

RSV 2025/62

Wet hersteloperatie toeslagen - beroep niet tijdig beslissen in bezwaarfase - nieuwe lijn ABRvS - nadere beslistermijn van in totaal 60 weken na afloop van wettelijke beslistermijn

RvS 26-03-2025, ECLI:NL:RVS:2025:1301, m.nt. R.S. Wijling

Instantie	Raad van State
Datum	26 maart 2025
Magistraten	Mrs. J.M. Willems, A.J.C. de Moor-van Vugt, J.F. de Groot
Zaaknummer	202405267/1/A2
Noot	R.S. Wijling
JCDI	JCDI:BSD14032:1
Vakgebied(en)	Sociale zekerheid algemeen / Algemeen Sociale zekerheid algemeen / Inkomensafhankelijke regelingen
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2025:1301, Uitspraak, Raad van State, 26-03-2025
Wetingang	Art. 6:12, 8:55d Awb

Essentie

Wet hersteloperatie toeslagen - beroep niet tijdig beslissen in bezwaarfase - nieuwe lijn ABRvS - nadere beslistermijn van in totaal 60 weken na afloop van wettelijke beslistermijn

Samenvatting

Appellant is een gedupeerde ouder van de toeslagenaffaire. Zij heeft Dienst Toeslagen verzocht om compensatie voor de toeslagjaren 2008 tot en met 2011. Dienst Toeslagen heeft naar aanleiding daarvan op 25 mei 2022 drie besluiten genomen. Appellant heeft daartegen bezwaar gemaakt. Omdat een besluit op bezwaar uitbleef, heeft appellant beroepen ingesteld gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. In de uitspraak van 15 juli 2024 (ECLI:NL:RBROT:2024:6560) heeft de Rechtbank Rotterdam het opvolgende beroep niet tijdig beslissen gegrond verklaard en Dienst Toeslagen een nadere beslistermijn opgelegd van 20 weken na de uitspraak van de rechtbank. Hierbij heeft de rechtbank een andere nadere termijn gehanteerd dan die de Afdeling in haar uitspraak van 23 augustus 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3209) had bepaald. Tegen de uitspraak van de rechtbank is appellant in hoger beroep gegaan, waarbij Dienst Toeslagen incidenteel hoger beroep heeft ingesteld.

De Afdeling komt - in afwijking van haar uitspraak van 23 augustus 2023 - nu tot het oordeel dat als Dienst Toeslagen na gegrondverklaring van het eerste beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar alsnog een besluit op bezwaar moet nemen, een nadere beslistermijn geldt van 60 weken na de datum waarop de wettelijke beslistermijn voor het nemen van een besluit op bezwaar is verstreken. Ook bij een herhaald beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar wordt de nadere beslistermijn zo vastgesteld dat er steeds vanaf het verstrijken van de wettelijke beslistermijn in totaal een nadere beslistermijn

van 60 weken wordt gegeven. In deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 100,00 per dag waarmee de nadere termijn van 60 weken wordt overschreden, met een maximum van € 15.000,00. In geval ten tijde van de uitspraak op een eerste dan wel herhaald beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit al 60 weken zijn verstreken na de ommekomst van de beslistermijn op bezwaar, geldt een nadere beslistermijn van twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden. In deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 250,00 per dag waarmee de nadere termijn van twee weken wordt overschreden, met een maximum van € 37.500,00. De Afdeling acht deze termijnen op dit moment als een nadere beslistermijn die niet onnodig lang is, en ook niet onrealistisch kort. De Afdeling kiest daarbij niet voor de benadering van de Rechtbank Rotterdam, waarin een verschil is aangebracht tussen eerste en opvolgende beroepen over hetzelfde uitblijvende besluit, omdat zij vindt dat herhaalde beroepen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. Als in een individueel geval bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een andere beslistermijn of dwangsom worden bepaald. De Afdeling raadt de rechtbanken aan uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dezelfde termijnen in de toekomst te hanteren.

