

Beleidsregels van de Dienst Toeslagen van xx-xx-2024 over procesrechtelijke aspecten van de uitvoering van de hersteloperatie toeslagen (Beleid procesrecht herstel toeslagen)

De Dienst Toeslagen,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluit:

Hoofdstuk 1 Algemeen

Artikel 1.1 Toepassingsbereik

Deze beleidsregels zien op de procesrechtelijke aspecten van de uitvoering van de Wet hersteloperatie toeslagen en de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht door de Directie Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT) als onderdeel van de Dienst Toeslagen.

Artikel 1.2 Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

Awb: Algemene wet bestuursrecht;

BAC: Bezwaarschriftenadviescommissie, bedoeld in artikel 3 van de Instellingsregeling Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen;

clusterdirecteur: clusterdirecteur van de directie Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, bedoeld in artikel 7b, derde lid, van het Organisatiebesluit Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021;

CWS: Commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade, bedoeld in artikel 3 van de Instellingsregeling commissie aanvullende schadevergoeding werkelijke schade;

directeur: directeur van de directie Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, bedoeld in artikel 7b, eerste lid, van het Organisatiebesluit Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021¹;

dossier: de op de zaak betrekking hebbende stukken, als bedoeld in artikel 7:4, tweede lid Awb. Bij de integrale beoordeling wordt hieronder het ouderdossier verstaan;

informatie- & beoordelingsformulier: formulier dat wordt gebruikt in het kader van de beoordeling van aanvragen om compensatie en waarin onder meer een tijdelijk en een overzicht van de relevante beschikkingen is opgenomen;

Instellingsregeling BAC: de Instellingsregeling Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toeslagen;

ouderverhaal: gelegenheid die ouders wordt geboden om hun aanvraag om compensatie toe te lichten en daarbij hun persoonlijke verhaal naar voren te brengen;

UHT: directie Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen, bedoeld in artikel 7b, derde lid, van het Organisatiebesluit Directoraten-Generaal Belastingdienst, Toeslagen en Douane 2021, als onderdeel van de Dienst Toeslagen;

vaktechnisch coördinator: medewerker van de directie Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen die namens de directeur binnen de directie Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen verantwoordelijk is voor de vaktechnische kwaliteit op het gebied van de vakinhoud en het procesrecht;

Wht: Wet hersteloperatie toeslagen.

¹ Stcr 2024, 131

Artikel 1.3 Vertegenwoordiging

1. Als belanghebbenden zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde, vindt correspondentie in ieder geval plaats met de gemachtigde.
2. UHT legt over relevante processtappen contact met gemachtigden, waaronder in ieder geval het plannen van het ouderverhaal of van een ambtelijke hoorzitting in bezwaar, alsmede bij een vooraankondiging of het voornemen om van voorlegging aan de BAC af te zien.
3. Beschikkingen worden bekend gemaakt door toezending aan de gemachtigde.
4. Als UHT gebruik maakt van de bevoegdheid om wegens ernstige bezwaren een gemachtigde, niet zijnde een advocaat, te weigeren, motiveert UHT die beslissing zo concreet mogelijk aan de hand van individuele gedragingen.

Artikel 1.4 Openbaarmaking behandelkaders en werkinstructies

UHT maakt behandelkaders en werkinstructies die beleid bevatten zo veel mogelijk actief openbaar, waaronder in ieder geval instructies waar in beschikkingen of de voorbereiding op die beschikkingen naar wordt verwezen.

Artikel 1.5 Toepassing besluit bestuursrecht toeslagen

Paragraaf 3 en 4 van het Besluit Bestuursrecht Toeslagen zijn onverkort van toepassing op UHT, met dien verstande dat onder ambtenaren ook andere medewerkers worden verstaan.

Hoofdstuk 2

PM (gereserveerd voor de integrale beoordeling)

Hoofdstuk 3 Bezwaarbehandeling bij bezwaren op grond van de Wht

Artikel 3.1 Bevestiging van ontvangst, telefonisch contact en schriftelijke reactie

1. UHT tekent op het bezwaarschrift de datum van ontvangst aan.
2. UHT bevestigt de ontvangst van het bezwaarschrift schriftelijk binnen 10 werkdagen. UHT doet daarbij mededeling van de toepasselijke wettelijke beslistermijn en licht het bezwaarproces schriftelijk toe.
3. UHT beoordeelt of het bezwaar compleet is. Als het bezwaar nog niet compleet is, biedt UHT de gelegenheid het bezwaar te completeren aan de hand van het bepaalde in artikel 3.3.
4. De behandelaar van het bezwaar neemt telefonisch contact op met de indiener van het bezwaarschrift of diens gemachtigde om het bezwaar en de invulling van de bezwaarschriftprocedure te bespreken.
5. UHT kan afwijken van het vierde lid als de indiener van het bezwaar of de gemachtigde op enige wijze te kennen heeft gegeven geen telefonisch contact te willen.
6. UHT bespreekt in ieder geval:
 - Als er geen gemachtigde is en indien van toepassing: de mogelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand;
 - de mogelijkheid om het bezwaar informeel op te lossen;
 - indien van toepassing: de eventuele mogelijkheden voor mediation;
 - de verdere route van het bezwaar, waaronder bij de bezwaren die onder artikel 3, tweede lid, onder a van de instellingsregeling BAC vallen: de mogelijkheden om het bezwaar ambtelijk en dus zonder advies van de BAC af te doen;
7. Als UHT een schriftelijke reactie opstelt, geeft UHT de indiener van het bezwaar de gelegenheid daarop te reageren. UHT beziet met de indiener van het bezwaar de mogelijkheden om het bezwaar informeel op te lossen.

Artikel 3.2 Termijnen en opschorten

1. UHT gaat uit van de wettelijke beslistermijn zonder inzet van de BAC, tenzij binnen die termijn wordt besloten tot inzet van de BAC.

