luisteren is een vak. De leden van de BAC worden onder meer op deze vaardigheid geselecteerd. Daarnaast hebben die leden, gelet op hun achtergrond, gezag.

Er worden in de verschillende fasen van de procedure gesprekken gevoerd met de betrokken ouders. Echter, de ervaring die vaak bij de hoorzittingen naar voren komt, is dat deze gesprekken met UHT in de eerdere fasen van het hersteltraject **niet** als luisteren wordt ervaren door de betrokken ouders. Dat horen lijkt vaak het karakter te hebben van “ik zal het u nog één keer uitleggen”. Horen en luisteren zijn twee verschillende manieren van omgaan met de ouders.

Kort gezegd: de toets op rechtmatigheid beperkt zich tot de beoordeling of een besluit voldoet aan het recht, zoals onder meer neergelegd in de Wet herstel toeslagen (Wht), terwijl de toets op doelmatigheid veel breder is. Bij de doelmatigheidstoets in de procedure bij de BAC wordt onder meer beoordeeld of het besluit simpel gezegd past bij de omstandigheden van het voorgelegde geschil, redelijk is, beleidsmatig juist van opzet is en voldoet aan de interne voorschriften.

De hiervoor bedoelde wijziging van de Instellingsregeling, dat als de Bob en de motivering ervan naar het oordeel van de Belastingdienst/Toeslagen evident in lijn is met eerdere adviezen van de adviescommissie, de Bob zonder de BAC wordt genomen, zorgt voor een te enge benadering van de term heroverwegen. Deze enge benadering levert het gevaar van juridiseren op. Door heroverwegen volgens de bedoelingen van de wetgever toe te passen, geven de adviezen van de BAC aan hoe finale geschilbeslechting kan worden bereikt, zodat ouders zich niet meer genooddaakt voelen om de gang naar de rechter te maken. Omdat de BAC de rechtmatigheid en de doelmatigheid toetst, gedraagt de BAC zich niet als derde rechterlijke instantie. Om het gevaar van juridisering te voorkomen, bestaat de samenstelling van de BAC daarom grofweg uit leden met een achtergrond in de rechtspraak, de wetenschap en het openbaar bestuur.

De moraal van het voorgaande is dat de UHT zich dus niet mag beperken tot een aangevoerde bezwaargrond. Daarom is het goed, dat de door de Kamerleden Stultiens en Van Dijk ingediende motie door de gehele Tweede Kamer is aangenomen. In deze motie van 9 april 2024 is het volgende vermeld: *“overwegende, dat de toegang tot de onafhankelijke bezwaarcommissie (BAC) is ingeperkt; van mening dat dit niet mag leiden tot een verslechtering van de rechtsbescherming van gedupeerde ouders”*. In het verslagjaar was aan deze motie nog geen uitvoering gegeven.

Door middel van dit jaarverslag voldoet de BAC aan de verplichting uit artikel 8 van de Instellingsregeling om een evaluatieverslag op te stellen.

De werkzaamheden van de BAC voor de hersteloperatie staan in dienst van de ouders en UHT. Voor zover dit werk zich in getallen laat samenvatten, treft u deze ook aan in dit verslag: de BAC heeft in het afgelopen jaar 828 adviezen uitgebracht. De doorlooptijd van adviezen was in de eerste helft van 2024 circa 23 weken, in de tweede helft lag het op 29 weken. Deze getallen vindt u in hun context geplaatst ook terug in hoofdstuk 3 van dit jaarverslag.

Daarbij past wel de kanttekening, dat de doorlooptijd weliswaar een aspect is van de kwaliteit, maar dat in het belang van de ouders die doorlooptijd kan worden overschreden. Voorop staat zorgvuldigheid, onafhankelijke rechtsbescherming en emotioneel herstel. De BAC speelt onmiskenbaar een belangrijke rol in het proces van herstel.

Het jaarverslag gaat vanzelfsprekend over meer dan deze getallen. De adviezen en publicaties van de BAC komen verdeeld over het jaar naar buiten. Het jaarverslag is bedoeld om overzicht te bieden. Het geeft samenhang in de ontwikkelingen van het afgelopen jaar. Op die wijze wil de BAC informatie verschaffen aan verschillende stakeholders die raakvlakken hebben met de BAC: ouders in de nasleep van de toeslagenaffaire, rechtsbijstandverleners, medewerkers van de UHT, het kabinet, volksvertegenwoordigers, bestuurders en medewerkers bij gemeenten die onder meer een rol vervullen bij de uitvoering van de Wet kinderopvang en de Nationale Ombudsman. Deze lijst is niet uitputtend. Het jaarverslag biedt bijvoorbeeld ook wetenschappers en journalisten de mogelijkheid om deze informatie te analyseren en over de resultaten van dit onderzoek te publiceren.

In het verslag komen dezelfde onderdelen terug als in het vorige jaarverslag. U vindt er het jaarlijkse beeld in cijfers van de taak van de BAC en een attendering op belangrijke (ontwikkelingen in de) adviezen uit 2024.

Het jaarverslag is ook online beschikbaar, waardoor alle informatie snel en gemakkelijk toegankelijk is voor iedereen. U kunt dit vinden via: [Adviezen van de BAC | Toeslagen Bezwaarschriftenadviescommissie](#).

De adviezen, waarop een beslissing op bezwaar door UHT is genomen, worden op de website gepubliceerd, zodat u op een toegankelijke manier de ontwikkeling van de advisering in de afgelopen jaren kunt analyseren.

Voor de kwaliteit van haar werk is de BAC afhankelijk van de kennis, deskundigheid, ervaring, inzet en loyaliteit van al degenen die bij de BAC werken: de leden van de commissie en de medewerkers. Gelet op de grotere aantallen te behandelen bezwaarschriften is het nodig om de capaciteit uit te breiden. In 2024 kon de BAC nieuwe leden en medewerkers verwelkomen. Het is in de arbeidsmarkt van 2024 onverminderd moeilijk gebleken om gekwalificeerde leden en medewerkers te vinden. Het is gelukkig ook dit jaar weer gelukt om een aantal nieuwe leden en medewerkers aan te trekken. Wel is het zo, dat bij het afsluiten van deze tekst door de gespannen arbeidsmarkt voor juristen veel vacatures zijn.

Het in de op 26 oktober 2023 in werking getreden wijziging van de Instellingsregeling opgenomen overgangsrecht biedt ouders nadrukkelijk de mogelijkheid om bij de BAC te komen voor de behandeling voor hun bezwaar. Ook daardoor blijft er voor de BAC nog veel te doen. Ik kan u nu al vertellen dat 2025 alweer een druk jaar wordt. Maar voor nu presenteer ik u namens de hele BAC een terugblik op 2024.

Erik Visser,

Coördinerend voorzitter BAC

Samenvatting

De bezwaarprocedure is bedoeld als middel voor informele geschillenbeslechting. De ervaring leert, dat ouders zich bij de BAC gehoord voelen en dat zij zo ook meer vertrouwen hebben, dat de juiste procedures worden gevolgd. Ze kunnen hun bezwaren inbrengen bij een onafhankelijke derde, wat belangrijk is voor hun herstel. Dit herstel gaat over integraal herstel, dus financieel én emotioneel. Beperkingen op de toegang tot de BAC mogen niet in de weg staan aan het repareren van wat in het verleden fout is gegaan. Daarnaast kan het inperken van toegang tot de BAC het vertrouwen van ouders in een eerlijke behandeling van hun bezwaren verminderen.

De werkwijze van de BAC, bij het behandelen van bezwaren, zoals het horen van ouders en het geven van adviezen aan Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), zijn in 2024 beïnvloed door beleid van UHT, politieke beslissingen en veranderingen bij andere commissies. De gewijzigde instellingsregeling, de motie van Tweede Kamerleden Stultiens en Van Dijk, de voortgangsrapportages, de problemen met het aanleveren van volledige dossiers door UHT, het schikkingsvoorstel en regievoering en het gewijzigde beleid van UHT per 1 juli 2024 hebben invloed gehad op de werkwijze en productie van de BAC.

De BAC heeft in 2024 828 adviezen afgegeven. Uit deze adviezen kan een bepaalde lijn van de BAC worden afgeleid. In dit jaarverslag zijn de onderwerpen voor de zogenaamde advieslijnen niet herbeoordeelde jaren, proceskostenvergoeding en op de zaak betrekking hebbende stukken opgenomen, omdat dit onderwerpen zijn die vaak in bezwaren voorkomen.

Gemiddeld stroomden er 93 nieuwe dossiers per maand binnen. In 2024 zijn er bijna geen 'eerste toets' zaken meer ontvangen door de BAC. Het percentage CWS zaken lag ongeveer op 5% van het totaal aantal bezwaren. Van de 1028 zaken waarin een hoorzitting was gepland zijn er 200 zaken ingetrokken. Veel zaken werden in 2024 kort voor de hoorzitting ingetrokken vanwege het schikkingsvoorstel, waar gedupeerde ouders voor kozen in plaats van een beslissing op bezwaar. Het schikkingsvoorstel heeft een negatieve invloed gehad op de doorlooptijd, deze steeg van ongeveer 23 weken in de eerste helft van 2024 naar 29 weken in de tweede helft van dat jaar.

In 2024 is de BAC gestart met organisatieontwikkeling en verdere synchronisatie van de werkzaamheden van de commissie en de ambtelijke ondersteuning. Er stroomden in 2024 9 fulltime secretarissen in en vanaf oktober 2024 is er een extra commissie op maandag gestart.

In 2024 is ingezet op de samenwerking met externe partners, zoals UHT, CvW en CWS.

Leeswijzer

Dit jaarverslag volgt dezelfde structuur als in 2023, zodat de gegevens eenvoudig te vergelijken zijn.

Hoofdstuk 1 gaat over de positie van de BAC binnen de bestuurlijke en politieke omgeving. Het afgelopen jaar lag de focus op de gewijzigde rol van de BAC en het efficiënter werken in het bezwaarproces, afgestemd op het verwachte aantal ingediende bezwaren bij UHT.

Hoofdstuk 2 behandelt de belangrijkste advieslijnen van 2024. De adviezen richten zich niet alleen op juridische beoordeling, maar ook op de gevolgen voor ouders. Een voorwaarde voor herstel is aandacht voor de emotionele impact.

Hoofdstuk 3 geeft inzicht in de resultaten van de BAC, zoals het aantal afgegeven adviezen, de snelheid van de afhandeling en de instroom en verwerking van bezwaren in 2024. Kwaliteit is essentieel en een efficiënte doorlooptijd draagt hieraan bij.