De Afdeling legt uit waarom zij tot deze nieuwe nadere beslistermijnen komt. Dienst Toeslagen overschrijdt op dit moment niet alleen structureel wettelijke beslistermijnen, maar hij komt ook op grote schaal rechterlijke uitspraken waarbij nadere termijnen zijn gesteld niet na. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt zonder meer dat het rechtsmiddel van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar door Dienst Toeslagen in het kader van de Wht niet functioneert zoals het bedoeld is. De wetgever heeft er - ondanks het signaal dat de Afdeling heeft gegeven in haar uitspraak van 23 augustus 2023 - voor gekozen om de beslistermijn niet aan te passen terwijl er geen oplossing is gekomen voor de feitelijke situatie van grootschalige en structurele termijnoverschrijding, en de daaruit voortkomende belasting van de tegen uitblijvende besluitvorming ingestelde beroepen die tot verder oplopende termijnoverschrijdingen leidt. De Afdeling is van oordeel dat ten opzichte van haar uitspraak van 23 augustus 2023 sprake is van gewijzigde omstandigheden, waardoor zij zich genoodzaakt voelt om een structurele en collectieve oplossing te bieden, mede in het belang van de gelijke rechtsbedeling en het bevorderen van de rechtseenheid.

De Afdeling realiseert zich dat haar oordeel over de noodzaak om Dienst Toeslagen een langere nadere termijn te geven voordat dwangsommen worden verbeurd op gedupeerde ouders kan overkomen als een oordeel ten gunste van de in dit opzicht toch al niet goed functionerende Dienst Toeslagen dat ten koste van hun belangen gaat. Het is echter goed om voor ogen te houden dat het zinloos is om Dienst Toeslagen een termijn te stellen die hij evident niet kan halen met als effect dat hij telkens opnieuw dwangsommen moet betalen.

Het rechtsmiddel van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit moet snellere besluitvorming daadwerkelijk kunnen bewerkstelligen en de dwangsom is daarbij niet meer en niet minder dan een prikkel voor het bestuursorgaan. De dwangsom is dus niet bedoeld als een sanctie voor Dienst Toeslagen voor het overschrijden van de beslistermijn en ook niet als een vorm van genoegdoening voor degene die te lang op een besluit wacht. In dit zeer uitzonderlijke geval kan naar het oordeel van de Afdeling dan ook met het opleggen van een kortere nadere beslistermijn niet daadwerkelijk worden waargemaakt dat de besluiten ook op kortere termijn tot stand komen.

De Afdeling treft met deze uitspraak de voorziening die zij in deze bijzondere context nodig acht om de besluitvorming binnen de hersteloperatie toeslagen niet nog verder te laten vastlopen. Dit verdraagt zich volgens de Afdeling moeizaam met haar taak als bestuursrechter. De Afdeling roept de wetgever op om in deze haar verantwoordelijkheid te nemen, opdat de bestuursrechter niet verder geroepen wordt om uitzonderlijke voorzieningen als deze te treffen.

Ten aanzien van de proceskosten overweegt de Afdeling dat zaken over het niet tijdig nemen van een besluit volgens vaste rechtspraak van licht gewicht zijn, zodat een wegingsfactor van 0,5 moet worden toegepast. De Afdeling ziet geen aanleiding om bij de hersteloperatie toeslagen een lagere wegingsfactor te hanteren, bij eerste of bij herhaalde beroepen. Er zijn geen bijzondere omstandigheden die dat rechtvaardigen.

Partij(en)

Datum uitspraak: 26 maart 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de Dienst Toeslagen (voorheen: de Belastingdienst/Toeslagen),
2. [appellant], wonend in [woonplaats],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 15 juli 2024 in zaken nrs. 23/8778, 23/8780 en 23/8781 in de gedingen tussen:

[appellant]

en

de Dienst Toeslagen.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2022, met kenmerk UHT-DC-1A, heeft de Dienst Toeslagen het verzoek van [appellant] om compensatie vanwege institutionele vooringenomenheid ten aanzien van het toeslagjaar 2008 afgewezen.