2. UHT stemt overeenkomstig artikel 7:10, vierde lid, onder b, Awb in met een verzoek de afhandeling van het bezwaar uit te stellen, tenzij zwaarwegende redenen zich daartegen verzetten.

Artikel 3.3 Completeren bezwaarschrift en niet ontvankelijk verklaren

1. Als het bezwaarschrift nog niet volledig is, dan biedt UHT een termijn om dit aan te vullen van:
 - a. tenminste vier weken, als het verzuim gelegen is in het ontbreken van de gronden van het bezwaar;
 - b. tenminste twee weken als het verzuim ziet op het ontbreken van de naam en het adres van de indiener, de dagtekening of een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht.
2. Bij of voorafgaand aan de gelegenheid om gronden aan te voeren, verstrekt UHT het bezwaardossier. Als het bezwaardossier later wordt verstrekt, waarborgt UHT dat ouders vier weken de tijd hebben om gronden aan te vullen voordat een hoorzitting plaatsvindt of een beschikking wordt genomen. Deze termijn laat de gelegenheid onverlet om ook tijdens de verdere behandeling van het bezwaar gronden aan te vullen.
3. Op verzoek van de indiener van het bezwaar kan UHT een andere termijn bieden, waarbij in ieder geval rekening wordt gehouden met bijzondere individuele omstandigheden van de indiener van het bezwaar of diens gemachtigde.
4. Als een verzuim na toepassing van de voorgaande leden nog niet is hersteld, krijgt de indiener van het bezwaarschrift een uiterste termijn van in ieder geval twee weken om het verzuim te herstellen. UHT biedt deze uiterste termijn niet als een beroep niet tijdig beslissen is ingediend.
5. UHT wijst de indiener van het bezwaarschrift er expliciet op dat het bezwaar niet-ontvankelijk kan worden verklaard, als het verzuim niet tijdig wordt hersteld.
6. Voordat UHT een onvolledig bezwaar als bedoeld in het eerste lid daadwerkelijk niet-ontvankelijk verklaart, zoekt UHT op andere wijze dan schriftelijk contact met de indiener van het bezwaar. Daarmee biedt UHT een laatste mogelijkheid een verzuim onverwijld te herstellen. UHT hanteert daarbij een termijn van twee werkdagen na de dag waarop contact is gelegd. Als telefonisch contact leggen niet mogelijk is, laat UHT zo mogelijk een bericht achter en stuurt UHT zo mogelijk tevens een bericht per e-mail.

Artikel 3.4 Termijnoverschrijding bij indienen bezwaar

1. UHT hanteert in bezwaarclausules de volgende uitgangspunten:
 - a) De overschrijding van de in artikel 6:7 bedoelde bezwaartermijn van zes weken wordt in ieder geval niet tegengeworpen als het bezwaarschrift binnen tien weken na het verstrijken van de bezwaartermijn is ingediend, belanghebbende wordt uitdrukkelijk op die termijn gewezen;
 - b) UHT wijst belanghebbende tevens op de mogelijkheid om pro forma bezwaar te maken en pas later de gronden aan te vullen, alsmede dat te late indiening van het bezwaar kan leiden tot niet-ontvankelijk verklaring.
2. Als belanghebbende niet is gewezen op de in het eerste lid bedoelde termijn, dan werpt UHT een termijnoverschrijding niet tegen, tenzij het bezwaarschrift onredelijk laat is ingediend.
3. De UHT beschouwt een bezwaar **niet** als onredelijk laat ingediend als het bezwaarschrift uiterlijk 31 december 2024 is ingediend, dan wel, indien de beschikking is afgeven na 31 december 2023, binnen een jaar volgend op de dagtekening van de beschikking;
4. UHT beschouwt een bezwaar als onredelijk laat ingediend als de indiening pas plaatsvindt nadat de besluitvorming op een aanvraag om het vergoeden van aanvullende werkelijke schade en een eventueel daarop volgend bezwaar is afgerond of als anderszins vergoeding van de werkelijke schade heeft plaatsgevonden. De in het derde lid bedoelde termijn is in dat geval niet van toepassing.
5. Als UHT niet reeds op grond van voorgaande leden niet-ontvankelijk verklaring van het bezwaar achterwege laat, beoordeelt UHT steeds of er sprake is van verschoonbare redenen om een termijnoverschrijding achterwege te laten. UHT stelt de indiener van het

bezwaar in de gelegenheid om bijzondere omstandigheden aan te voeren omtrent de verschoonbaarheid, overeenkomstig de in artikel 3.3, eerste lid, onder a bedoelde termijn.

6. UHT betreft bij de beoordeling van de verschoonbaarheid in ieder geval de situatie dat er door UHT niet reeds tijdens de integrale beoordeling desgevraagd een ouderdossier is verstrekt en er binnen zes weken bezwaar wordt gemaakt na het alsnog verstrekken van dat dossier.

Artikel 3.5 Finale geschilbeslechting

1. UHT streeft naar een oplossingsgerichte afhandeling van bezwaren en het finaal beslechten van voorliggende geschillen.
2. UHT en de belanghebbende kunnen een vaststellingsovereenkomst sluiten waarin de finale beslechting van het voorliggende geschil wordt neergelegd.
3. In de vaststellingsovereenkomst wordt duidelijk vastgelegd op welke procedures de vaststellingsovereenkomst betrekking heeft.

Artikel 3.6 Volledige heroverweging

In bezwaar verricht UHT een volledige heroverweging, die naast een beoordeling van de aangevoerde bezwaargronden ook ziet op beleidsmatige aspecten.