Hoofdstuk 4 bespreekt de interne organisatie en de verbetering van werkwijzen.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	5
Leeswijzer	6
Hoofdstuk 1: Algemeen	
1.1 Inleiding	9
1.2 Invloeden in 2024	9
1.3 Invloed van deze ontwikkelingen op de rol van de BAC	9
1.4 Blik op de toekomst	14
1.5 Verbeterpunten voor UHT	15
Hoofdstuk 2: Advisering	
2.1 Inleiding	19
2.2 Niet herbeoordeelde jaren	19
2.3 Proceskostenvergoeding	20
2.4 Op de zaak betrekking hebbende stukken	21
Hoofdstuk 3: Productie	
3.1 Data kwaliteit	25
3.2 Instroom	25
3.3 Uitstroom	26
3.4 Schikkingsvoorstel	27
Hoofdstuk 4: Organisatie	
4.1 Inleiding	28
4.2 Invloeden in 2024 op de bedrijfsvoering	28
4.3 Vooruitblik	29
Bijlagen	
Voorzitters en commissieleden	31
Organogram	32
Verslag Rekenkamer	33

01

Hoofdstuk

Hoofdstuk 1 Rol van de BAC

1.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de ontwikkelingen die van invloed zijn op de rol van de Bezwaaradviescommissie (BAC) bij het behandelen van bezwaren in de hersteloperatie in 2024. Ook worden de gevolgen hiervan besproken en hoe dingen in de toekomst verbeterd kunnen worden.

1.2 Invloeden in 2024

De werkwijze van de BAC bij het behandelen van bezwaren, zoals het horen van ouders en het geven van adviezen aan Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT), zijn in 2024 beïnvloed door beleid van UHT, politieke beslissingen en veranderingen bij andere commissies.

Aan het begin van 2024 veranderden de werkzaamheden van de BAC door de gewijzigde Instellingsregeling. Hierdoor ging een aantal bezwaarschriften niet meer langs de BAC voor advies. Het betreft bezwaarschriften gericht tegen een 'eerste toets'-besluit. Ook betreft het bezwaarschriften gericht tegen besluiten over een integrale beoordeling (IB) of gericht tegen besluiten over aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, die dateren van vóór de wijziging van de Instellingsregeling. In die gevallen hebben de belanghebbenden de keuze om hun bezwaar voor te leggen aan de BAC. In onderdeel 1.3 wordt hier verder op ingegaan. In het voorjaar van 2024 nam de Tweede Kamer een motie aan die de staatssecretaris opriep ervoor te zorgen dat ouders in bezwaar nog steeds toegang houden tot de onafhankelijke advisering door de BAC. Ook spoorde de Tweede Kamer de staatssecretaris aan om bezwaren te voorkomen door UHT snel in gesprek te laten gaan met ouders en zienswijzegesprekken beter te benutten. In de 16^e, 17^e en 18^e voortgangsrapportage legde de bewindsvrouw verantwoording af over het verloop van de hersteloperatie.

Halverwege het jaar kwam UHT met nieuw beleid over het bezwaarproces.¹ De Commissie Werkelijke Schade (CWS) paste in diezelfde periode haar toetsingskader aan.² Ook kreeg de Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH) goedkeuring van de staatssecretaris om de herstelroute voor gedupeerden, die aan bepaalde voorwaarden voldoen, opnieuw te starten.³ De staatssecretaris maakte toen ook bekend dat gedupeerden tijdens de bezwaarprocedure een gestandaardiseerd schikkingsvoorstel van € 5.000 ontvangen om het proces te versnellen.

1.3 Invloed van deze ontwikkelingen op de rol van de BAC

In 2024 werd het werk van de BAC beïnvloed door ontwikkelingen van buitenaf. Onderstaand wordt uitgelegd wat de invloed ervan was.

Wijziging van de Instellingsregeling

Door de gewijzigde Instellingsregeling is de BAC niet meer bevoegd om advies uit te brengen in 'Eerste-Toets'-bezwaarschriften. UHT-medewerkers behandelen deze bezwaarschriften met inbegrip van het horen nu zelf. Deze werkwijze is er ook voor ouders, die na 26 oktober 2024 bezwaar hebben gemaakt en wier bezwaren aanvankelijk niet lijken te vereisen dat er tegemoetgekomen moet worden aan de bezwaren. Daarnaast heeft UHT naar eigen inzicht advieslijnen over bezwaargronden van de BAC opgesteld in 'integrale beoordeling' (IB) en CWS zaken om het proces te versnellen.

¹ Stcrt. 2024, 21683. Online via: [stcrt-2024-21683.pdf \(officielebekendmakingen.nl\)](#).

² Online via: [Het schadekader van de CWS | Beleidsnota | Commissie Werkelijke Schade](#).

³ Online via: [Brief aan Eerste of Tweede Kamer - Nota van Wijziging hersteloperatie toeslagen \(overheid.nl\)](#).

Wanneer een bezwaargrond volgens UHT lijkt op één van die in de advieslijnen dan wordt er geen advies meer gevraagd aan de BAC. Daarbij moet de kanttekening worden gemaakt, dat de bezwaargronden in een bezwaarschrift in de loop van de procedure kunnen worden aangevuld. Dat is het geval als het primaire besluit beknopt is, omdat de motivering in dat besluit doorgaans beperkt is en er geen stukken worden meegezonden waarop dit besluit is gebaseerd. Uiteindelijk bevat een bezwaarschrift meestal niet één bezwaargrond, maar een aantal bezwaargronden.

De bezwaarprocedure is bedoeld als middel voor informele geschillenbeslechting. In het tweede rapport 'Omzien in Verwondering' wordt het belang benadrukt van een autonome commissie bij het onafhankelijk en eenduidig behandelen van bezwaren tegen besluiten. De reden hiervan is dat het gemis van een onafhankelijke commissie in bezwaar mede heeft geleid tot de toeslagaffaire. Door het wijzigen van de Instellingsregeling kan dit belang in gevaar komen. Een aantal ouders ervaart deze veranderingen als onrechtvaardig en oneerlijk, ook al zijn deze bedoeld om het proces te versnellen in het belang van de ouders. Deze ouders willen dat een onafhankelijke derde hen hoort in een duidelijke en eerlijke procedure. Toegang tot hun dossier is daarbij cruciaal, zodat ze hun rechten goed kunnen uitvoeren.

De ervaring leert, dat ouders zich bij de BAC gehoord voelen en dat zij zo ook meer vertrouwen hebben dat de juiste procedures gevolgd worden. Ze kunnen hun bezwaren inbrengen bij een onafhankelijke derde, wat belangrijk is voor hun herstel. Dit herstel gaat over integraal herstel, dus financieel én emotioneel. Beperkingen op de toegang tot de BAC mogen niet in de weg staan aan het repareren van wat in het verleden fout is gegaan. Daarnaast kan het inperken van toegang tot de BAC het vertrouwen van ouders in een eerlijke behandeling van hun bezwaren verminderen.

De BAC spreekt zich uit door de adviezen over bezwaren van ouders. Er wordt naar het verhaal van de ouder geluisterd en het dossier wordt uitgebreid bestudeerd. Tijdens dat werk blijkt dat ieder bezwaar op zichzelf staat en het aan de BAC is om op dat bezwaar ruimhartig te adviseren.

De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft in een recent advies over het verruimen van de termijnen in de hersteloperatie aangegeven dat het plotseling aanpassen van termijnen vragen oproept over de rechtszekerheid.⁴ Als veel ouders minder toegang hebben tot onafhankelijke advisering van de BAC kunnen twijfels ontstaan over die rechtszekerheid bij ouders. De Afdeling Advisering heeft in dit advies benadrukt hoe belangrijk het werk van de BAC en de andere onafhankelijke commissies in de hersteloperatie is.

De BAC kan zich niet aan de indruk onttrekken, dat de procedure die zo veel mogelijk gericht was op het realiseren van procedurele rechtvaardigheid om te versnellen, wordt beperkt tot een procedure met een meer op de rechtmatigheid gerichte aanpak.

Motie van de Tweede Kamerleden Stultiens en Van Dijk

De motie van 9 april 2024⁵ heeft tot nu toe geen effect gehad op de werkzaamheden van de BAC. Zoals eerder geschreven, de wijziging van de Instellingsregeling heeft de toegang van ouders tot het onafhankelijk advies van de BAC beperkt. Dit heeft geleid tot een verslechtering van de rechtsbescherming voor ouders sinds oktober 2023 en daar is tot nu toe niets aan veranderd. Er heeft nog geen gesprek plaatsgevonden tussen de staatssecretaris en de BAC over de negatieve gevolgen van deze beperking. Dit is begrijpelijk gezien de wisseling van het kabinet.

⁴ Kamerstukken II 2023/24, 36577, nr. 4, bij 3. c. Overgangsrecht termijnen. Online via: [Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen](#). - Raad van State.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 31066, Nr. 1358.

De 16^e, 17^e en 18^e voortgangsrapportage

Elk jaar ontvangt de Tweede Kamer periodiek voortgangsrapportages van de staatssecretaris. In deze rapportages legt de staatssecretaris verantwoording af over de resultaten van UHT in de hersteloperatie. Ook kijkt zij daarin vooruit naar de toekomst.

De BAC bespreekt in dit onderdeel de laatste zes rapportages. Hierin is duidelijk een wijziging in de werkwijze voor de behandeling van bezwaren te zien. Dit heeft te maken met de zorgvuldigheid en doelmatigheid van besluiten, rechtsbescherming en rechtvaardigheid.

In 2022 kondigde de toenmalige staatssecretaris maatregelen aan om te verbeteren en te versnellen.⁶ Ingezet werd toen op het informatiepakket, het verbeteren van brieven, het vergroten van de rol van de persoonlijk zaakbehandelaar en een test met het sluiten van vaststellingsovereenkomsten. De laatste maatregel betrof vooral de bezwaarprocedure. De staatssecretaris schreef dat de waarborgen in het herstelproces voortgezet moesten worden. De Kamer had het kabinet gevraagd om alles te doen om te voorkomen dat ouders onvoldoende rechtsbescherming kregen (motie Azarkan). Dit leidde tot een afweging tussen snelheid en rechtsbescherming door het kabinet.

In de 13^e Voortgangsrapportage kondigde de staatssecretaris een versnelling aan door het verbeteren van de processen binnen UHT en beschreef zij dat onorthodoxe maatregelen als *“De mogelijkheid om in bezwaar te gaan tegen de uitkomst van de eerste toets wordt uitgesloten.”*⁷ Zij gaf in de rapportage aan dat mochten deze mogelijkheden noodzakelijk zijn, dan waren zij niet uitgesloten. *“Conform de motie Paul is een aantal onorthodoxe maatregelen overwogen, maar deze doen afbreuk aan waarden als zorgvuldigheid, voorspelbaarheid en rechtsbescherming”*.⁸

In de 14^e voortgangsrapportage schreef de staatssecretaris dat UHT een versnelling in bezwaar wilde bereiken door schaalvergroting, dus het inzetten van meer bezwaarmedewerkers. Aangekondigd werd dat er 2.500 mediationtrajecten waren ingekocht om in te zetten in het bezwaarproces. Ook schreef zij dat de beslis capaciteit van UHT hoger lag dan het aantal adviezen dat de BAC kon afgeven. Om bij te dragen aan verdere verbetering werd, zoals aangekondigd in de aanbiedingsbrief, gewerkt aan een aantal aanpassingen in het bezwaarproces. Versnelling mocht niet ten koste gaan van de kwaliteit, maar rechtsbescherming van ouders en zorgvuldigheid werden niet bij deze passage, zelfs niet in de gehele rapportage, benoemd en/of betrokken.

