

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. Commissie
Postus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum: 20 juni 2023

Betreft: reactie op de aanbiedingsbrief bij de 14e VGR

Aanleiding

In de aanbiedingsbrief bij de 14e VGR ziet de Bezwaarschriftenadviescommissie Herstel Toeslagen (BAC) aanleiding om te reageren.

Als uitgangspunt geldt voor de BAC, dat het belang van de ouders voorop staat. Het doel van de BAC is om onafhankelijke rechtsbescherming te bieden aan de ouders. Daarbij is er ruimte voor emotioneel herstel naast financieel herstel. De hoorzittingen spelen een grote rol in het emotionele herstel zo blijkt uit de praktijk. De BAC erkent, dat daarnaast versnelling van het herstelproces van belang is om bij te dragen aan het emotionele en financiële herstel. Daarom zet de BAC zich maximaal in om haar interne processen zo efficiënt mogelijk in te richten, zodat zij als commissie optimaal kan bijdragen aan het herstel van de getroffen ouders.

Kanttekeningen bij de aanbiedingsbrief bij de 14^e VGR

De staatssecretaris heeft in de *Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen jan. - apr. 2023 en maatregelen versneld duidelijkheid voor ouders*, gedateerd 2 juni 2023, aan uw Kamer een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld, die de werkzaamheden van de BAC raken. Voorop gesteld zij, dat de BAC alle voorstellen steunt die de doorlooptijd van de afhandeling van de herstel aanvragen van de betrokken ouders bekorten, mits die voorstellen binnen de juridische kaders blijven. Tijdigheid is immers een aspect van kwaliteit. Daarbij plaatst de BAC wel de kanttekening, dat het versnellen van de doorlooptijd niet ten koste mag gaan van de rechtsbescherming. De staatssecretaris wijst er onder het kopje *Dilemma's en risico's*¹ terecht op dat als de BAC in sommige procedures geen rol meer heeft, het risico bestaat op minder rechtsbescherming voor ouders in de bezwaarfase. Dit klemmt temeer, nu de rechtspraak excuses moeten aanbieden voor tekortkomingen in de rechtsbescherming van de getroffen ouders. Dat onderstreept nog eens dat in deze hersteloperatie het belang van de ouders bij een eerlijke procedure voorop moet staan. Een aantal maatregelen zoals die nu worden voorgesteld wekt evenwel de indruk dat deze, minst genomen, op gespannen voet staan met hetgeen de wetgever blijkens het ter zake bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op het punt van rechtsbescherming verkieslijk heeft geacht. Zoals de BAC hierna uiteen zal zetten, kan de door de staatssecretaris gewenste versnelling echter ook worden bereikt met inachtneming van de Awb.

¹ *Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen jan. - apr. 2023 en maatregelen versneld duidelijkheid voor ouders*, p.6.

Kun je bezwaren afdoen zonder betrokkenheid van UHT voor de zitting?

De aanbiedingsbrief bij de 14^e VGR roept de vraag op of je bezwaren kunt afdoen zonder betrokkenheid van UHT voor de (eventuele) hoorzitting. UHT krijgt in iedere zaak bij de BAC gelegenheid om schriftelijk te reageren op bezwaren, en ook een uitnodiging voor hoorzittingen als die worden gehouden. Wij als commissie hebben UHT als bestuursorgaan nodig om alle informatie te krijgen en zo tot goede en tijdige adviezen voor datzelfde bestuursorgaan te kunnen komen. Daar hoort ook een schriftelijke reactie van UHT bij. Volgens onze instellingsregeling mogen wij als commissie zelf onze werkwijze² vaststellen. Dat hebben wij gedaan en daarin staat dat UHT een verweerschrift (schriftelijke reactie) opstelt. De achtergrond daarvan is om te voorkomen dat onder invloed van het verhandelde tijdens de hoorzitting nieuwe stukken aan het dossier moeten worden toegevoegd en/of de belanghebbende ouder pas op de zitting verneemt welke, veelal gedetailleerde (cijfermatige) overwegingen aan het aangevallen besluit ten grondslag liggen. De bezwaarde zou zo op een ontoelaatbare procedurele achterstand worden geplaatst, die alleen maar zou kunnen worden geneutraliseerd door de behandeling van de zaak aan te houden om deze de gelegenheid te bieden op de nieuwe stukken en/of de nadere motivering (die doorgaans immers niet is gevoegd in of bij het aangevallen besluit) te reageren. Daarom zijn de aanwezigheid van een schriftelijke reactie op het bezwaar en de daaraan ten grondslag liggende stukken en cijfermatige overzichten een *conditio sine qua non* om zoals nu, zaken goed te kunnen behandelen op zitting zodat het opvragen van informatie na zitting (met alle vertraging die daarbij dus hoort zo veel mogelijk achterwege kan blijven. Wij wijzen er met klem op dat dit in de eerste plaats in het belang van de ouders is. De commissie acht de in de aanbiedingsbrief geopperde mogelijkheid om bezwaren te behandelen en daarbij geen schriftelijke reacties te verzorgen - daarmee afstand nemend van de werkwijze waar UHT eerder mee heeft ingestemd – als een forse stap achteruit in de rechtsbescherming van de bezwaarde. Daarbij wijst de BAC erop dat UHT een termijn van achttien weken heeft om een beslissing op het bezwaarschrift te nemen, met inachtneming van het advies van de BAC. De termijn voor het uitbrengen van advies maakt onderdeel uit van die termijn van achttien weken. Als die termijn wordt overschreden kan een verzoek om een dwangsom wegens niet tijdig beslissen door een ouder worden gedaan.

