Raad voor Rechtsbijstand
Vestiging 's-Hertogenbosch
Bezoekadres • Magistratenlaan 166 • 2e verdieping • 's-Hertogenbosch
Postadres • Postbus 70503 • 5201 CD 's-Hertogenbosch
Tel. +31 (0)88 - 787 10 00
www.rvr.org

Het Ministerie van Financiën
Directie Directe Belastingen & Toeslagen
Persoonsgegevens
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag

Datum: 16 februari 2024
Onderwerp: wetsvoorstel Wet termijnaanpassingen hersteloperatie toeslagen

Uw kenmerk: 2023-0000276527
Behandeld door: Persoonsgegevens
Telefoonnummer:
E-mail:

Geachte Persoonsgegevens,

Op 21 december 2023 heeft u de Raad voor Rechtsbijstand (hierna: de Raad) advies gevraagd over het wetsvoorstel Wet termijnaanpassingen hersteloperatie toeslagen. De Raad maakt graag gebruik van die mogelijkheid en geeft hierna zijn opmerkingen bij het wetsvoorstel.

Doel en inhoud van de nieuwe wet

In de Wet hersteloperatie toeslagen is een aanpak verankerd die moet bijdragen aan het herstel van gedupeerden van de toeslagenproblematiek. Het wetsvoorstel dat nu voorligt ziet op een aanpassing van die wet, op het punt van de beslis- en bezwaartermijnen die in acht moeten worden genomen. Het doel van de aanpassing is om te komen tot meer realistische termijnen die haalbaar moeten zijn.

Concreet voorziet het voorstel in het oprekken van de beslistermijn in verzoeken voor aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, van 6 maanden na indiening aanvraag (met de mogelijkheid van verlenging naar maximaal 12 maanden) tot 12 maanden (met de mogelijkheid tot verlenging naar maximaal 24 maanden).

Voorts geldt voor het grootste deel van de bezwaarzaken dat de beslistermijn in bezwaar wordt aangepast van 6 weken (met de mogelijkheid van verlenging naar maximaal 12 weken) naar 6 maanden (met de mogelijkheid van verlenging naar maximaal 12 maanden). In het geval van bezwaar beschikking integrale beoordeling is de verruiming van de beslistermijn nog significanter en bedraagt in plaats van 6 weken (met de mogelijkheid van verlenging naar maximaal 12 weken) voortaan 12 maanden (met de mogelijkheid van

verlenging naar maximaal 24 maanden).[1] De beslistermijn in bezwaar integrale beoordeling kan daarnaast respectievelijk met een extra periode van zes weken (nu) of zes maanden (in wetsvoorstel) worden verlengd, als de Bezwaarschriftenadviescommissie (BAC) wordt ingeschakeld.

Ook voor de belanghebbende stelt het wetsvoorstel een ruimere bezwaarmogelijkheid voor. Die termijn gaat van 6 naar 16 weken.

Opmerkingen in relatie tot het wetsvoorstel

Inleiding

De Raad draagt als zelfstandig bestuursorgaan in hoofdzaak de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de gesubsidieerde rechtsbijstand in Nederland. Op basis van die verantwoordelijkheid is voor gedupeerden in de kinderopvangtoeslagaffaire een bijzondere regeling getroffen voor rechtsbijstand. Die bijzondere regeling voorziet voor alle gedupeerde ouders in kosteloze rechtsbijstand van een advocaat en wijkt daarmee af van de gewone stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand.

Hoofdregel in het gewone stelsel is dat een rechtzoekende pas aanspraak kan maken op gesubsidieerde rechtsbijstand als het inkomen en vermogen valt binnen de in de wet opgenomen normen. Bovendien is bijna altijd een eigen bijdrage van de rechtzoekende in de kosten van de rechtsbijstand vereist. Vanwege de uitzonderlijke situatie, doordat deze ouders zijn geraakt door een grootschalig en collectief falen van de overheid, bestond er een breed draagvlak om deze gedupeerde ouders kosteloze rechtsbijstand te bieden en de uitvoering daarvan bij de Raad neer te leggen.