In de 15^e Voortgangsrapportage beschreef de staatssecretaris dat de werkwijze van de integrale beoordeling is aangepast. Ouders worden nu beter en eerder betrokken bij het proces, de feiten en de uitkomsten van de beoordeling. Dit zorgt voor een snellere afhandeling tijdens de integrale beoordeling.

De staatssecretaris kondigde aan dat bezwaarzaken efficiënter zouden worden behandeld. Dit zou gebeuren door de expertise van de BAC gericht in te zetten. Dit betekende alleen ook dat voor een aantal ouders de toegang tot de BAC werd geblokkeerd. In de rapportage is er geen aandacht voor de rechtsbescherming van ouders. Er is wel veel aandacht in de rapportage voor extra hulp van gemeenten en nieuwe regelingen, maar de rol van UHT in het emotionele herstel ontbreekt. Wat betreft de rol van de BAC schrijft de staatssecretaris dat deze dus gericht wordt ingezet. Dit biedt UHT de mogelijkheid om met ouders in gesprek te gaan voor passende oplossingen.

⁶ De 12^e Voortgangsrapportage. Online via: [Voortgang: rapportages en bijlagen | Herstel Toeslagen \(UHT\)](#).

⁷ De 13^e voortgangsrapportage, p. 10. Online via: [vgr_2023.02.03 voortgangsrapportage13.pdf \(toeslagen.nl\)](#)

⁸ Idem.

De 16^e, 17^e en 18^e voortgangsrapportages van 2024 verschillen niet van de 15^e rapportage als het gaat om de rol van de BAC en de besluiten op bezwaar. Er is veel aandacht geweest voor het gericht inzetten van de BAC.

De BAC mist daardoor belangrijke elementen van het bezwaarproces in de rapportages: de doelmatigheidstoetsing van besluiten, de rechtsbescherming en de rol van UHT in het emotionele herstel. Die zijn juist essentieel voor het herstellen van fouten uit het verleden door de overheid.

In de hiervoor beschreven voortgangsrapportages wordt dus de beweging ingezet om het horen van de ouder door een onafhankelijke commissie te beperken. In het kader van de versnelling wordt daardoor de rechtsbescherming ingeperkt.

Schikkingsvoorstel en regievoering

In juni 2024 introduceerde de staatssecretaris een versnelde afhandeling van bezwaren tegen de besluiten over de Integrale Beoordeling voor gedupeerden, die aan bepaalde voorwaarden voldoen. De versnelling houdt in dat UHT deze gedupeerde ouders een schikkingsvoorstel van € 5.000 aanbiedt, indien hun bezwaren vóór 1 juni 2024 zijn ingediend en de bezwaren op 1 september 2024 nog niet met een beslissing op hun bezwaarschrift door UHT zijn afgehandeld. Na deze introductie besloot de BAC haar werkzaamheden voort te zetten, maar adviezen over bezwaarschriften gericht tegen besluiten van de Integrale Beoordeling pas na 1 september 2024 uit te brengen. Dit om te voorkomen dat ouders ongewenst buiten de groep van het schikkingsvoorstel zouden vallen.

De BAC heeft het afgelopen jaar een werkwijze ontwikkeld om bezwaarschriften, die zich daarvoor lenen, in een vroeg stadium van de behandeling door de BAC af te doen. Deze werkwijze houdt in, dat gemachtigden wordt gevraagd welke bezwaren nog open staan in zaken waarin UHT (voor een deel) voor de hoorzitting bij de BAC tegemoet is gekomen aan het bezwaar. Deze werkwijze kan op twee manieren zorgen voor een versnelling. Ten eerste kunnen bezwaarschriften uit het bezwaarproces worden gehaald waarin een hoorzitting niet meer zinvol is, omdat er niets meer te bespreken is én omdat de ouder zelf geen behoefte heeft om zijn/haar verhaal op een hoorzitting te doen. Deze zaken kunnen op de stukken worden afgedaan. Ten tweede helpt het om voorafgaand aan een hoorzitting helder te krijgen welke bezwaargronden nog open staan, zodat de zaak beter kan worden voorbereid en sneller kan worden afgehandeld na de hoorzitting.

De verwachting is dat laatstgenoemde werkwijze vanaf 2025 op grotere schaal kan worden ingezet, waardoor ouders en UHT het eens worden in bezwaar.

Volledige heroverweging van het primaire besluit

Uit artikel 7:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) volgt dat op grondslag van de bezwaren een heroverweging van het bestreden besluit plaatsvindt. Met de keuze voor de term heroverweging heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat de toetsing niet beperkt moet blijven tot vragen van rechtmatigheid, maar binnen de grenzen van de wet zich ook uit dient te strekken tot kwesties van beleid.

Als gedupeerde ouders op grond van de gewijzigde Instellingsregeling hun bezwaarschrift mogen voorleggen aan de BAC dan moet het primaire besluit bij de behandeling van het bezwaarschrift ook volledig worden heroverwogen. Dat betekent dat het besluit op grondslag van het bezwaar volledig moet worden getoetst, zowel op rechtmatigheid als doelmatigheid. De volledige heroverweging is niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de orde zijn gesteld. Het gaat om een heroverweging ten aanzien van alle betrokken belangen.

De rechtmatigheidstoets houdt in dat wordt beoordeeld of het besluit juridisch gezien in stand kan blijven.

De doelmatigheidstoets is veel breder. Bij het toetsen aan doelmatigheid wordt onder meer beoordeeld of de uitkomst van het besluit van UHT, waartegen het bezwaarschrift is gericht, past bij de individuele omstandigheden van deze door het toeslagenschandaal getroffen ouder en of UHT daarbij haar beleidsvrijheid en beoordelingsruimte goed heeft gebruikt.

Met name voor deze toetsing is het verhaal van de betrokken ouder op de hoorzitting van belang. Naar zijn aard verschilt dat van geval tot geval. De enige lijn, die te onderkennen is, is dat luisteren door onafhankelijke, onpartijdige en gezaghebbende leden van de commissie essentieel is voor het geven van een advies, dat bij de omstandigheden van de gedupeerde past. Dat maakt emotioneel herstel mogelijk. Bij emotioneel herstel hoort ook dat ouders bijvoorbeeld kunnen uitleggen dat zij ten onrechte op een fraudelijst hebben gestaan of dat zij door een kleine fout een groot bedrag moesten terugbetalen. Het is belangrijk dat ook voor hun familie en kennissen duidelijk wordt, dat zij geen fraudeurs zijn. De ervaring leert, dat zij dit doorgaans belangrijker vinden dan het krijgen van een schadevergoeding. Het emotioneel herstel is een belangrijke randvoorwaarde voor het herstel van vertrouwen van ouders in de overheid en in de democratische rechtstaat.

Het kabinet en het parlement hebben steeds aangegeven dit emotioneel herstel van groot belang te vinden. In het regeerprogramma van het kabinet Schoof staat: *“Het kabinet beseft dat naast financieel herstel en brede ondersteuning juist ook emotioneel herstel daarbij van groot belang is. De dialoog met en de behoeften van de gedupeerden staan daarbij centraal.”*⁹

Als UHT aan het advies van de BAC voorbijgaat, moet dit goed worden gemotiveerd. De BAC merkt op dat UHT soms adviezen niet volgt, vooral als het gaat om een ruime heroverweging of de doelmatigheid van besluiten. Zo is in de 12e voortgangsrapportage vermeld, dat UHT verplicht is af te wijken van adviezen als deze niet passen bij de wettelijke uitleg. Daarbij wordt volgens de BAC uit het oog verloren, dat UHT dan in tegenstelling tot de BAC bij de heroverweging niet alle belangen meeneemt, opnieuw afweegt en daarbij het evenredigheidsbeginsel¹⁰ niet in acht neemt.

De toeslagenaffaire heeft het vertrouwen in de overheid aangetast. Veel van de getroffen ouders missen de procedurele rechtvaardigheid. Voor deze rechtvaardigheid is niet alleen de uitkomst van een procedure van belang, maar ook de gang van zaken bij het bezwaarproces en de manier waarop het proces wordt ervaren.

Tijdens een hoorzitting bij de BAC kan een ouder zijn of haar verhaal vertellen. Er is ruimte voor vragen aan een vertegenwoordiger van UHT. In deze setting is er een gesprek tussen ouders en UHT met de leden van de BAC als gespreksleiders. Dit gesprek maakt dat ouders zich gehoord voelen. Ze ervaren de bezwaarprocedure bij de BAC als eerlijk en volgens de regels en dat draagt bij aan hun emotionele herstel. Dit herstel draagt ook bij aan het vertrouwen in procedurele rechtvaardigheid.

Verschillende routes voor werkelijke schade

De Commissie Werkelijke Schade (CWS) heeft haar beoordelingskader en werkwijze het afgelopen jaar meermaals veranderd. Wanneer nieuw beleid tijdens een procedure verschijnt, dan kan dit leiden tot de noodzaak van een nieuwe schriftelijke reactie van UHT, een nieuw advies van CWS of zelfs tot de planning van een nieuwe hoorzitting. Dit komt omdat het beleid dat op het moment van de beslissing op bezwaar geldt, moet worden toegepast. De BAC adviseert bij bezwaren tegen beslissingen over aanvullende schadevergoeding altijd op basis van het meest recente beoordelingskader. Dit kan zorgen voor vertraging bij het besluit voor ouders en dat is ongewenst.

⁹ Online via: [Hoofdstuk 7. Goed bestuur en sterke rechtsstaat | Regering | Rijksoverheid.nl](#).

¹⁰ Art. 3:4, tweede lid Awb, zoals nieuw vorm gegeven door Widdershoven en Wattel (ECLI:NL:RVS:2021:1468) en daarna bevestigd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Stichting Gelijkwaardig Herstel (SGH) biedt onder bepaalde voorwaarden een alternatief voor ouders. Dit is een positieve ontwikkeling in de afhandeling van werkelijke schade. De BAC informeert ouders in haar adviezen over de verschillende routes voor aanvullende schadevergoeding, zodat zij zelf kunnen kiezen welke procedure het beste aansluit bij hun situatie.

Opvallend is in dit verband dat veel ouders vaak tegelijkertijd zowel een initieel verzoek tot compensatie (ex art. 2.1 eerste lid Wht) als een verzoek tot aanvullende compensatie indienen, maar dat deze verzoeken gescheiden worden behandeld.¹¹ Het samenvoegen van beide trajecten zou de finaliteit van de schadeafhandeling ten goede komen.

Eind 2024 zouden er nog twee extra routes voor een verzoek tot aanvullende schadevergoeding beschikbaar komen: een digitale route en het traject van de Vaststellingsovereenkomst.