Bij besluit van 25 mei 2022, met kenmerk UHT-DH5 A, heeft de Dienst Toeslagen het verzoek van [appellant] om compensatie vanwege hardheid van het stelsel ten aanzien van het toeslagjaar 2008 afgewezen.

Bij besluit van 25 mei 2022, met kenmerk UHT-DC I, heeft de Dienst Toeslagen aan [appellant] een compensatiebedrag toegekend van € 65.070,00 voor de toeslagjaren 2009, 2010 en 2011.

Deze besluiten worden hierna aangeduid als de drie besluiten.

[appellant] heeft herhaalde beroepen ingesteld vanwege het uitblijven van besluiten van de Dienst Toeslagen op het door haar ingediende bezwaar tegen deze drie besluiten.

Bij uitspraak van 15 juli 2024 heeft de rechtbank de door [appellant] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit vernietigd, de Dienst Toeslagen opgedragen om binnen twintig weken na verzending van het afschrift van de uitspraak alsnog een besluit op bezwaar bekend te maken, en daarbij bepaald dat de Dienst Toeslagen aan [appellant] een dwangsom moet betalen van € 50,00 voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Dienst Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Dienst Toeslagen heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft een zienswijze gegeven naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van de Dienst Toeslagen.

De Dienst Toeslagen heeft nadere stukken ingediend.

Op 10 oktober 2024 heeft de Dienst Toeslagen alsnog een inhoudelijk besluit genomen. De Dienst Toeslagen heeft daarbij het besluit met kenmerk UHT-DC-1A herzien, en [appellant] compensatie toegekend vanwege institutionele vooringenomenheid ten aanzien van het toeslagjaar 2008, het bezwaar ongegrond verklaard voor zover dat gericht was tegen het besluit met het kenmerk UHT-DH5 A, het besluit van 25 mei 2022 met kenmerk UHT-DC I herzien en aan [appellant] voor de toeslagjaren 2009, 2010 en 2011 een aanvullend compensatiebedrag toegekend van € 6.451,00.

[appellant] heeft gronden ingediend tegen het besluit van 10 oktober 2024.

Bij besluit van 12 november 2024 heeft de Dienst Toeslagen een gewijzigd besluit genomen, waarbij de rentevergoeding voor de gemiste kinderopvangtoeslag voor toeslagjaar 2008 is doorberekend tot en met 10 oktober 2024.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 26 november 2024, waar de Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en [appellant], vertegenwoordigd door mr. K. Hoesenie, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Waar gaat deze uitspraak over?

1.

Deze uitspraak gaat over de termijn waarbinnen de Dienst Toeslagen bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit alsnog een besluit bekend moet maken en de hoogte van de nadere dwangsom die daarbij geldt. Het gaat daarbij om besluiten op bezwaar. De nadere termijn en de hoogte van de dwangsom zoals die in deze uitspraak worden bepaald gelden alleen in het kader van de hersteloperatie toeslagen, gelet op de uitzonderlijke context waarvan sprake is bij de hersteloperatie en de totstandkoming van de Wet hersteloperatie toeslagen (hierna: Wht).

2.

In deze uitspraak zal de Afdeling eerst ingaan op de regels die van toepassing zijn bij een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit, en op de eerdere richtinggevende uitspraak die zij heeft gedaan over dergelijke beroepen in het kader van de hersteloperatie toeslagen (zie: de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209). In de uitspraak van vandaag gaat het, anders dan in de uitspraak van 23 augustus 2023, alleen over uitblijvende besluiten op bezwaar, en niet ook over besluiten op aanvraag. Vervolgens zal de Afdeling uiteenzetten wat de rechtbank Rotterdam in haar uitspraak van 15 juli 2024 heeft geoordeeld over de beslistermijn en dwangsom bij een beroep tegen het niet tijdig beslissen, en daarna waarom [appellant] en de Dienst Toeslagen het daar niet mee eens zijn. Omdat bijzondere omstandigheden dit nodig maken komt de Afdeling in deze uitspraak tot een nieuwe beslistermijn, die zij voortaan bij beroepen tegen het niet tijdig beslissen met betrekking tot besluiten op bezwaar uitsluitend in het kader van de hersteloperatie tot uitgangspunt zal nemen. De Afdeling raadt ook nu de rechtbanken aan uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dezelfde termijnen te hanteren. De Afdeling zal uiteenzetten waarom deze termijnen - met grote impact voor gedupeerde ouders - in dit bijzondere geval toch nodig zijn. Ook gaat de Afdeling in op de hoogte van de dwangsom. Nadien volgt het oordeel van de Afdeling