Begin van dit jaar waren er circa 12.500 gedupeerden die aanspraak maakten op deze bijzondere vorm van kosteloze rechtsbijstand. Deze gedupeerden kunnen voor de verschillende fases in de hersteloperatie een beroep doen op ongeveer 250 advocaten. Advocaten verlenen die bijstand onder meer in de zaken waarvoor nu de beslistermijnen worden aangepast: het verzoek voor aanvullende compensatie werkelijke schade, en het merendeel van de bezwaarzaken.

Geen rechtsbijstand op grond van de bijzondere regeling is mogelijk voor die procedurestappen die de termijnaanpassingen in de wetsvoorstel misschien wel hebben getriggerd: een ingebrekestelling bij niet tijdig beslissen én een beroep tegen niet tijdig beslissen. Voor een beroep niet tijdig beslissen kan de gedupeerde wel (een gewone) aanspraak maken op (een beperkte vorm van) gesubsidieerde rechtsbijstand, mits het inkomen en vermogen niet te hoog is en een eigen bijdrage is voldaan. In de praktijk wordt nauwelijks gebruik gemaakt van deze vorm van gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Raad voert samen met de Nederlandse Orde van Advocaten (de NOvA) regelmatig overleg op zowel operationeel als bestuurlijk niveau met de UHT en het Ministerie van Financiën en laat zich daarbij door twee belangrijke bronnen voeden.

[1] Op pagina 8 en 9 van de Memorie van Toelichting zijn deze wijzigingen in schema weergegeven. En is tevens per onderdeel een vergelijking gemaakt met de huidige doorlooptijd.

De eerste, het Kenniscentrum van de Raad, meet periodiek via enquêtes de ervaringen van zowel gedupeerden als advocaten die gebruik maken van c.q. deelnemen aan de regeling rechtsbijstand.[2]

Daarnaast laat de Raad zich doorlopend informeren over de stand van zaken in de hersteloperatie door de werkgroep van toeslagadvocaten. De werkgroep bestaat uit ervaren toeslagadvocaten, en is ingesteld door de Raad en de NOvA. De werkgroep heeft als taak de Raad, de NOvA maar ook andere betrokkenen, (waaronder de politiek en media) te voeden met informatie over de werking van de bijzondere rechtsbijstandsregeling enerzijds, en de manier waarop vorm wordt gegeven aan de procedure tot herstel van schade anderzijds.

Uitbreiding van beslistermijnen geen adequate oplossing voor organisatorische problemen.

Op basis van de verkregen informatie wil de Raad de volgende punten meegeven.

- De substantiële verruiming van termijnen zoals besloten in dit wetsvoorstel kan in principe de rechtszekerheid van gedupeerden negatief beïnvloeden.

Beslistermijnen in de bijzondere Wet hersteloperatie toeslagen (de Wht) wijken af van de termijnen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), maar vinden wel hun basis in die wet en zijn gestoeld op algemene rechtsbeginselen. Een algemeen rechtsbeginsel dat hier van belang is, is zoals gezegd de rechtszekerheid voor de burger. De wettelijke termijnen zijn mede ingegeven omwille van het borgen hiervan voor burgers. Het beginsel behelst onder andere dat burgers tijdig duidelijkheid moeten krijgen. Mede daarom zouden termijnen niet zonder noodzaak substantieel verruimd moeten worden.

Voor het bestuursorgaan vormen beslistermijnen de spreekwoordelijke stok achter de deur om een besluit te nemen en duidelijkheid te bieden aan de burger. Het gevaar van ruimere termijnen in deze kwestie is dat de waarde van de stok achter de deur functie aan kracht verliest, het bestuursorgaan juist overeenkomstig de nieuwe maximale termijnen gaat beslissen en de gedupeerde uiteindelijk nog langer moet wachten. De enige tegemoetkoming die er tot nu toe was voor laat beslissen, het incasseren van een dwangsom verliest door de ruimere termijnen aan waarde en daardoor dreigt verdere aantasting van de rechtszekerheid van de gedupeerde.