Veranderingen in het beoordelingskader en de werkwijze van CWS hebben invloed gehad op de rol van de BAC. Adviezen zijn soms vertraagd afgegeven, omdat gewacht moest worden op nieuwe gegevens en documenten, maar hierdoor kon wel worden geadviseerd op basis van het laatste beoordelingskader. Dit kader is bijgesteld in het voordeel van ouders.

1.4 Blik naar de toekomst

De hersteloperatie moet versnellen. De BAC zet zich in voor versnelling, goede informatievoorziening en voor verbeteringen in de bezwaarprocedure van de hersteloperatie.

Versnelling in het belang van de ouders

De BAC is er voor de ouders. Versnelling van het bezwaarproces kan betekenen dat ouders sneller een beslissing op hun bezwaar ontvangen. Het betekent alleen niet altijd dat de besluiten beter of eerlijker zijn. De BAC richt zich op het versnellen van het proces door de productie uit te breiden in het belang van ouders. Dit houdt in dat de commissie meer hoorzittingen en adviezen per week wil doen en maken. Hierdoor kunnen ouders rekenen op kwaliteitsadviezen van een onafhankelijke commissie. Deze aanpak waarborgt het doel van herstel.

Het geven van meer adviezen betekent dat er meer werk verzet moet worden. De Wet Deregulering beoordeling arbeidsrelaties (Wet Dba), die het inzetten van tijdelijke juristen ontmoedigt, is een obstakel gebleken. Veel juristen willen wel tijdelijk werken voor de BAC, maar de wet brengt onzekerheid met zich mee voor de duur van hun opdracht, waardoor het inhuren van extra juristen onnodig moeilijk wordt gemaakt. De BAC is blij dat de tijdelijke juristen nu in ieder geval tot 1 juli 2025 mogen werken. De BAC is tenslotte ook een tijdelijke organisatie.

Adviezen van de BAC online vindbaar

De adviezen van de BAC waarop een beslissing is genomen door UHT staan grotendeels online.¹² Zo kan iedereen zien wat de adviezen van de BAC inhouden. Deze informatie is voor ouders, gemachtigden en geïnteresseerden altijd beschikbaar, waardoor sommige processen kunnen worden versneld. Uiteraard zijn in de gepubliceerde adviezen de persoonlijke gegevens van ouders onherkenbaar gemaakt. Ook de verslagen van hoorzittingen staan om privacy redenen niet online. Nu veel ouders geen toegang meer tot de BAC hebben, worden er in die gevallen geen adviezen

¹¹ Een verzoek tot aanvullende compensatie dient volgens de website <https://www.werkelijkeschade.nl/> te worden ingediend bij een adviescommissie, de Commissie Werkelijke Schade (CWS), terwijl artikel 2.1, derde lid Wht bepaalt dat de aanvraag voor aanvullende compensatie kan worden ingediend bij de Dienst Toeslagen, een onderdeel van de Belastingdienst waarbij ook het initiële verzoek tot compensatie kan worden ingediend.

¹² Online via: [Zoekresultaten | Toeslagen Bezwaarschriftenadviescommissie](#).

afgegeven. Beslissingen op bezwaar worden niet gepubliceerd, waardoor de uitkomst van veel zaken onvoorspelbaar wordt voor ouders en gemachtigden.

Intern wetenschappelijk onderzoek

Het is belangrijk dat er onderzoek wordt gedaan naar hoe de hersteloperatie verloopt om er lessen van te leren voor de toekomst. De BAC wil die kennis verzamelen. Bij de BAC werken voorzitters, commissieleden en secretarissen: professionals die dagelijks bezig zijn met de juridische, beleidsmatige en menselijke kant van het bezwaarproces in de hersteloperatie. Zij hebben door de jaren heen veel kennis opgedaan en die kennis wenst de BAC te verdiepen, vast te leggen voor de toekomst en te publiceren.

1.5 Verbeterpunten voor UHT

Ruimhartige en doelmatige heroverweging

De BAC vraagt UHT om niet alleen ruimhartig te zijn bij de initiële beslissing over compensatie, maar ook bij de heroverweging. UHT moet kritisch nagaan of het besluit op alle onderdelen juist is genomen. UHT kan zelf controleren of de compensatieberekening klopte en dit uitleggen in de schriftelijke reactie.

De BAC benadrukt dat UHT bij het beslissen op bezwaar ook doelmatig moet handelen. Dit betekent dat UHT zich bij elk besluit moet afvragen: is dit de beste oplossing voor de ouder? Is het besluit redelijk? Is alles wat zich heeft afgespeeld op de juiste waarde geschat en zijn de belangen goed afgewogen? Kan de ouder nu verder met integraal herstel? Het is de wens van de BAC dat UHT met die vragen het gesprek met de ouder aan gaat en zich inspannt om tot een bevredigende, definitieve oplossing te komen. Deze wens leeft vooral bij de BAC, omdat in de hoorzittingen zichtbaar is dat ouders verlangen naar rust en een afsluiting. Daarnaast is een definitieve oplossing wenselijk om te voorkomen dat de gehele keten overbelast raakt.

Een eerlijke en transparante bezwaarprocedure, zonder beperkingen, geeft ouders het gevoel dat het proces rechtvaardig is. Zelfs als de uitkomst negatief is, dan kunnen ouders terugkijken op een goede en eerlijke behandeling van hun zaak met een duidelijke uitleg.

Geen gebruik maken van de wettelijke mogelijkheid UHT-advieslijnen voor versnelling in bezwaar

Uit het bovenstaande deel over de voortgangsrapportages in dit jaarverslag kan worden afgeleid, dat UHT prioriteit geeft aan versnelling boven zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Veel ouders hebben geen toegang meer tot onafhankelijk advies van de BAC. Dit is zorgelijk volgens de BAC, omdat het negeren van deze waarden ongepast is in de hersteloperatie.

UHT heeft verschillende manieren om te versnellen. Denk aan het eerder aanleveren van complete dossiers, zodat hoorzittingen sneller kunnen worden gepland. Ook het volledig benutten van mediation-trajecten en schaalvergroting bij UHT en de BAC waren en zijn opties. Zoals hiervoor al is benoemd ziet de BAC een belangrijke rol weggelegd voor het open gesprek tussen UHT en de ouder met als doel om er onderling uit te komen op een manier die voor de ouder bevredigend is.

De BAC is bezorgd dat snelheid steeds meer voorrang heeft gekregen en krijgt boven zorgvuldigheid en rechtsbescherming voor ouders. Gedupeerde ouders hebben al onvoldoende rechtsbescherming ervaren tijdens de Toeslagaffaire.

In de gewijzigde Instellingsregeling heeft UHT voldoende mogelijkheden gekregen om te versnellen en besluiten zonder BAC-advies af te handelen, bijvoorbeeld als ouders daarmee instemmen. De BAC vraagt UHT om de toegang tot de BAC niet verder te beperken door geen gebruik te maken van de UHT-advieslijnen.

Zienswijzen en de Motie Stultiens en Van Dijk

De BAC roept UHT op om actief en na het eerste besluit gebruik te maken van bijvoorbeeld de zienswijze-route om bezwaren te voorkomen. De aangenomen motie moet de staatssecretaris aansporen om tot een oplossing te komen voor de beperking tot toegang van de BAC. Tot nu toe zijn er geen gesprekken geweest tussen de staatssecretaris en de BAC over de nadelige gevolgen van deze beperking. De BAC gaat ervan uit dat het gesprek binnenkort plaatsvindt en er een oplossing wordt gevonden voor de inperking.

Transparantie naar alle stakeholders

De BAC is voor haar werkzaamheden afhankelijk van informatie van UHT, zoals over nieuw beleid en over rechterlijke uitspraken. De Rechtspraak publiceert helaas niet altijd alle uitspraken, waardoor het voor de BAC, gemachtigden en ouders niet altijd duidelijk is wat rechters inhoudelijk vinden van compensatiebesluiten. De BAC roept UHT op om tijdig volledige informatie te verstrekken, zodat processen van de BAC niet onnodig vertraging oplopen en de BAC goed kan blijven adviseren.

Dossiers

In de voortgangsrapportages die hierboven zijn genoemd, wordt ook het probleem vermeld dat UHT heeft met het aanleveren van dossiers. Zo vermeldt de 15^e voortgangsrapportage dat UHT de dossiers kort voor de hoorzitting bij de BAC aan ouders verstrekt. De BAC heeft in eerdere jaarverslagen al aangedrongen op het eerder verstrekken van dossiers aan ouders, zodat zij alle tijd hebben om hun dossier te bestuderen. Ook kunnen ouders dan op tijd al hun bezwaren benoemen, zodat het bezwaarproces niet langer duurt dan nodig is. De praktijk is namelijk dat er vaak op de hoorzitting nog nieuwe bezwaren naar voren komen, die dan opnieuw moeten worden bekeken door de commissie en UHT.

Ook staat in laatstgenoemde rapportage dat er een uniform dossier op komst is en dat er een analyse is gemaakt welke documenten in het dossier aanwezig moeten zijn, in samenspraak met alle stakeholders. UHT is na de zomer van 2024 gestart met het verstrekken van ouderdossiers in plaats van persoonlijke dossiers. Helaas worden dossiers nog vaak laat en incompleet aangeleverd, wat van invloed kan zijn op de rechtspositie van ouders. Daarbij missen veel dossiers in bezwaar belangrijke stukken, de zogenaamde op de zaak betrekking hebbende stukken. UHT meent dat sommige stukken niet in alle dossiers noodzakelijk zijn. Dat mag UHT bij het hersteldossier uiteraard zelf beoordelen, als dat met de stakeholders is afgesproken, maar in bezwaar moeten alle op de zaak betrekking hebbende stukken in het dossier aanwezig zijn (art. 7:4, tweede lid Awb).

02

Hoofdstuk

Hoofdstuk 2 Advieslijnen

2.1 Inleiding

De adviezen van de BAC worden voorbereid en behandeld door verschillende commissies. Deze commissies zijn verdeeld in deelcommissies, zodat er dagelijks ongeveer 16 hoorzittingen kunnen plaatsvinden. Elke (deel)commissie bestaat uit een voorzitter, twee leden en een secretaris. Samen zorgen zij voor een advies aan UHT bij een ingediend bezwaar.

Soms legt een deelcommissie een advies voor aan de Grote Raadkamer (GRK). De GRK bestaat uit alle voorzitters van de commissies en bewaakt de kwaliteit en consistentie van de adviezen. Daarbij staat maatwerk centraal, hoewel sommige onderwerpen zich lenen voor een vaste lijn. In dit jaarverslag worden enkele onderwerpen waarop werd geadviseerd, toegelicht.

2.2 Niet herbeoordeelde toeslagjaren

Ouders hebben zich in het verleden aangemeld voor herstel van de schade die zij hebben geleden door de Kinderopvangtoeslagaffaire. Bij de aanmelding hebben zij om een herbeoordeling gevraagd van bepaalde jaren. UHT onderzoekt en beoordeelt of er in die jaren sprake is geweest van vooringenomenheid, hardheid of opzet/grove schuld. UHT neemt daarna een besluit over de jaren waarvoor een herbeoordeling is gevraagd. Soms wordt in bezwaar om de herbeoordeling verzocht van een jaar dat niet eerder is gevraagd. Onderstaande zaken laten zien hoe de BAC in verschillende situaties adviseert.