Artikel 3.7 Ambtelijk horen door UHT

1. Als UHT voornemens is belanghebbende ambtelijk te horen, dan stelt UHT zoveel mogelijk in onderling overleg een datum en tijdstip vast en bevestigt UHT deze schriftelijk.
2. Als het niet lukt om in onderling overleg een tijdstip vast te stellen, dan nodigt UHT de belanghebbende uit door schriftelijk kennis te geven van datum en tijd.
3. Belanghebbende kan verzoeken om een ander tijdstip, dat in onderling overleg wordt vastgesteld, in beginsel binnen vier weken na de datum van de uitnodigingsbrief dan wel binnen twee weken na de oorspronkelijk geplande hoorzitting.
4. Als belanghebbende voorafgaand aan de zitting om verder uitstel vraagt, dan wordt in beginsel eenmalig uitstel verleend voor maximaal vier weken.
5. In afwijking van het vierde lid, biedt UHT in het geval van een beroep niet tijdig beslissen alleen verder uitstel aan wegens gegronde redenen en voor een termijn van in beginsel niet langer dan twee weken.
6. Als belanghebbende zonder opgave van reden niet is verschenen, dan wordt belanghebbende in de gelegenheid gesteld om aan te geven of een hoorzitting nog gewenst is en zo ja, om de redenen voor het niet verschijnen aan te voeren. UHT biedt daartoe een termijn van in beginsel één week en niet meer dan twee weken. Bij het uitblijven van een reactie handelt UHT het dossier af zonder een nieuwe hoorzitting in te plannen. Als belanghebbende wel reageert wordt beoordeeld of er sprake is van gegronde redenen. Indien daar sprake van is, wordt overeenkomstig de termijnen in het vierde dan wel vijfde lid een nieuwe hoorzitting gepland.
7. UHT hoort in beginsel met twee medewerkers, één van de medewerkers fungeert als voorzitter, de andere medewerker draagt zorg voor de verslaglegging.
8. UHT maakt geen gebruik van de mogelijkheid om op grond van artikel 7:3, aanhef en onder d, Awb van horen af te zien.

Artikel 3.8 Afzien van voorleggen aan de BAC op grond van de Instellingsregeling BAC

1. Als UHT voornemens is een bezwaar af te doen zonder advies van de BAC, dan stelt UHT de indiener van het bezwaar in de gelegenheid om te reageren op die voorgenomen afdoening. De wijze waarop dat gebeurt kan telefonisch, schriftelijk of tijdens de hoorzitting en wordt vastgelegd ten behoeve van het dossier.
2. Als de indiener van het bezwaar op grond van artikel 9a van de instellingsregeling BAC recht heeft op advisering door de BAC, wordt de persoon in kwestie daarop gewezen, onder vastlegging ten behoeve van het dossier.

3. Als UHT en de indiener van het bezwaar op grond van artikel 3, derde lid onder a, van de instellingsregeling BAC overeenkomen het bezwaar niet voor te leggen aan de BAC, dan wordt de daartoe uitdrukkelijk en zonder voorbehoud strekkende verklaring van de indiener van het bezwaar schriftelijk vastgelegd ten behoeve van het dossier.
4. UHT legt de opvolging van evidente advieslijnen van de BAC vast op haar website. Als reden om van voorlegging aan de BAC af te zien, beroept UHT zich alleen op de opvolging van gepubliceerde advieslijnen, ook als de wijze van opvolging door UHT afwijkt van de advisering door de BAC.

Hoofdstuk 4

PM Gereserveerd voor werkelijke schade

Hoofdstuk 5 Slotbepalingen

Artikel 5.1 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij worden geplaatst.

Artikel 5.2 Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleid procesrecht herstel toeslagen.

Deze beleidsregels zullen met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Toelichting

Aanleiding

Om het bezwaarproces te versnellen bestaat het voornemen tot strikter hanteren en handhaven van termijnen voor het indienen van bezwaarschriften, voor het completeren van onvolledige bezwaarschriften en voor het plannen van een hoorzitting. Door beter te sturen op termijnen wordt de voortgang van bezwaarprocedures beter gewaarborgd.

De wijze waarop deze termijnen worden gehandhaafd, wordt neergelegd in beleidsregels. In deze nieuwe Beleidsregels procesrecht hersteloperatie worden ook daarnaast beleidsregels neergelegd die in bredere zin zien op het bezwaarproces en op enkele algemene onderwerpen. Er zijn onderdelen gereserveerd voor de integrale beoordeling en voor aanvragen werkelijke schade, op een later moment zal worden gezien op welke wijze deze onderdelen worden ingevuld.

Ten aanzien van het sturen op termijnen geldt dat er beleidsmatig een coulancetermijn van 10 weken gaat gelden, zodat voor beschikking van na de invoering van het beleid effectief 16 weken zijn om bezwaar te maken: 6 weken wettelijke termijn op grond van de Awb en 10 weken coulance termijn. Dit betreft alle beschikkingen van de Dienst Toeslagen (UHT) die zijn gebaseerd op de Wet hersteloperatie toeslagen.

In de praktijk blijkt bijvoorbeeld dat ouders die termijn nodig hebben na de integrale beoordeling, om contact te zoeken met een advocaat en na te denken over vervolgstappen. Dit beleid betekent dat voor voor primaire beschikkingen van ná aanpassing van het beleid een termijn van 16 weken gaat gelden.

Tegenover deze langere termijn, staat dat er strikter gekeken gaat worden naar termijnoverschrijdingen. Tot op heden worden die niet tegengeworpen, met het voortschrijding van de hersteloperatie bestaat er aanleiding om te komen tot gewogener beleid. Daarbij geldt onveranderd dat bij overschrijding van de termijn van zestien weken er steeds rekening wordt gehouden met verschoonbare termijnoverschrijdingen, zie hiervoor de toelichting op artikel 3.4.

De termijn van zestien weken geldt voor beschikkingen van ná inwerkingtreding van het beleid. Voor beschikkingen van vóór die datum geldt dat deze in beginsel inhoudelijk worden behandeld, tenzij deze onredelijk laat zijn ingediend. Dat betekent dat tegen beschikkingen van vóór 2024 nog tot het einde van dit jaar bezwaar kan worden gemaakt. En tegen beschikkingen uit 2024 binnen één jaar na bekendmaking van de beschikking.