Kun je bezwaren afdoen zonder BAC?

Wij zijn als commissie ingesteld in overeenstemming met - en volgen ook nauwgezet - de Awb en handelen zoveel mogelijk in de geest van de aanbevelingen van de Venetië Commissie. Deze commissie van de Raad van Europa heeft 18 oktober 2021 op verzoek van de Tweede Kamer een rapport uitgebracht over wat er mis is gegaan bij de toeslagenaffaire³. Voor de BAC zijn met name de volgende passages in dit rapport van belang. In dit rapport staat vermeld dat uitvoering van de grondrechten op meerdere manieren kan worden uitgevoerd door algemene en gespecialiseerde rechtbanken, overheidsinstuties en speciale onafhankelijke organen⁴. Daarnaast staat in dit rapport vermeld dat er maatregelen moeten worden genomen om de onafhankelijke juridische capaciteiten te borgen, zodat er juridische controle is op de politieke en bestuurlijke beslissingen⁵. Als conclusie staat het volgende vermeld: 'nieuwe wetgeving zou nieuwe waarborgen moeten bevatten die ervoor zorgen dat de basis principes van goed besturen kunnen worden bevestigd of heroverwogen'⁶. Gelet hierop is het dan ook van belang, dat er een onafhankelijke BAC is, die niet alleen kritisch juridisch maar ook doelmatig en oplossingsgericht meekijkt.

Bij een beslissing op bezwaar zonder een advies van de BAC verliest de ouder de mogelijkheid om het verhaal te kunnen doen bij een onafhankelijke en onpartijdige instantie

De BAC is een groot voorstander van de aanpak, dat UHT in (het begin van) de bezwaarfase alles in het werk stelt om in overleg met de ouder de bezwaren weg te nemen. Dat past ook bij de bedoeling van de

² [bac_overig_2020.07.29_werkwijze.pdf \(belastingdienst.nl\)](#).

³ [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](#).

⁴ [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](#), p.16.

⁵ [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](#), p.20.

⁶ [Venice Commission :: Council of Europe \(coe.int\)](#), p.20..

bezwaarfase als verlengde besluitvorming, die moet leiden tot finale geschilbeslechting. Met andere woorden: alles moet in het werk worden gesteld om de gang naar de rechter te voorkomen.

Gelet hierop is van belang, dat ouders in alle gevallen in de bezwaarfase alle ruimte wordt geboden om hun kant van het verhaal te doen ongeacht de vraag of hun verhaal juridisch voldoende is onderbouwd. Anders worden ouders gedwongen in beroep te gaan bij de rechtbank en komt pas daar de volle omvang van het geding aan de orde. De doelstelling om in de eerste helft van 2026 alle aanvragen om herstel definitief te hebben afgedaan komt daardoor buiten bereik.

Deze aanpak sluit aan bij de *Handleiding voor het oplossingsgericht behandelen van bezwaarschriften*⁷ die in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en mede namens de minister van Veiligheid en Justitie is opgesteld. De begeleidingscommissie voor het opstellen van deze handleiding stond onder leiding van professor mr. M. Scheltema, Regeringscommissaris voor de Algemene wet bestuursrecht.