Zaak 1: in bezwaar wordt gevraagd om een jaar te herbeoordelen

Een ouder (belanghebbende) vraagt in bezwaar om compensatie voor een jaar waarover UHT nog geen besluit heeft genomen. De commissie kan hierover pas adviseren als UHT een besluit neemt en de belanghebbende daartegen bezwaar maakt.

Zaak 2: oorspronkelijke verzoek en besluit bepaalt de grens van bezwaar

Als een belanghebbende in bezwaar stelt dat een toeslagjaar niet is herbeoordeeld, terwijl het oorspronkelijke verzoek ging over een andere periode, dan hoeft UHT dat jaar bij het beoordelen van het bezwaarschrift niet mee te nemen. Het oorspronkelijke verzoek en besluit bepalen immers de grenzen van de bezwaarprocedure. Als UHT later besluit het jaar alsnog te beoordelen, kan de belanghebbende daartegen bezwaar maken. De lopende procedure hoeft in zo'n geval niet te worden opgeschort.

Zaak 3: herbeoordeling is toegezegd

Als UHT tijdens de bezwaarprocedure belooft een belanghebbende compensatie te geven voor een toeslagjaar dat eerder niet is beoordeeld, volgt de commissie dit standpunt en adviseert in dat geval het bezwaar gegrond te verklaren. De commissie ziet hierin geen 'gemiste instantie'. Wel kan de commissie zich voorstellen dat UHT voorafgaand aan de beslissing op bezwaar een voorlopige berekening deelt met de belanghebbende en om een reactie vraagt.

2.3 Proceskostenvergoeding

Proceskosten worden vergoed als een primair besluit wordt herroepen omdat UHT een fout heeft gemaakt. Een proceskostenveroordeling is geen volledige vergoeding van de gemaakte proceskosten, maar slechts een tegemoetkoming. De vergoeding voor de kosten van een professionele gemachtigde is gebaseerd op door de wetgever vastgestelde vaste bedragen. De werkelijke kosten zijn niet van belang. In artikel 7:15, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht staat dat het moet gaan om een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid bij het toewijzen van een proceskostenvergoeding.

De commissie adviseert proceskosten te vergoeden onder deze voorwaarden:

- Het bezwaar is ontvankelijk, dat wil zeggen dat het bezwaar inhoudelijk wordt beoordeeld;
- Het bezwaar leidt tot intrekking of wijziging van het primair besluit;
- Het besluit wordt daardoor inhoudelijk aangepast.

De vergoeding is gebaseerd op procespunten met een wegingsfactor 2. De vergoedingen zijn terug te vinden in het Besluit proceskosten bestuursrecht.

Onderstaand een aantal voorbeelden van zaken waar de proceskosten een rol speelden.

Zaak 1: Extra schade pas in bezwaar benoemd

Een belanghebbende vraagt in een CWS-procedure om vergoeding van bepaalde kosten en krijgt die toegewezen door UHT. Pas in de bezwaarprocedure geeft de belanghebbende te kennen dat er nog meer schade is. Als dat inderdaad zo blijkt te zijn, adviseert de commissie om het eerdere primaire besluit gedeeltelijk te herzien. Maar omdat die aanvullende schade pas in bezwaar wordt genoemd, is er geen sprake van een fout van UHT dat die schade in eerste instantie niet is toegekend. Daarom heeft de belanghebbende in dit geval geen recht op vergoeding van proceskosten, zoals bepaald in artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

CWS heeft op 1 juli 2024 een nieuw beleid ingevoerd voor het bepalen van schade. Als een primair besluit uitsluitend vanwege dit nieuwe beleid wordt herzien, adviseert de commissie om geen proceskosten te vergoeden. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand volgens het nieuwe beleid recht heeft op een vaste vergoeding voor de CWS-procedure. Proceskostenvergoeding in bezwaar is alleen mogelijk als de herziening van het primaire besluit komt door een fout van UHT. Wanneer door het nieuwe beleid een hoger schadebedrag wordt toegekend en er een nabetaling volgt, wordt het primaire besluit herzien als het totale compensatiebedrag (inclusief aanvullende compensatie) boven de € 30.000 uitkomt. Dan moet worden beoordeeld of de herziening het gevolg is van een fout van UHT. Als het besluit alleen wordt aangepast vanwege de beleidswijziging en niet door een eerdere fout, is er geen recht op proceskostenvergoeding.

Zaak 2: Aanpassing van compensatie bij integrale beoordeling

Als een bezwaar tegen een integrale beoordeling leidt tot een aanpassing van het compensatiebedrag, maar dit bedrag onder de € 30.000 blijft, gelden specifieke regels. Proceskosten worden alleen vergoed als het primaire besluit wordt herzien vanwege een fout van UHT. Volgens de rechtspraak (zie bijvoorbeeld CRVB 9 december 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:3140, JB 2021/25), is sprake van herroepen in de zin van artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht als het primaire besluit wordt veranderd voor wat betreft het met dat besluit beoogde rechtsgevolg. Met rechtsgevolg wordt bedoeld: het gevolg dat door het recht aan bepaalde feiten of handelingen wordt verbonden.

In deze situatie verandert de berekening van de compensatie, maar de belanghebbende krijgt uiteindelijk niet meer dan de eerder toegekende € 30.000. Wel kan deze aanpassing het startpunt wijzigen voor een eventuele procedure over aanvullende schadevergoeding. Daarom vindt de commissie dat er in dit geval sprake is van een wijziging in het rechtsgevolg en adviseert ze om een proceskostenvergoeding toe te kennen. Dit sluit aan bij de geldende rechtspraak en de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht).

Zaak 3: Aanpassing compensatie in een CWS-procedure

Als een bezwaar in een CWS-procedure leidt tot een aanpassing van de aanvullende compensatie, maar het bedrag blijft onder de € 30.000, dan is er geen sprake van een wijziging in het rechtsgevolg binnen de Wet hersteloperatie toeslagen. De reden hiervoor is dat de aanvullende compensatieprocedure via CWS volledig is doorlopen en er niets juridisch verandert aan de rechten van de belanghebbende. De commissie adviseert om in dit geval geen proceskostenvergoeding toe te kennen.

Zaak 4: Advies van CWS en nabetaling

Als de commissie UHT adviseert om extra advies in te winnen bij CWS vóór het nemen van een beslissing op bezwaar, dan kan dat leiden tot een hogere aanvullende compensatie. Wanneer hierdoor een nabetaling plaatsvindt en het totaal boven de € 30.000 uitkomt, verandert het rechtsgevolg van het besluit. In dat geval adviseert de commissie om een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Zaak 5: Toezegging door UHT

Indien UHT zelf heeft toegezegd een proceskostenvergoeding te betalen, volgt de commissie dit standpunt.

Zaak 6: Samenhangende zaken en proceskosten

Er is sprake van samenhangende zaken als een gemachtigde meerdere bezwaarschriften indient tegen besluiten die allemaal gaan over de vaste vergoedingen uit de Wet hersteloperatie toeslagen (zoals de 'eerste toets' en de 'integrale beoordeling') en deze zaken tegelijkertijd tijdens de hoorzitting worden behandeld. In die gevallen wordt de proceskostenvergoeding berekend volgens de regels voor samenhangende zaken.

Wanneer een gemachtigde bezwaar maakt tegen zowel een besluit over de vaste vergoedingen als tegen een besluit over aanvullende compensatie voor werkelijke schade (CWS), dan worden deze niet als samenhangende zaken gezien. Dat betekent dat de proceskostenvergoeding apart wordt beoordeeld.

2.4 Op de zaak betrekking hebbende stukken

Artikel 7:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een belanghebbende voor de hoorzitting recht heeft op inzage in alle op de zaak betrekking hebbende stukken. Dit betekent dat alle documenten en gegevens die van invloed zijn op het besluit waartegen bezwaar is gemaakt, toegankelijk moeten zijn voor de belanghebbende. Het doel hiervan is om een eerlijke en zorgvuldige bezwaarprocedure te waarborgen, zodat de belanghebbende zich goed kan voorbereiden en effectief verweer kan voeren. Er kunnen uitzonderingen gelden, bijvoorbeeld als de openbaarmaking van bepaalde informatie in strijd is met het belang van de staat of de privacy van derden.

Zaak 1: Onvolledig bezwaardossier en verzoek om persoonlijk dossier

In bezwaar stelt gemachtigde dat het bezwaardossier onvolledig is en verzoekt om het persoonlijke dossier van de belanghebbende.

Volgens artikel 7:4, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 5.2, leden 3 en 4 van de Wht heeft een belanghebbende recht op afschriften van alle relevante stukken voor de hoorzitting bij de commissie. UHT heeft voorafgaand aan de hoorzitting de schriftelijke reactie met producties aan de

gemachtigde verstrekt en daarna nog aanvullende stukken toegevoegd. Zo hebben de gemachtigde en belanghebbende kennis kunnen nemen van alle documenten waarop het bestreden besluit is gebaseerd.

Belanghebbende heeft behoefte aan het persoonlijke dossier en de commissie adviseert UHT om zich zoveel mogelijk in te spannen om dit dossier te verstrekken. Er is hier echter geen sprake van een situatie waarin relevante stukken in het bezwaardossier ontbreken. Op basis van de beschikbare stukken en de schriftelijke toelichting van UHT is voldoende inzichtelijk gemaakt hoe het compensatiebedrag tot stand is gekomen. In dit geval is voldaan aan de procedurele waarborgen van de Algemene wet bestuursrecht en slaagt de bezwaargrond niet.

Zaak 2: Motivering van het besluit, volledigheid van het dossier en gelijkheid van middelen

Belanghebbende vindt dat het besluit niet goed is uitgelegd. Ze zegt dat ze niet kan controleren of de beslissing klopt, omdat ze niet over haar volledige persoonlijke dossier beschikt. Volgens haar mist ze belangrijke documenten, zoals een overzicht van betalingen en verrekeningen van toeslagen, een tijdslijn en een informatie- en beoordelingsformulier.

De commissie vindt dat UHT het besluit voldoende heeft onderbouwd en onderzocht. Zelfs als UHT in eerste instantie niet alles volledig heeft uitgelegd, betekent dat nog niet dat het besluit gebrekkig of onzorgvuldig is. In deze zaak heeft UHT in latere documenten een uitgebreide toelichting gegeven, met onder andere overzichten van het Landelijk Incasso Centrum (LIC) en andere documenten. Deze documenten maken deel uit van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Hierdoor is de beslissing alsnog goed onderbouwd.

Daarnaast voelt belanghebbende zich benadeeld, omdat UHT wel over alle documenten beschikt en zij niet. Ze vindt dat dit haar positie in de procedure verzwakt. De commissie beoordeelt deze kwestie als volgt.