Naast het handhaven van bezwaartermijnen is beleidsmatig invulling gegeven aan de termijnen die UHT hanteert voor het completeren van bezwaarschriften en voor het voeren van een ambtelijk hoorgesprek (hoorzitting). Dat wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Vanzelfsprekend is gekeken naar termijnen die ook voor ouders en hun gemachtigden redelijk zijn. De Oudercommissie, de werkgroep advocaten en de Bezwaarschriftenadviescommissie zijn hierover geconsulteerd.

Algemene toelichting beleidsregels

Er zijn naast beleidsregels over het bezwaarproces ook enkele algemene beleidsregels opgenomen.

In het algemene deel is bijvoorbeeld een beleidsregel opgenomen over vertegenwoordiging door gemachtigden, waarbij bijvoorbeeld uitdrukkelijk is opgenomen dat correspondentie, waaronder het bekend maken van beschikkingen, altijd via de gemachtigde verloopt. Ook is opgenomen dat paragraaf 3 (procesvertegenwoordiging) en 4 (vaststellingsovereenkomst) van het Besluit Bestuursrecht Toeslagen (BBT) onverkort van toepassing zijn op de hersteloperatie.

Dienst Toeslagen is voornemens dit BBT te actualiseren, in ieder geval ten aanzien van paragraaf 2 (de Beleidsregels op het gebied van formeel recht). Het in deze paragraaf beschreven proces om rechtsvragen af te handelen is niet meer ten volle actueel, zo legt Toeslagen rechtsvragen op het gebied van formeel recht in de regel niet meer voor aan de Kennisgroep formeel recht van de Belastingdienst, maar is er een eigen kennisgroep die specifiek ziet op Toeslagen. Voor de

hersteloperatie is voorzien in een eigen vaktechnische structuur en waarborgen, rechtsvragen worden in dat geval voorgelegd aan de vaktechnisch coördinatoren bij UHT en waar nodig aan de Landelijk vaktechnisch coördinator bij het Ministerie van Financiën.

De in hoofdstuk 3 opgenomen beleidsregels over het bezwaarproces zien op de bezwaarprocedures die UHT voert op grond van de Wht. Daaronder vallen bijvoorbeeld bezwaarprocedures in het kader van de integrale beoordeling, het vergoeden van aanvullende werkelijke schade na een advies van de CWS, maar ook bijvoorbeeld de kindregeling. Bezwaarprocedures bij andere bestuursorganen vallen er niet onder (zoals de schuldenregelingen). Datzelfde geldt voor bezwaarprocedures die niet vallen onder de Wht, bijvoorbeeld als er bezwaar wordt gemaakt in het kader van een ingebrekestelling.

Artikelsgewijze toelichting

Toelichting artikel 1.3:

lid 1

In artikel 2:1 Awb is het recht neergelegd van een ieder om zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen te laten bijstaan of door een gemachtigde te laten vertegenwoordigen. Zoals naar voren komt uit de memorie van toelichting betekent het optreden van een gemachtigde niet dat ieder contact tussen bestuursorgaan en belanghebbende uitsluitend via de gemachtigde moet lopen:

Veel zal van de omstandigheden afhangen. Zowel de aard van de contacten als de bedoeling van de belanghebbende zijn factoren die hierbij een rol kunnen spelen. Een vaste regel, geldende voor alle fasen van het bestuurlijke proces, is daarom niet te geven. Vooral tijdens de voorbereiding van de beschikking, wanneer velerlei contacten plaatsvinden, zou een algemene regel zijn doel voorbij schieten.

PG Awb bij artikel 2:1 Awb

Dat laat onverlet dat er een duidelijke hoofdregel is dat contact steeds via de gemachtigde verloopt. Dat vloeit reeds voort uit artikel 2:1 Awb en is om die reden niet in een beleidsregel vastgelegd.

Zoals ook blijkt uit de aangehaalde passage uit de memorie van toelichting valt niet uit te sluiten dat in voorkomende gevallen rechtstreeks contact wordt gelegd met een belanghebbende, bijvoorbeeld als een hoorzitting met een belanghebbende op het laatste moment niet door kan gaan en de gemachtigde (nog) niet bereikt kan worden. Veelal zal het gaan om contacten van feitelijke aard, of als het niet lukt om de gemachtigde tijdig te bereiken en de voortgang van de procedure wel contact noodzakelijk maakt.

lid 2 en 3

Om buiten twijfel te stellen in welke gevallen contact via de gemachtigde verloopt, is een tweetal regels opgenomen.

Zo is ter meerdere duidelijkheid een regel opgenomen dat correspondentie in ieder geval altijd met de gemachtigde plaatsvindt (lid 1). In lid 2 wordt buiten twijfel gesteld dat over relevante processtappen zoals het toezenden van vooraankondigingen, de uitnodiging voor het afnemen van het ouderverhaal of een ambtelijke hoorzitting en procesbeslissingen zoals het niet voorleggen van bezwaren aan de BAC altijd contact wordt gezocht met de gemachtigde.

Om buiten twijfel te stellen wat de voorgeschreven wijze is van bekendmaken van beschikkingen, is opgenomen dat dat plaatsvindt door het toezenden van die beschikking aan de gemachtigde. Een beschikking kan vanzelfsprekend tevens aan belanghebbenden zelf worden verzonden, tenzij daarover andere afspraken met de gemachtigde zijn gemaakt. Maar van voorgeschreven bekendmaking is pas sprake door toezending aan de gemachtigde. Als bekendmaking aan de gemachtigde pas plaatsvindt na de dagtekening van de beschikking, is de bekendmaking gelet op artikel 6:8, eerste lid Awb jo artikel 6:10a dan wel 6:10b Wht dus het bepalende moment voor de start van de bezwaar- of de beroepstermijn.