- De hersteloperatie kent forse uitdagingen in de uitvoering, en kampt vooral daardoor met lange doorlooptijden.

Uit onder andere de enquêtes van het Kenniscentrum komt naar voren dat gedupeerden erg lang moeten wachten en dat na twee jaren slechts 6% van de respondenten aangeeft een uitkomst te hebben verkregen.

De uitdagingen blijken ook uit de discussies over de ouderdossiers die de werkgroep van toeslagadvocaten jarenlang met de UHT voerde. Recentelijk lijkt het pleit te zijn beslecht en komt het zogenaamde ouderdossier op korte termijn beschikbaar. Dat is belangrijk. Een volledig dossier is een noodzakelijke voorwaarde voor een adequate bepaling van de positie van de gedupeerde én een goed en gericht advies van de advocaat aan de gedupeerde. Onvolledige dossiers maken het advies van de advocaat buitengewoon lastig, nopen in de

[2] Alle enquêtes zijn te vinden op de corporate site van de Raad/ Kenniscentrum / projecten: Projecten - raadvoorrechtsbijstand.org

regel tot het inzetten van extra procedures om alle opties open te kunnen houden, en hebben daardoor de druk op termijnen verder vergroot.

Een ander onderzoek van oktober 2023 van het Kenniscentrum van de Raad duidt erop dat de uitdagingen voor de Commissie Werkelijke Schade (CWS) groter zijn dan initieel gedacht. Volgens de respondenten (advocaten) uit dit onderzoek is in 79% van de zaken waarin reeds een besluit is genomen mogelijk sprake van aanvullende schade, en dus van mogelijk een gang naar de CWS. Hoewel de percentages zeker niet één op één zijn te vergelijken, gaat van de enquête wel een duidelijk signaal uit dat het aantal potentiële zaken bij de CWS mogelijk sterk wordt onderschat (ongeveer 8% van de ouders voor wie de integrale beoordeling is afgerond, dient daarna een verzoek om aanvullende werkelijke schade in, zo luidde de inschatting van uw ministerie in de veertiende voortgangsrapportage[3]).

De enige route die momenteel voor alle gedupeerden feitelijk openstaat is de Integrale Beoordeling, gevolgd door een procedure bij CWS voor werkelijke schade, of bezwaar. De verbetering voor de burger wordt onder andere gezocht in uitbreiding van oplossingsroutes waarvoor burgers kunnen kiezen.

Het Kenniscentrum van de Raad heeft eerder evidence-based elementen van grootschalige hersteloperaties/massaschade zoals deze gedeeld. De huidige pilot met de VSO's sluit hier goed op aan en draagt hopelijk bij aan herstel voor gedupeerden, onder andere door het verminderen van het aantal bezwaarprocedures, kortere doorlooptijden en minder capaciteitsproblemen bij UHT en CWS. Deze mogelijke effecten lijken niet meegenomen te worden door de wetgever bij de vraag hoe om te gaan met organisatorische problemen. Verder is niet duidelijk of, hoe en wanneer deze pilots doorgang vinden en voor een bredere groep gedupeerden beschikbaar komt.

Hoewel de Raad de ontwikkeling ingezet met deze pilot toejuicht, en deze ziet als een mogelijke doorbraak in 'de afhandelingsimpasse', signaleerden de toeslagadvocaten onlangs dat de samenhang tussen de routes nog niet is doordacht en daardoor veel onduidelijkheid heerst bij de gedupeerden en hun advocaten. Onduidelijkheid is in de regel de opmaat voor extra procedures en nog grotere druk op de uitvoering. Regie op dit punt via een duidelijke routekaart en samenhang is dan ook geboden.

De Raad herkent dat uw ministerie druk doende is de organisatie te verbeteren en ziet zeker ook hoopvolle stappen tot verbetering van het proces om tot genoegdoening voor alle gedupeerden te komen.

Hoogachtend,

Persoonsgegevens

Raad voor Rechtsbijstand

[3] Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 31066, nr. 1235, p. 10.