De BAC is een onafhankelijke adviescommissie die bezwaren beoordeelt volgens artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat de procedure bij de commissie moet voldoen aan de regels van die wet. Als belanghebbende het niet eens is met de uiteindelijke beslissing van UHT, kan ze daartegen in beroep bij de rechter.

Volgens artikel 7:4, lid 2 Awb en artikel 5.2, leden 3 en 4 van de Wht heeft belanghebbende voorafgaand aan de hoorzitting recht op kopieën van alle stukken die te maken hebben met het primaire besluit, waartegen bezwaar is gemaakt. De commissie vindt dat het persoonlijk dossier niet noodzakelijk is om het besluit goed te kunnen begrijpen. UHT heeft gemachtigde alle belangrijke stukken gestuurd, inclusief de documenten waar belanghebbende om vraagt, zoals de overzichten van betalingen en verrekeningen. Hierdoor hebben belanghebbende en haar gemachtigde voldoende informatie gekregen en de mogelijkheid gehad om te reageren.

Uit de standpunten van zowel belanghebbende als UHT blijkt niet dat er nog belangrijke documenten ontbreken die een ander licht op de zaak zouden kunnen werpen. Belanghebbende heeft, zoals voorgeschreven in artikel 6:17 Algemene wet bestuursrecht, inmiddels alle relevante stukken in het dossier ontvangen. De commissie ziet daarom geen reden om aan te nemen dat belanghebbende benadeeld is in deze procedure of dat haar recht op een eerlijke behandeling is geschonden. Bovendien blijkt uit eerdere uitspraken van de rechter dat het principe van 'gelijkheid van middelen' geen directe rol speelt in de manier waarop de overheid besluiten neemt, inclusief bezwaarprocedures (ABRvS 12 juli 2006, JB 2006/268, AB 2008).

UHT heeft aangegeven dat belanghebbende haar persoonlijke dossier alsnog zal ontvangen. Dit staat echter los van deze bezwaarprocedure en heeft geen invloed op de beoordeling van het besluit. De commissie vindt dat het besluit zorgvuldig is voorbereid en dat er voldoende informatie beschikbaar is. Daarom adviseert de commissie UHT om het bezwaar op dit punt af te wijzen.

03

Hoofdstuk

Hoofdstuk 3 Productie

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen in de instroom, uitstroom, doorlooptijden en werkvoorraad toegelicht. In de infographics op de volgende pagina's staan de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen.

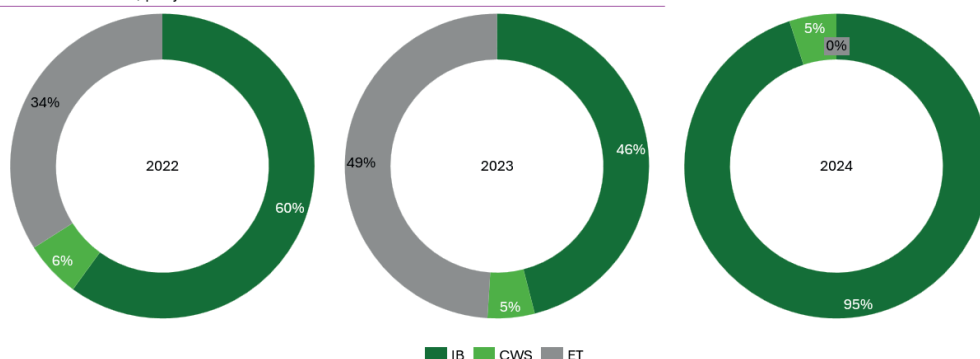
3.1 Data kwaliteit

In 2024 is extra aandacht besteed aan het opschonen en continu verbeteren van data, om betrouwbare managementinformatie voor dashboards en rapportages te realiseren. Door middel van het datamanagementsysteem M-files en verscheidene dashboards, die in samenwerking met de Boston Consultancy Group (BCG) zijn ontwikkeld, is de BAC beter in staat geworden te sturen en te voorspellen op basis van feitelijkheden.

3.2 Instroom

Wanneer er gesproken wordt over instroom van dossiers, dan worden 'volledige' dossiers bedoelt. De doorlooptijd van de BAC wordt gemeten vanaf het moment dat een dossier gecontroleerd en volledig bevonden is. De reden hiervoor is, dat een groot gedeelte van de dossiers te onvolledig zijn om te kunnen behandelen, wanneer deze door UHT naar de BAC worden verstuurd. Deze onvolledige dossiers worden dan teruggestuurd aan UHT om aan te vullen en zij worden pas in het BAC-proces in behandeling genomen wanneer zij aangevuld zijn.

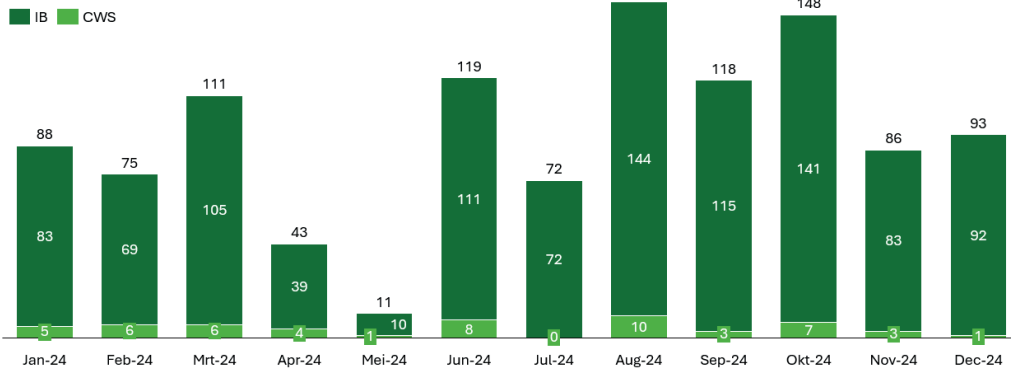
Relatieve instroom, per jaar



Vanwege de gewijzigde Instellingsbesluit van oktober 2023, heeft de BAC bijna geen 'eerste toets' (ET) bezwaren meer ontvangen in 2024. Waar in voorgaande jaren de ET-instroom tussen de 35-50% lag en 'integrale beoordeling' (IB) bezwaren rond de 60-45%, lag het IB-instroom percentage in 2024 op 95%. 'Commissie werkelijke schade' (CWS) bezwaren instroom lag op 5% in 2024, in lijn met voorgaande jaren. De stijging van IB-zaken heeft impact op de behandeltijd en productieaantallen van de BAC gehad, omdat er meer werk in het behandelen van IB- dan ET-bezwaren zit.

BAC – Instroom 2024

Het totaal aan ingestroomde zaken binnen de BAC in aantal volledige dossiers (#). Per maand weergegeven, verdeeld over IB, CWS en intrekkingen. Totale instroom in 2024 betreft 1.118.

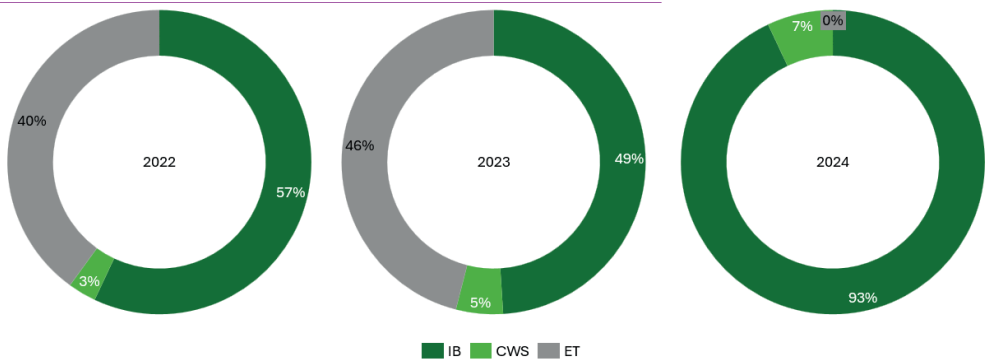


Gemiddeld stroomden er 93 dossiers per maand in het BAC-proces om behandeld en gepland te worden. Richting einde van het jaar liep de capaciteit van de BAC voor op de instroom, waardoor de volledige capaciteit niet optimaal benut werd.

3.3 Uitstroom

Wanneer er gesproken wordt over uitstroom van dossiers, dan worden de adviezen (IB en CWS) en intrekkingen van zaken die reeds in het BAC-proces zaten bedoelt. Intrekkingen kunnen plaatsvinden gedurende het gehele BAC-proces, vanaf volledig dossiers tot het afgeven van een advies.

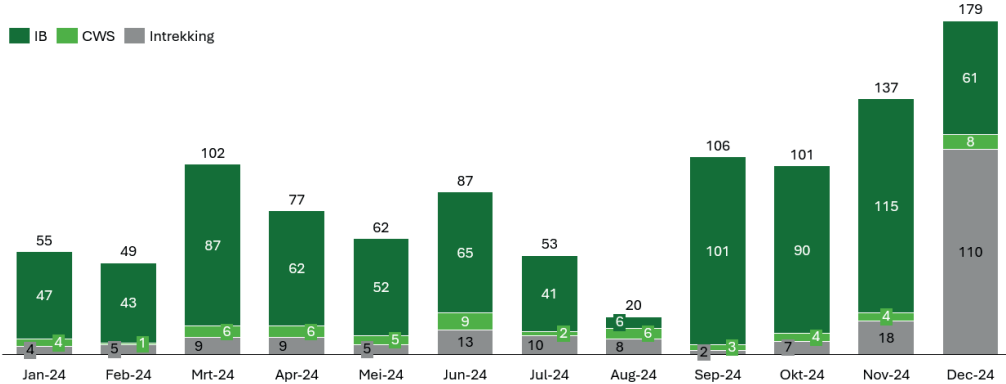
Relatieve uitstroom, per jaar



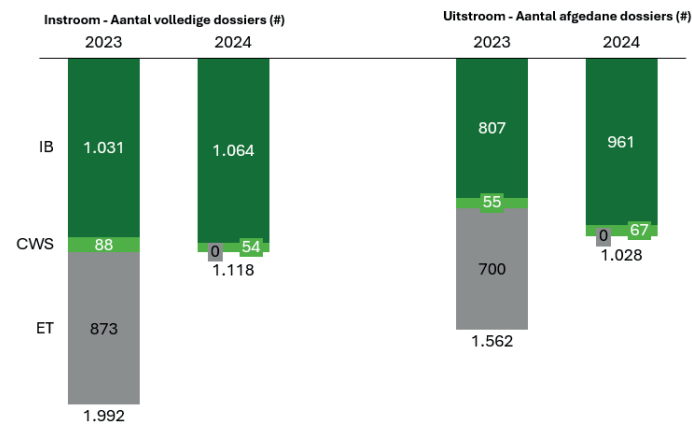
Het jaar 2024 heeft in het teken gestaan van efficiëntieverbetering en opschaling. In september zijn er 9 FTE aan secretarissen bijgekomen en in oktober een extra (maandag)commissie. Mede hierom nam de uitstroom in de laatste maanden toe.