Lid 4: weigeren gemachtigde (artikel 2:2 Awb)

Artikel 2:2 Awb biedt de mogelijkheid om wegens ernstige bedenkingen een gemachtigde, niet zijnde een advocaat, te weigeren. Te denken valt aan de in de parlementaire geschiedenis genoemde gevallen van evidente en ernstige ondeskundigheid of om gemachtigden die herhaaldelijk de normale gang van zaken verstoren, bijvoorbeeld door met geweld te dreigen. Daarnaast kan structureel misbruik van recht reden zijn om een gemachtigde te weigeren. (AbRS 5 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1587). Steeds dient er sprake te zijn van een individuele onderbouwing aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval waarom er sprake is van ernstige bezwaren. Tegen een beslissing een gemachtigde te weigeren staat op grond van de Awb bezwaar en beroep open.

Toelichting artikel 1:4 Awb

Van een beleidsregel in de zin van artikel 1:3, vierde lid, en artikel 4:81 Awb is enkel sprake in het geval van een bij besluit vastgestelde algemene regel (niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift) omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.

Dergelijke materiele - in de Staatscourant gepubliceerde - beleidsregels, hanteert UHT niet. Wel is in voorkomende gevallen de uitleg van wettelijke bepalingen of de wijze waarop UHT gebruik maakt van bevoegdheden neergelegd in instructies. Dergelijk beleid is meestal neergelegd in behandelkaders en in mindere mate in werkinstructies.

Het is wenselijk dat de meest relevante documenten die inzicht geven in het beleid dat UHT hanteert actief openbaar wordt gemaakt en niet enkel op verzoek. Als UHT in beschikkingen naar dergelijke documenten verwijst, dan is publicatie sowieso aangewezen, tenzij in de beschikkingen in voldoende mate inzicht wordt gegeven in de beschikking. Voor de duidelijkheid wordt opgemerkt dat alleen kan worden verwezen naar vaste gedragslijnen als deze in een beleidsregel zijn neergelegd, wat ook betekent dat deze op voorgeschreven wijze in de Staatscourant zijn gepubliceerd.

Onverminderd kan er een juridische verplichting bestaan om eventuele aanvullende instructies openbaar te maken als daar op grond van de Wet Open Overheid om wordt verzocht (vgl ECLI:RBROT: 2022:6695).

Toelichting artikel 1.5:

Het Besluit bestuursrecht toeslagen ziet op de formeelrechtelijke aspecten van de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen door de Belastingdienst/Toeslagen. Dit besluit bevat paragrafen die ook relevant zijn voor de hersteloperatie, namelijk over procesvertegenwoordiging (paragraaf 3) en over vaststellingsovereenkomsten (paragraaf 4). In laatstgenoemde paragraaf is onder meer een bepaling opgenomen over het niet opnemen van geheimhoudingsclausules, die verder strekken dan de geheimhouding zoals die reeds uit artikel 2:5 Awb voortvloeit.

Toelichting artikel 3.1:

In dit artikel is op hoofdlijnen opgenomen hoe UHT het bezwaarproces vorm geeft. Het artikel bevat bepalingen die zien op de ontvangst van het bezwaar, de beoordeling van de compleetheid van het bezwaar (dat verder is uitgewerkt in artikel 3.3) en het contact met de gemachtigde of de indiener van het bezwaar. Uit het zesde lid blijkt waar dit telefonisch contact in ieder geval op ziet. In de praktijk kan dit samenvallen met het concreet bespreken van de mogelijkheden om het bezwaar informeel op te lossen aan de hand van de schriftelijke reactie. Maar het is ook denkbaar dat die schriftelijke reactie er tijdens het eerste gesprek nog niet is.

In contact kan ook ter sprake komen dat UHT overweegt om een bezwaar zonder advies van de BAC af te doen. In dat geval handelt UHT overeenkomstig artikel 3.8.

In de Instellingsregeling BAC wordt tot uitdrukking gebracht dat de beslissing om een zaak niet voor te leggen aan de BAC plaatsvindt aan de hand van de uiteindelijke beslissing op bezwaar. Uitgangspunt is om aan de hand van de schriftelijke reactie van UHT in gesprek te gaan over de

vraag of een bezwaar al dan niet zonder advies van de BAC wordt afgedaan. Dat kan betekenen dat bij het eerste telefonisch contact het proces meer in algemene zin wordt besproken, maar als de schriftelijke reactie al voorhanden is, kan hier direct een gesprek over plaatsvinden. Zoals ook naar voren komt in de toelichting op de instellingsregeling BAC, kan de inschatting dat voorlegging aan de BAC niet hoeft plaats te vinden, gedurende het bezwaarproces veranderen, bijvoorbeeld als er aanvullende gronden worden aangevoerd of op basis van de ambtelijke hoorzitting.

Toelichting artikel 3.2:

Op grond van de huidige wettelijke systematiek, geldt er een beslistermijn van 6 dan wel 12 weken, afhankelijk van de vraag of gebruik wordt gemaakt van de BAC (artikel 7:10, eerste lid, Awb). Als wordt beslist tot voorlegging van het bezwaar aan de BAC, terwijl de bezwaartermijn nog niet is verstreken, gaat UHT uit van de in artikel 7:10, eerste lid, Awb bedoelde termijn van 12 weken.

Het artikel is algemeen geformuleerd, zodat het ook toepassing heeft op toekomstige wetgeving anders dan artikel 7:10 Awb. Blijkens de zestiende voortgangsrapportage hersteloperatie toeslagen is er een wetsvoorstel beslistermijnen in voorbereiding ten aanzien van de wettelijke beslistermijnen. Door de algemene formulering van het beleid, is dit waar relevant ook toepasbaar op toekomstige wetgeving.