Ook is deze aanpak in het belang van de ouders, want die moet men geen lange en slepende juridische procedures willen aandoen. Zien wij het goed, dan ligt dit ook ten grondslag aan de door de staatssecretaris voorgenomen aanpak. In zoverre zitten de staatssecretaris en de BAC op één lijn.

De BAC kan zich echter niet vinden in de aankondiging van de staatssecretaris om in een nog nader te bepalen aantal gevallen een beslissing op bezwaar te nemen zonder de BAC daarover om advies te vragen. Daarbij merkt de BAC op, dat zij zich niet herkent in het beeld, dat deze commissie kampt met achterstanden⁸. Daarbij plaatst de BAC als kanttekening, dat zij de behandeling van een bezwaarschrift op een hoorzitting pas kan plannen als de stukken compleet zijn en, zoals hiervoor uiteengezet, vergezeld gaan van een schriftelijke reactie op de bezwaargronden. Voorts kan de BAC meer hoorzittingen plannen, maar dan moeten er wel voldoende zaken zijn met een, door UHT aangeleverd, compleet dossier en een complete schriftelijke reactie.. Onder het kopje Dossierverstrekking⁹ worden de problemen met de dossierverstrekking door de staatssecretaris overigens ook benoemd.

Voorts willen wij verwijzen naar de onderdelen *“Overeenstemming schriftelijk vastleggen”* en *“Nieuw primair besluit of besluit op bezwaar?”*¹⁰ Onder *“Overeenstemming schriftelijk vastleggen”* staat onder meer het volgende te lezen. *“Het verdient in alle gevallen aanbeveling om de bereikte overeenstemming schriftelijk vast te leggen, in de vorm van een brief namens het bestuursorgaan aan de bij de bezwaarprocedure betrokken partij(en). Zo’n brief hoeft geen lang, ingewikkeld epistel te zijn.”* Onder *“Nieuw primair besluit of besluit op bezwaar?”* staat het volgende vermeld. *“Beredeneerd vanuit het systeem van de Awb ligt het voor de hand om, als de uitkomst van de bezwaarprocedure is dat het bestuur het bestreden besluit wijzigt, die wijziging tot stand te brengen door het nemen van een besluit op bezwaar. Is de beslissing tot wijziging van het bestreden besluit de consequentie van afspraken die de bij de bezwaarprocedure betrokken partijen hebben gemaakt, dan is er echter niets op tegen om het bestreden besluit in te trekken en in plaats daarvan een nieuw primair besluit te nemen. De enige voorwaarde is dat het bestuursorgaan daartoe wel bevoegd moet zijn. Als dat zo is, is dit in de regel de meest praktische gang van zaken.”* Gelet hierop stelt de BAC zich op het standpunt, dat het verbeterde bestreden besluit in alle gevallen de aangewezen weg is.

Voorstellen met verbeterpunten in de hersteloperatie

Verder wil de BAC erop wijzen, dat in haar jaarverslag over het jaar 2022¹¹ een aantal voorstellen is gedaan met verbeterpunten in de hersteloperatie. Eén van die voorstellen ziet op het volgende. Voorafgaande aan de beslissing op een aanvraag berekent de Belastingdienst/Toeslagen het voorlopige bedrag van de compensatie en informeert de aanvrager hierover schriftelijk door middel van een vooraankondiging. De aanvrager kan

⁷ [Handleiding Professioneel behandelen van bezwaarschriften 0.pdf \(prettigcontactmetdeoverheid.nl\)](#).

⁸ Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen jan. - apr. 2023 en maatregelen versneld duidelijkheid voor ouders, p.6.

⁹ Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen jan. - apr. 2023 en maatregelen versneld duidelijkheid voor ouders, p.6.

¹⁰ [Handleiding Professioneel behandelen van bezwaarschriften 0.pdf \(prettigcontactmetdeoverheid.nl\)](#), p.81.