BAC – Uitstroom 2024

Het totaal aan afgedane zaken binnen de BAC in aantal dossiers (#). Per maand weergegeven, verdeeld over IB, CWS en intrekkingen. Totale afgedane zaken in 2024 betreft 1.028.



In 2024 zijn er 770 IB (+45 meer dan forecast) en 58 CWS (+3 meer dan forecast) adviezen afgegeven, daarbij zijn er 200 zaken ingetrokken, waardoor de totale BAC-productie op 1.028 komt. In augustus was er een dip vanwege onduidelijkheden over het schikkingsvoorstel (zie 3.3.1 Schikkingsvoorstel) waardoor alle adviezen tijdelijk ‘on-hold’ stonden. In absolute aantallen, zijn er zowel minder zaken ingestroomd als uitgestroomd in 2024 ten opzichte van 2023.



3.4 Schikkingsvoorstel

Het schikkingsvoorstel, de mogelijkheid voor gedupeerde ouders om doormiddel van een vaststellingsovereenkomst te schikken, heeft een relatief grote impact gehad op het BAC-proces. De impact had met name betrekking op de doorlooptijden en productieaantallen van adviezen, mede vanwege uitstellen of annuleringen van reeds voorbereide en geplande hoorzittingen. Dit zorgde mede voor een toename in doorlooptijden. Waar in de eerste helft van 2024 de looptijd op circa 23 weken lag, vanaf volledig dossier tot en met afgegeven advies, lag dit in de tweede helft op 29 weken. Gecorrigeerd met de circa vier weken in augustus waarin dossiers ‘on-hold’ lagen, is dat alsnog een toename van gemiddeld +2 weken in doorlooptijd.

Hoofdstuk 4 Organisatie

4.1 Inleiding

De BAC heeft een essentiële rol in de Hersteloperatie Kinderopvangtoeslag. De taak van de BAC is om onafhankelijk te adviseren in bezwaarschriften die door gedupeerde ouders zijn ingediend tegen beslissingen van de UHT. Behalve dat de BAC een onafhankelijk advies geeft op het ingediende bezwaarschrift, luistert de BAC ook naar het verhaal van de gedupeerde ouder. Daarbij geeft de BAC ook ruimte voor emotioneel herstel naast financieel herstel.

Ondanks de inspanningen van UHT en de BAC wachten nog veel ouders op duidelijkheid. De beslistermijn voor UHT bedraagt twaalf weken wanneer bezwaarschriften aan de BAC ter advisering worden voorgelegd op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht.

4.2 Invloeden in 2024 op de bedrijfsvoering

Kabinetsdoelstelling

Het kabinet heeft een doelstelling geformuleerd om alle bezwaarschriften die zien op de integrale beoordeling (IB-bezwaren) eind 2026 moeten zijn afgerond. De BAC verwacht nog 8000 bezwaren te moeten behandelen. Met de productie capaciteit van begin 2024 zou de afhandeling tot zeker na 2030 duren. Tegelijkertijd werkt ook UHT aan een versnelling, wat een piek bij de BAC geeft aan adviesaanvragen.

Kortom, de afhandelsnelheid van de BAC begin 2024 was onvoldoende om de kabinetsdoelstelling te halen. Daartoe heeft de BAC de ambitie geformuleerd bijna 4 keer zoveel bezwaarschriften af te gaan handelen om de kabinetsdoelstelling te halen in 2025 en 2026.

Ontwikkelagenda

In de loop van 2024 is de BAC gestart met verschillende organisatieontwikkelingen om aan deze ambitie te voldoen. De focus ligt daarbij enerzijds op het versnellen van de bezwaarafhandeling en anderzijds het verhogen van de productiviteit van de medewerkers. Hiertoe is een ontwikkelagenda geformuleerd. De ontwikkelagenda bestaat uit vijf pijlers: instroom, proces, operatie, organisatie en ketenpartners. Al deze pijlers zijn nauw met elkaar verweven. Aanpassingen binnen de operatie, het proces of de organisatie kunnen de verwachte einddatum voor het afronden van bezwaarschriften beïnvloeden.

Binnen de BAC is een sterke samenhang tussen het werk van de commissieleden en de ambtelijke ondersteuning. De commissie moet altijd voldoende werkvoorraad hebben, maar is tegelijkertijd afhankelijk van de organisatorische en inhoudelijke ondersteuning van de secretarissen, juridisch ondersteuners en de administratieve ondersteuning.

In 2024 is gewerkt aan een verdere synchronisatie van de werkzaamheden van de commissie en de ambtelijke ondersteuning. Dit vraagt een nog intensievere samenwerking tussen de commissie en de ambtelijke ondersteuning, waarbij de onafhankelijkheid in de advisering van de commissieleden gewaarborgd moet blijven.

Elke van de vijf pijlers uit de ontwikkelagenda (instroom, operatie, proces, organisatie en ketenpartners) worden nauwgezet gevolgd. De ontwikkelagenda heeft al tot de eerste (voorzichtige) resultaten geleid: de productiesnelheid bij de BAC laat vanaf het derde kwartaal 2024 een stijgende lijn zien. Maar het proces kent vele afhankelijkheden.

Afhankelijkheden

Twee afhankelijkheden hebben impact gehad op de organisatorische ontwikkelingen: (i) de instroomfluctuaties van volledige dossiers vanuit de UHT naar de BAC en (ii) het geïntroduceerde schikkingsvoorstel. Het behalen van de doelstellingen uit de ontwikkelagenda hebben hieronder geleden:

- De BAC is afhankelijk van UHT voor de tijdige levering van complete dossiers, wat direct invloed heeft op de doorlooptijd en capaciteit. De productiviteit vermindert zichtbaar bij fluctuaties van onvolledige dossiers vanuit de UHT aan de BAC. Medewerkers van de BAC zijn meer tijd kwijt aan dossier-specifieke handelingen.
- De effectiviteit ('nuttige' afhandeltijd) per dossier kende een sterke stijging door de wijze waarop uitvoering is gegeven aan het schikkingsvoorstel. Veel voorbereidingstijd in bezwaarzaken bleek op het allerlaatste moment overbodig door de wijze en planning van het aanbieden van het schikkingsvoorstel.

Opschaling

In 2024 is de BAC erin geslaagd om een groot aantal nieuwe medewerkers te werven. Vanaf het derde kwartaal is deze groeifase ingezet. De werving van secretarissen en (juridisch) ondersteuners vormt een uitdaging vanwege de specifieke ervaringseisen en het langdurige wervingsproces. Het inschakelen van professionals via externe wervingpartners, naast een ambtelijke opschaling is een noodzakelijkheid om de doelstellingen te halen. Daarnaast zijn ook verkenningen gestart om de mogelijkheden te onderzoeken voor alternatieve manieren van aanbesteding (zoals hybride insourcing).

Samenwerkingen

Ten slotte wordt vanuit de BAC ook volop ingezet op de samenwerking met externe ketenpartners, zoals UHT en de CWS. Deze samenwerking is van cruciaal belang voor een soepele afhandeling van de bezwaarschriften. Ook voor de administratieve en logistieke ondersteuning is de samenwerking met interne ketenpartners, zoals de administratief medewerkers, afdeling Planning en externe ketenpartners, zoals Repro Apeldoorn (printen, IPKD), essentieel om te voorkomen dat knelpunten, zoals het plannen of printen van dossiers, de snelheid van de bezwaarafhandeling vertragen. Deze afhankelijkheden worden nauw gemonitord en er vindt regelmatig overleg plaats met interne en externe ketenpartners om de voortgang te bewaken.

4.3 Vooruitblik

In 2025 wil de BAC – bij een ongewijzigde Kabinetsdoelstelling – verder inzetten op de ingeslagen weg. De ontwikkelagenda vormt de basis voor een continue monitoring, evaluatie en bijsturing van de bezwaarafhandeling binnen de BAC. Daarmee kan de BAC op haar onderdeel in het bezwaarschriftenproces invulling geven aan een verdere versnelling bezwarenafhandeling zonder de rechtsbescherming van partijen uit het oog te verliezen.

Bijlagen

Bijlage

Voorzitters en commissieleden BAC

Coördinerend Voorzitter: mr. H.H.C. Visser

Deelcommissies voorzitters: mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden

mr. R.R. Winter

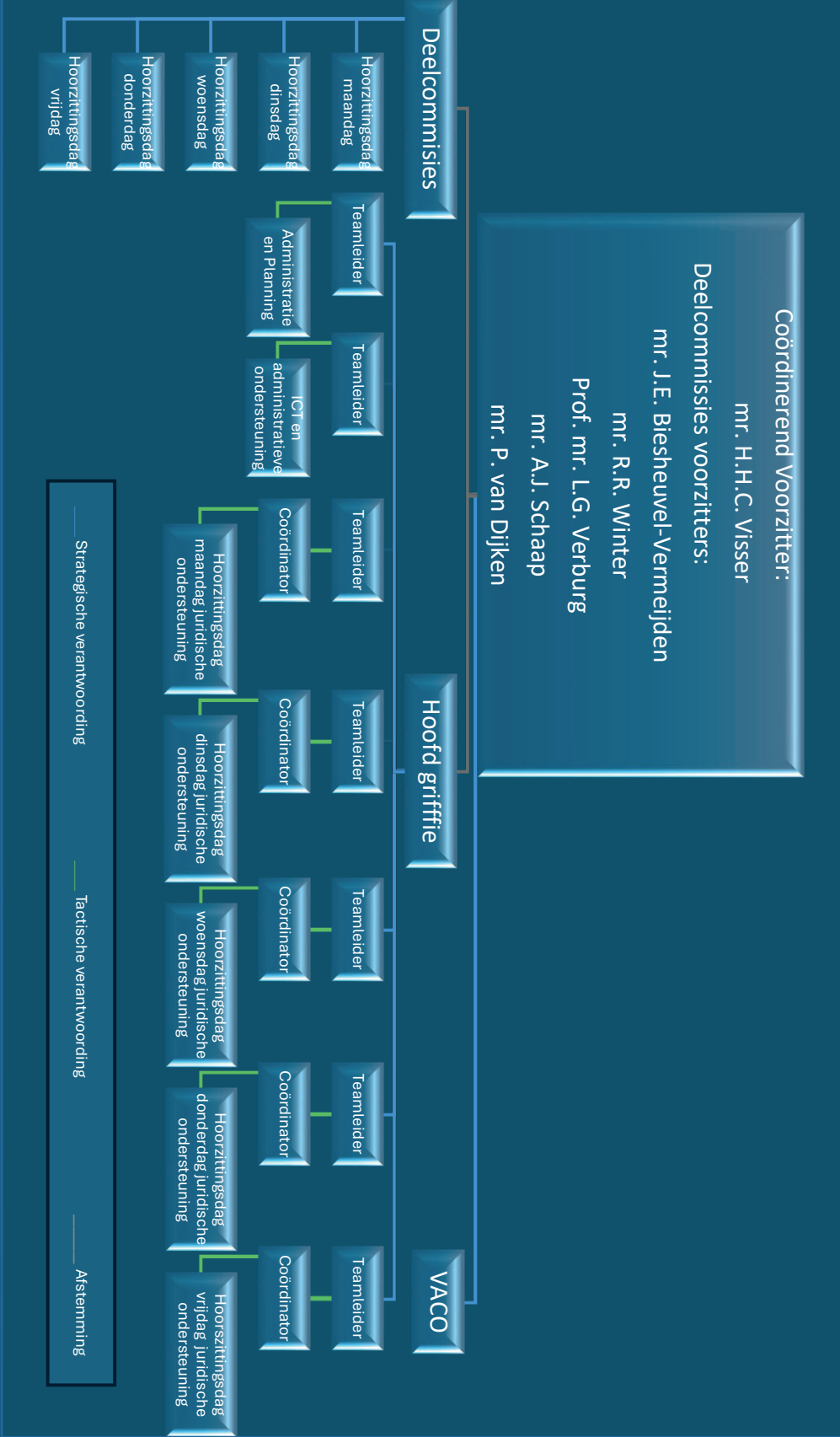
Prof. mr. L.G. Verburg

mr. A.J. Schaap

mr. P. van Dijken

Deelcommissie maandag	Deelcommissie dinsdag	Deelcommissie woensdag	Deelcommissie donderdag	Deelcommissie vrijdag
<i>Voorzitter</i> Mr. P. van Dijken <i>Commissieleden</i> Mr. J.W. van den Berge Mr. Th. Groeneveld Mr. S.B. de Pauw Gerlings-Dörn Mr. H.W. Samson-Geerlings Mr. H.F.M. Hofhuis Prof. mr. H. de Doelder	<i>Voorzitter</i> Prof. mr. L.G. Verburg <i>Commissieleden</i> J. Aanzi Mr. J. van der Hulst Mr. C. van Viegen Mr. drs. Ch. W.M. Dullaert	<i>Voorzitter</i> Mr. A.J. Schaap <i>Commissieleden</i> Mr. Th. Groeneveld Mr. E.B. van de Loo Mr. A.C.M. Höppener Mr. F.M.d.I.S. Goedgefrag Mr. J.S. van der Kolk Mr. W. van de Wetering Mr. D.J. van Dijk Mr. dr. R.M. van Male Mr. N.R. Docter	<i>Voorzitter</i> Mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden <i>Commissieleden</i> Mr. G. Lieuw LL.M Prof. mr. L.G. Verburg Mr. A.M.A. Verscheure Prof. mr. L.J.J. Rogier Mr. K.F. Haak	<i>Voorzitter</i> Mr. R.R. Winter <i>Commissieleden</i> Mr. J.W. van den Berge J. Aanzi Prof. mr. G.T.K. Meussen Prof. mr. I.J.F.A. van Vijfeijken Mr. M.B. Weijers Mr. F.J. van der Vaart

Organogram



VERGADERING	Algemene Rekenkamer – Bezwaarschriftenadviescommissie
AANVANG	13:30
DEELNEMERS	BAC: Erik Visser (voorzitter), Fons Becker (businesscontroller), Leonard Verburg (voorzitter deelcommissie), Peter Luschen (hoofd griffie bedrijfsvoering) AR: Wendie Sonneveld en Jelbert Jan van Ommeren (onderzoekers)
DATUM	23 januari 2025

1 Inleiding

In het kader van het Verantwoordingsonderzoek Financiën 2024 onderzoekt de Algemene Rekenkamer (AR) de voortgang van de hersteloperatie toeslagen in 2024. De focus van het onderzoek ligt op de afhandeling van verzoeken aanvullende schade en bezwaarschriften. Eerder heeft de AR hierover ook gesprekken gevoerd met UHT en het ministerie (DG Herstel).

2 Presentatie

De Bezwaarschriftenadviescommissie (BAC) heeft een presentatie voorbereid met daarin de belangrijkste ontwikkelingen/cijfers uit 2024 en taakstelling 2025. Deze presentatie is ook verstrekt aan de AR.

Organisatieontwikkelingen 2024

- In 2024 is gewerkt aan betrouwbare data, waarmee ook gestuurd kan worden. Met behulp van het datamanagementsysteem M-Files.
- Met hulp van BCG is de werkwijze verbeterd.
- Het aantal secretarissen, die adviezen opstellen, is opgeschaald van 20 naar 30 fte.
- Er is een extra (5^e) commissie op maandagen. In de commissies worden de adviezen behandeld, waarna ze aan UHT worden aangeboden.

Productie 2024

- De BAC heeft in 2024 meer adviezen op bezwaarschriften gegeven dan in 2023. Ook zijn er meer adviezen gegeven dan de forecast.
- Er zijn in 2024 200 bezwaarschriften ingetrokken. Aangegeven wordt dat hier vaak wel veel werk in zit, afhankelijk van het moment van intrekking.
- Opvallend is dat in augustus 2024 geen adviezen zijn gegeven op IB-bezwaren. Dit lag stil vanwege onduidelijkheden omtrent het

GESPREKSVERSLAG

Gespreksverslag
Stand van zaken Bezwaarschriftenadviescommissie
23 januari 2025



schikkingsvoorstel. Het schikkingsvoorstel heeft voor de BAC ook nadelig ²
doorgewerkt in het vervolg van 2024.

- De doorlooptijd bij de BAC, vanaf de ontvangst van een volledig dossier t/m advies aan UHT, bedraagt rond de 29 weken.

Als ouders een VSO treffen met SGH vervallen eventueel lopende bezwaren, de AR vraagt of de BAC dit merkt in de werkvoorraad. De BAC geeft aan dat dit (nog) geen effect heeft op de hoeveelheid bezwaren/intrekkingen. Aangegeven wordt dat SGH nog moet worden opgestart. Het aantal intrekkingen neemt wel toe, maar dit komt met name door het schikkingsvoorstel. Circa 100 van de 200 intrekkingen vonden plaats in december 2024. Veel van de intrekkingen door het schikkingsvoorstel vonden plaats vlak voor de hoorzitting. Dit heeft de BAC dus wel veel capaciteit gekost, waarmee andere bezwaren behandeld hadden kunnen worden. Gesproken wordt van een demotiverende onderbenutting van de capaciteit. Het schikkingsvoorstel heeft voor de BAC niet goed uitgediend vanwege de lange tijd tussen de aankondiging (augustus) en uitvoering. Deze onderbenutting van de capaciteit en het lage aantal hoorzittingen door intrekkingen speelt nog steeds in Q1 2025 met mogelijk uitloop tot Q2 2025.

De BAC geeft aan meer instroom vanuit UHT aan te kunnen. Dit speelt sinds augustus 2024. Hierover is de BAC ook in gesprek met UHT. Op dit moment is de BAC meer versneld dan de ketenpartners en niet meer de bottleneck in de keten.

Taakstelling 2025

De doelstelling is om eind 2026 alle bezwaren op de IB af te ronden. Op basis hiervan is ook een taakstelling voor 2025 opgesteld. Het doel is om in 2025 ruim 3.000 adviezen te geven. De taakstelling is ambitieus, maar haalbaar als aan de randvoorwaarden wordt voldaan:

- Doorzetten opschaling secretarissen (ook met hybride insourcing). Lig vooralsnog op koers.
- Opschalen commissie.
- Verhogen productiviteit van 0,8 advies per secretaris per week naar 1,5 adviezen vanaf oktober 2025. Hiervoor wordt ook gestuurd op resultaten en niet op inspanning. De 'hybride insourcing' krijgt betaald per advies, waardoor een hogere productiviteit wordt verwacht.

3 Voorraad BAC

Er is een wachtrij van circa 9.000 bezwaren (cijfers o.b.v. VGR t/m augustus 2024). Deze liggen echter grotendeels bij UHT. De huidige voorraad van de BAC (19-1-2025) betreft circa 1.000 bezwaren, inclusief onderhanden werk en aangehouden bezwaren. Minder dan 200 bezwaren betreft 'planbare voorraad'.

4 Overige punten

3

- Eind 2023 is de instellingsregeling van de BAC aangepast. De AR vraagt wat het effect is geweest van deze wijziging. De BAC geeft aan dat dit voor UHT niet het gewenste effect heeft gehad, circa 85% van de indieners wil langs de BAC. Om dit aantal omlaag te krijgen zou volgens de BAC moeten worden geïnvesteerd in responsieve bezwaarbehandeling (zo vroeg mogelijk in gesprek en schikken).
- Daarnaast moet er zo min mogelijk worden gejuridiseerd, dat wordt nog onvoldoende gezien. Hierbij wordt ook verwezen naar het rapport van de commissie Van Dam (waarin o.a. afschaffen dwangsommen wordt voorgesteld). De BAC deelt wel de observatie dat UHT zich bij de IB-bezwaren ruimhartig en meewerkend opstelt. Een veel voorkomende fout is het berekenen van de rente, bijna de helft van de gegronde bezwaren ziet hierop.
- De beschikbaarheid van dossiers is een grote bottleneck. Veel bezwaren worden ingediend omdat men inzage wil in het dossier. Sommige verzoeken zijn al jaren oud. Van Dam heeft aanbevolen om dossiers ongelakt te verstrekken.
- De BAC geeft verder aan dat UHT 2.500 mediations in bezwaar heeft ingekocht. Het doel hiervan is om bezwaren snel af te handelen en een VSO te treffen. Dit bespaart ook rechtbanken (beroepen niet tijdig beslissen) veel tijd. Het resultaat hiervan valt echter tegen (30-40 vaststellingsovereenkomsten).
- De BAC geeft aan dat de impact van de aanvullende schaderoutes, waarin nu (meer) wordt ingezet op vaststellingsovereenkomsten, voor de huidige werkvoorraad van de BAC marginaal is. Wel scheelt dit mogelijk toekomstige CWS-bezwaren. De BAC heeft geen rol in de aanvullende specifieke regelingen, zoals de nabestaandenregeling.
- Een praktisch probleem is dat er een aantal advocaten zijn met tientallen/honderden dossiers. Dit is een risico voor de planning, omdat het moeilijk is om met deze advocaten hoorzittingen te plannen (vanwege hun drukte). Tussentijds lopen er dan wel beroepen niet tijdig beslissen.
- De samenwerking met UHT is verbeterd. De BAC is qua inhoud onafhankelijk. Qua bedrijfsvoering wordt er samengewerkt. De BAC heeft er wel last van dat het geschetste beeld richting de staatssecretaris onjuist is. Gesteld wordt dat de BAC in het huidige tempo pas in 2037 klaar is met de IB-bezwaren. Dat is onjuist. De BAC heeft de afgelopen anderhalf jaar juist veel progressie geboekt en het doel om de IB-bezwaren eind 2026 af te ronden is haalbaar (onder voorbehoud van genoemde randvoorwaarden).