Toelichting artikel 3.3:

Als UHT een bezwaarschrift ontvangt dat nog niet compleet is, dan biedt UHT gelet op artikel 6:6 Awb de gelegenheid om dat bezwaarschrift aan te vullen.

Daartoe zijn in dit artikel beleidsregels opgesteld, die zien op de termijnen die UHT hanteert. Het in dit artikel geschetste proces is gericht op het completeren van bezwaren en niet op de in de laatste leden genoemde uiterste consequentie dat een bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Het beleid biedt ook los van artikel 6:6 Awb een waarborg om eventueel al ingediende gronden verder aan te kunnen vullen na verstrekking van het dossier. Ook gedurende de verdere bezwaarprocedure, bestaat de mogelijkheid om gronden aan te voeren, de beleidsmatige waarborg is dat daartoe in ieder geval vier weken de tijd wordt geboden en er niet binnen dat tijdbestek al een hoorzitting plaatsvindt of het bezwaar in kennelijke gevallen zonder hoorzitting zou worden afgedaan. In het bijzonder bij een bezwaar volgend op de integrale beoordeling geldt immers dat ouders alleen hun (volledige) gronden aan kunnen voeren cq aan kunnen vullen als zij de beschikking hebben over hun (ouder)dossier. De integrale beoordeling is in hoge mate ambtshalve van aard, UHT beoordeelt aan de hand van de systemen of een ouder recht heeft op compensatie. Zonder dossier is het - afhankelijk van de motivering van de primaire beschikking en de in die fase verstrekte informatie - denkbaar dat ouders in bezwaar alvast enkele bezwaargronden aan kunnen voeren. Dat laat onverlet dat het dossier nodig is om daadwerkelijk (complete) gronden aan te kunnen voeren.

Ingevolge de eerste twee leden, is het aan UHT om eerst het dossier te verschaffen en op basis daarvan de gelegenheid te bieden om gronden aan te vullen. Zonder die gelegenheid kan in de context van de hersteloperatie niet worden gezegd dat de gemachtigde in de gelegenheid is gesteld het verzuim te herstellen (anders: CRvB 1 september 1998, AB 1998/382). Ook als er reeds gronden zijn aangevoerd, biedt UHT in ieder geval vier weken de tijd om op basis van het dossier de gronden verder aan te vullen, zonder dat binnen die termijn al vervolgstappen worden gezet (zoals een hoorzitting of de afdoening bezwaar). Die termijn laat – zoals gebruikelijk – onverlet dat gedurende het verdere proces de mogelijkheid blijft bestaan om bezwaargronden aan te vullen. Zo kunnen ook op de hoorzitting desgewenst nog nadere gronden worden aangevoerd.

Ingevolge lid drie kan op verzoek een andere termijn worden geboden. Niet geregeld is in welke gevallen daar aanleiding toe bestaat, dat hangt af van de omstandigheden van het geval. De redelijkheid vordert in ieder geval een langere termijn in gevallen van overmacht, waaronder ziekte. Waar relevant kan aansluiting worden gezocht bij de omstandigheden genoemd in de CBb jurisprudentie van 30 januari 2024 over verschoonbare termijnoverschrijding (zie de toelichting bij artikel 3.4). In voorkomende gevallen kan ook bijvoorbeeld een vakantie aanleiding vormen om uitstel te bieden, te meer als er een termijn van twee weken wordt geboden.

Ingevolge het vierde lid geldt dat er - behoudens een ingediend beroep niet tijdig beslissen - een laatste herstelkans wordt geboden van in ieder geval twee weken. Het is belangrijk dat dit onderscheid duidelijk in de brieven tot uitdrukking komt. Daar waar een laatste gelegenheid wordt geboden een termijn te herstellen, dient een verzuimbrief daar duidelijk blijk van te geven. Uit het vijfde lid volgt dat daarbij ook op de consequentie van het niet herstellen van het verzuim wordt gewezen: de mogelijkheid dat een bezwaar niet-ontvankelijk wordt verklaard.

Als extra waarborg is in het zesde lid ingebouwd dat UHT een laatste keer contact opneemt. Mocht uit dat contact de wens blijken om het verzuim alsnog te herstellen, dan geeft dat reden om niet-ontvankelijk verklaring achterwege te laten, als het verzuim zo spoedig mogelijk wordt hersteld, te weten binnen twee werkdagen. Die korte termijn is redelijk gelet op de al eerder geboden mogelijkheden om het bezwaar te completeren en in aanmerking nemend dat ook één enkele bezwaargrond volstaat om het bezwaar voorlopig compleet te maken.

Toelichting artikel 3.4:

Tot op heden wierp UHT termijnoverschrijdingen in bezwaar niet tegen als buiten de in artikel 6:7 Awb bedoelde termijn bezwaar werd gemaakt. Gelet op het bijzondere karakter van de hersteloperatie, werd het niet passend geacht om een bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren vanwege de enkele omstandigheid dat dit te laat was ingediend. Met het vorderen van de hersteloperatie bestaat er aanleiding om te komen tot gewogener beleid, waarbij op transparante wijze wordt aangegeven hoe UHT stuurt op termijnen, daarbij nog steeds recht doend aan de bijzonderheden van de hersteloperatie. Het beleid maakt een onderscheid tussen oude beschikkingen, waarin wordt verwezen naar de gebruikelijke bezwaartermijn van 6 weken en nieuwe beschikkingen. In die nieuwe beschikking na invoering van het beleid wordt belanghebbenden expliciet een coulance termijn van tien weken geboden. Tegenover deze ruimere termijn staat dat deze termijn in beginsel ook wordt gehandhaafd.