¹¹ <https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/over-uht/bezwaarschriftenadviescommissie/>.

binnen zes weken na de dagtekening van de vooraankondiging zijn zienswijze hierover naar voren brengen. In het Jaarverslag 2022 constateren wij, dat deze zienswijze in het besluitvormingsproces (nog) nauwelijks een rol van betekenis speelt en ook meermalen ontbreekt bij de op de zaak betrekking hebbende stukken. Die zienswijze¹² is volgens ons van groot belang. UHT heeft als bestuursorgaan daarmee van de wetgever de mogelijkheid gekregen om in een vroeg stadium te reageren op door de ouder gesignaleerde onduidelijkheden en gebreken in het te nemen besluit over zijn/haar aanvraag om herstel in de vorm van een compensatiebeschikking. Die zienswijze zou voor UHT dan ook bij uitstek het aangrijpingspunt moeten zijn om te reageren op de argumenten van de ouder met betrekking tot dit *voorgenomen* besluit en met inachtneming daarvan het *daadwerkelijke* besluit in eerste aanleg te nemen. Ook is het de uitgelezen kans om als reactie op de zienswijze mediation te overwegen. Hierdoor kan volgens de BAC ouders op een redelijk korte termijn zekerheid worden geboden. Immers, ouders hoeven dan niet het voor hen belastende traject van een bezwaarprocedure, eventueel beroep bij de rechtbank en in laatste instantie hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak te volgen, voordat hun compensatiebesluit formele rechtskracht heeft verkregen.

Tijdens het gesprek van uw commissie met de Nationale ombudsman over de Voortgang(rapportage) hersteloperatie toeslagen 4e kwartaal 2022 op 16 februari 2023 heeft deze ook gewezen op het belang om ouders in een zo vroeg mogelijk stadium van het besluitvormingsproces over hun aanvraag duidelijkheid te geven. Voorts heeft hij in dit verband de aanbeveling gedaan om kennis te nemen van het jaarverslag van de BAC over het jaar 2022.

Overigens heeft de BAC naast deze versie van het jaarverslag ook een versie gemaakt zonder gebruik van zogenoemd vakjargon¹³.

Waarom heeft de BAC een versie in klare taal van haar jaarverslag gemaakt?

Het jaarverslag in klare taal is in de eerste plaats bedoeld voor ouders en belangstellenden, die zich in het werk van de BAC willen verdiepen. De oorspronkelijke versie van het jaarverslag is juridisch, maar daardoor minder toegankelijk. Juist in ons werk als BAC, vooraan in de keten van bestuursrechtelijke rechtsbescherming, weten wij dat toegankelijke communicatie belangrijk is. Dit maakt procedures menselijker. Zeker voor ouders, die bij ons komen. Net zo belangrijk als precies en juridisch kloppend adviseren, is het horen in een setting waar je als ouder gewoon kunt praten van belang. In contact met de ouders en op hoorzittingen merken wij dat dagelijks. Wij zijn dan ook als commissie steeds in persoon bij hoorzittingen aanwezig en nodigen ouders en gemachtigden uit om ook zelf in persoon naar de BAC te komen.

Ter afsluiting

De BAC benadrukt dat het belang van het herstel van de ouder de kern is waar het in de hersteloperatie omgaat. Met die focus wil de BAC zich graag inspannen om zo goed mogelijk bij te dragen aan dit herstel. Het is tegen deze achtergrond dat onze opmerkingen moeten worden gezien.

Mocht u naar aanleiding van deze brief nog vragen hebben, aarzelt u niet om contact op te nemen. Voorts nodigen wij uw commissie graag uit voor een werkbezoek aan de BAC. Deze brief en de versie in klare taal van het jaarverslag worden ter informatie ook toegestuurd aan relevante personen en instanties. De versie in klare taal is evenals het jaarverslag uiteraard ook beschikbaar op de webpagina die UHT voor de commissie heeft geopend.

Met hoogachting en vriendelijke groet,

¹² Artikel 4:7 Awb.

¹³ <https://services.belastingdienst.nl/toeslagen-herstel/over-uh/bezwaarschriftenadviescommissie/>.

De voorzitters van de BAC,

Erik Visser, Coördinerend voorzitter

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line on the left, a horizontal line across the middle, and a large, sweeping loop on the right.

Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, voorzitter

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style with several loops and a long horizontal stroke at the end.

Marjolein Swaanenburg-van Roosmalen, voorzitter

A handwritten signature in black ink, featuring a large, complex, circular loop structure.

Ruud Winter, voorzitter

A handwritten signature in black ink, written in a cursive style with several loops and a long horizontal stroke at the end.