Deze aanscherping van het tot op heden geldende beleid wordt redelijk geacht, ook gelet op de ruime termijnen die gelden om bezwaren alsnog inhoudelijk te beoordelen. In nieuwe zaken kan door duidelijke voorlichting worden voorkomen dat er misverstanden bestaan over de toepasselijke termijn. Die voorlichting wordt niet enkel gegeven in de bezwaarclausule, ook in bredere zin wordt daar aandacht aan besteed (website, nagesprekken, contact met serviceteam).

Voor oude zaken waarin die voorlichting in de beschikking niet heeft plaatsgevonden, gelden ruimere termijnen, waardoor mensen niet abrupt de kans wordt ontnomen om in bezwaar te gaan.

Vooruitlopend op een eventuele aanpassing van de wettelijke bezwaartermijn, wordt in aanvulling op de wettelijke bezwaartermijn van zes weken, uitgegaan van een extra coulance-termijn van 10 weken. Termijnoverschrijdingen binnen die tien weken worden geaccepteerd, ongeacht de omstandigheden van het geval. Na die termijn van tien weken vindt onveranderd een individuele beoordeling van de verschoonbaarheid plaats, in het licht van de bijzondere omstandigheden van het geval (zie: CBb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, ECLI:NL:CBB:2024:32, ECLI:NL:CBB:2024:33 en ECLI:NL:CBB:2024:34). Het vijfde lid ziet op die beoordeling.

Op basis van het eerste lid, wijst UHT er in primaire beschikkingen op hoe de huidige bezwaartermijn van zes weken wordt gehandhaafd: met de hierboven genoemde coulance-termijn van tien weken, het wijzen op de mogelijkheid een bezwaar op nader aan te voeren gronden in te dienen en een expliciete waarschuwing met als strekking dat buiten de zestien weken ingediende bezwaren niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard.

Op basis van het tweede lid geldt dat als niet op de coulance-termijn van 10 weken is gewezen, bezwaren alleen niet-ontvankelijk worden verklaard als deze onredelijk laat zijn ingediend. In de praktijk gaat dit om bezwaren tegen oude beschikkingen die zijn gegeven vóór de invoering van onderhavig beleid. De concrete voorlichting over de coulancetermijn van 10 weken is bepalend voor het handhaven van de termijn van in totaal zestien weken.

Wat wel en niet als onredelijk laat ingediend wordt beschouwd, wordt nader uitgewerkt in de daarop volgende leden.

Uit lid 3 volgt dat bezwaren die zijn ingediend binnen de termijn van één jaar niet als onredelijk laat ingediend gelden. Daarbij worden in ieder geval bezwaren die vóór het einde van 2024 zijn

ingediend, nog als tijdig aangemerkt. Daarbij is aansluiting gezocht bij de termijn zoals die ook geldt voor het indienen van aanvragen voor aanvullende werkelijke schade. Voor beschikkingen die zijn gegeven in 2024 geldt een termijn van één jaar.

Uit het vierde lid volgt dat een bezwaar wel wordt beschouwd als onredelijk laat ingediend als de beoordeling van de aanvullende werkelijke schade al is afgerond. Die beoordeling vindt immers plaats op basis van de integrale beoordeling. Er mag redelijkerwijs van uit worden gegaan dat de integrale beoordeling is afgerond als er al vergoeding van de aanvullende werkelijke schade heeft plaatsgevonden en daar ook geen bezwaar meer tegen open staat.

In lid 5 is – ter meerdere duidelijkheid – neergelegd dat UHT bij een te laat ingediend bezwaar de gelegenheid biedt om bijzondere omstandigheden aan te voeren. Zoals volgt uit eerdergenoemde jurisprudentie van 30 januari 2024, geeft UHT de indiener zo nodig uitdrukkelijk voorlichting over de punten waarover deze nog bewijs van extra feiten en (bijzondere) omstandigheden zou moeten aanvoeren.

Onverminderd andere individuele omstandigheden, is daarbij in het zesde lid benoemd waarin de te late indiening van een bezwaar in ieder geval verschoonbaar wordt geacht. Dat betreft de situatie dat een bezwaarmaker een ouderdossier heeft opgevraagd en dat past na afronding van de integrale beoordeling ontvangt en er vervolgens wel een termijn van zes weken na ontvangst van het ouderdossier bezwaar wordt gemaakt.

Toelichting artikel 3.5:

UHT streeft naar het oplossingsgericht afhandelen van bezwaren. Dat betekent bijvoorbeeld dat UHT in gesprek wil gaan met de bezwaarmaker of diens de gemachtigde, bijvoorbeeld om op basis van de schriftelijke reactie te bespreken of en op welke manier kan worden tegemoet gekomen aan het ingediende bezwaar.

Zoals in het tweede lid is neergelegd, kan er daarbij een vaststellingsovereenkomst worden gesloten, in afwijking van de gebruikelijke situatie dat een bezwaarschrift wordt beoordeeld in een beschikking op bezwaar. Vanzelfsprekend is in dat laatste geval ook het oplossingsgericht afhandelen van bezwaren het uitgangspunt.

Op een VSO zijn de uitgangspunten zoals opgenomen in het Besluit Bestuursrecht Toeslagen van toepassing, gelet op artikel 1.5 van onderhavig Besluit. Dat betekent onder meer dat er in vaststellingsovereenkomsten geen geheimhoudingsbeding worden opgenomen dat verder strekt dan artikel 2:5 Awb.

Toelichting artikel 3.6

De aard van de volledige heroverweging vloeit voort uit artikel 7:11 Awb. Daarbij staat het primaire besluit en de daartegen aangevoerde gronden centraal, daaruit blijkt immers welke bezwaren de belanghebbende heeft.

Maar de beoordeling van UHT beperkt zich niet tot de aangevoerde gronden, zo volgt ook uit de parlementaire geschiedenis. Bijvoorbeeld als de behandelaar bij de algehele heroverweging ziet dat het besluit zich ook leent voor heroverweging in het voordeel van de bezwaarmaker buiten de aangevoerde gronden. Daar kan bijvoorbeeld sprake van zijn in het geval van aangepaste instructies of als in soortgelijke zaken gebruik is gemaakt van oplossingsgerichte afdoeningsmogelijkheden die wel de behandelaar bekend zijn maar niet bij de bezwaarmaker.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat uit artikel 7:11 Awb ook volgt dat een bezwaar niet mag leiden tot het ten nadele van de bezwaarmaker aanpassen van de beschikking, behalve in die gevallen dat daar ook los van het bezwaarschrift de bevoegdheid toe bestaat.

Toelichting artikel 3.7:

Uitgangspunt is dat een hoorzitting in onderling overleg wordt vastgesteld. Het artikel regelt niet of UHT al dan niet een hoorzitting belegd. Dat vloeit enerzijds voort uit de vraag of UHT het bezwaarschrift zelf afdoet of daarover advies vraagt aan de BAC. In dat geval is het aan de BAC om invulling te geven aan de hoorplicht. Bij het ambtelijk afdoen van bezwaren zonder advies van de BAC rust de hoorplicht op UHT. In uitzonderingssituaties kan UHT op grond van artikel 7:3 Awb

afzien van horen. In de aard van die bepaling ligt besloten dat UHT daar terughoudend gebruik van maakt, te meer gelet op het karakter van de hersteloperatie.

In de praktijk lukt het in onderling overleg vaststellen van een hoorzitting niet in alle gevallen, meestal als het niet lukt om contact te krijgen. In dergelijke gevallen nodigt UHT de bezwaarmaker schriftelijk uit.

In het derde lid is om die reden de mogelijkheid opgenomen om een ander tijdstip af te spreken om de hoorzitting te houden. Uitgangspunt hierbij is het houden van een hoorzitting op een moment dat is gelegen binnen vier weken na uitnodigingsbrief dan wel twee weken na de datum van de geplande hoorzitting (als dat een latere datum oplevert).

De leden 4 en 5 zien op het verlenen van verder uitstel dan de termijn als bedoeld in de voorgaande leden, waarbij wegens gegronde redenen in ieder geval uitstel wordt verleend overeenkomstig het vijfde lid. Bij gegronde redenen betekent dat uitstel voor een termijn van in beginsel niet langer dan twee weken. Met de woorden in beginsel wordt tot uitdrukking gebracht dat zich bij die uitgestelde hoorzitting ook calamiteiten voor kunnen doen die nopen tot verder uitstel. Als met in achtneming van de relevante bepalingen een redelijke mogelijkheid is geboden om gehoord te worden en iemand zonder opgave van redenen toch niet verschijnt, dan is overeenkomstig artikel 7:2 Awb de uiterste consequentie dat is voldaan aan de gelegenheid om gehoord te worden zonder dat daar gebruik van is gemaakt.

In alle gevallen dient er een redelijke gelegenheid te worden geboden om gehoord te worden, vanzelfsprekend ook als er een beroep niet tijdig beslist is ingediend. Wel wordt volgt uit het beleid dat er in dat laatste geval strakker wordt gestuurd op de voortgang van de procedure, zonder de redelijkheid uit het oog te verliezen.

Toelichting artikel 3.8:

Mede op basis van externe consultatie van Oudercommissie, BAC en werkgroep advocaten is een bepaling toegevoegd die voortvloeit uit de Instellingsregeling BAC en de toelichting op Regeling van de Staatssecretaris van Financiën van 13 oktober 2023 tot wijziging van de Instellingsregeling Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toelagen in verband met het meer gericht voorleggen van bezwaren aan de Bezwaarschriftenadviescommissie hersteloperatie toelagen van 25 oktober 2023 (Stcr 2023, 28994). Het gaat daarbij niet om de inhoudelijke redenen om een bezwaar wel of niet voor te leggen aan de BAC, maar om bepalingen van procedurele aard, die ook als waarborgen zijn opgenomen in de hierboven genoemde toelichting.

Om te beginnen betreft het de mogelijkheid om te reageren op een voorgenomen afdoening zonder BAC (lid 1), hetgeen in de praktijk veelal plaats zal vinden in de schriftelijke reactie.

Lid 2 ziet op het toepasselijke overgangsrecht van de instellingsregeling. Voor alle bezwaren gericht tegen de integrale beoordeling of aanvullende werkelijke schade die vóór de wijziging van de instellingsregeling zijn ingediend, betekent dat overgangsrecht dat ouders het laatste woord hebben om langs de BAC te gaan. Lid 2 stelt buiten twijfel dat ouders schriftelijk op dat recht worden gewezen.

Uit lid 3 volgt dat als wordt overeengekomen een bezwaar niet aan de BAC voor te leggen, de uitdrukkelijk en zonder voorbehoud afgegeven verklaring daartoe schriftelijk wordt vastgelegd. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat het zowel kan gaan om een schriftelijke verklaring van de bezwaarmaker of diens gemachtigde dan wel om de schriftelijk vastlegging van een mondelinge verklaring met dezelfde strekking.

In lid 4 is tot slot opgenomen dat de opvolging van evidente advieslijnen omwille van de kenbaarheid worden opgenomen op de website van UHT (<https://herstel.toeslagen.nl/samen-herstellen/juridische-bijstand/advieslijnen-bac/>), zodat voor iedereen kenbaar is om welke advieslijnen en de opvolging daarvan het gaat. UHT vermeldt daarbij op welke adviezen UHT zich baseert en geeft daar zo nodig in toelichting op. In veel gevallen spreken advieslijnen van de BAC voor zich, maar in voorkomende gevallen ligt een nadere toelichting in de rede. Daarbij is ook van

belang dat UHT kan afwijken van de adviezen van de BAC, ingevolge het zevende lid van artikel 7:13 Awb dient een dergelijke afwijking wel naar behoren te worden gemotiveerd.