over de te hanteren wegingsfactor bij een proceskostenveroordeling in zaken als deze. Ook is de uitkomst in het hoger beroep van [appellant] opgenomen, die inmiddels het besluit op bezwaar heeft ontvangen. De uitspraak eindigt met een samenvatting. In de uitspraak is opnieuw een terugkoppeling aan de wetgever opgenomen.

Waarom heeft [appellant] beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar ingesteld?

3.

[appellant] is een gedupeerde ouder van de toeslagenaffaire. Zij heeft de Dienst Toeslagen verzocht om compensatie voor de toeslagjaren 2008 tot en met 2011. De Dienst Toeslagen heeft naar aanleiding daarvan op 25 mei 2022 de drie besluiten genomen. [appellant] heeft daartegen bezwaar gemaakt. Omdat een besluit op bezwaar uitbleef, heeft [appellant] beroepen ingesteld gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar. Bij uitspraak van 7 juli 2023 heeft de rechtbank Rotterdam deze beroepen gegrond verklaard, de Dienst Toeslagen opgedragen om binnen twee weken na verzending van de uitspraak een besluit te nemen, en bepaald dat de Dienst Toeslagen aan [appellant] een dwangsom van € 100,00 verbeurt voor elke dag waarmee de dienst deze termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00. Omdat een beslissing op bezwaar na ommekomst van de in die uitspraak gegeven termijn nog steeds uitbleef, heeft [appellant] opnieuw beroepen ingesteld gericht tegen het niet tijdig beslissen op de door haar gemaakte bezwaren. Die beroepen hebben geleid tot de uitspraak van de rechtbank van 15 juli 2024 die in dit hoger beroep voorligt.

Wat zijn de regels bij een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit?

4.

Voor het nemen van een besluit op bezwaar op basis van de Wht geldt de beslistermijn van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Omdat de Dienst Toeslagen een onafhankelijke bezwaaradviescommissie heeft ingesteld, moest, tot de wijziging van de Wht per 14 december 2024, de Dienst Toeslagen op grond van artikel 7:10, eerste lid, van de Awb een besluit op bezwaar nemen binnen twaalf weken gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is verstreken. Op grond van het derde lid van dit artikel kan de Dienst Toeslagen de termijn voor het nemen van een besluit voor ten hoogste zes weken verlengen. De Dienst Toeslagen heeft dus maximaal achttien weken de tijd om een besluit op bezwaar te nemen.

De Wht is per 14 december 2024 gewijzigd. Daarbij is, in afwijking van de Awb, in artikel 6:10a van de Wht een termijn opgenomen van zestien weken voor het indienen van bezwaar gericht tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen. Met deze wijziging van de Wht is in artikel 6:10aa ook een afwijkende aanvang van de beslistermijn opgenomen voor het nemen van een beslissing op een bezwaar dat is gericht tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen. Artikel 6:10aa van de Wht houdt in dat de beslistermijn aanvangt de dag na de dag van ontvangst van het bezwaarschrift, maar niet eerder dan zes weken nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is aangevangen. Door deze wijziging van de Wht is het moment waarop de beslistermijn begint dus niet meer afhankelijk van het moment waarop de bezwaartermijn eindigt, maar van het moment waarop het bezwaarschrift is ontvangen. De tijd die de Dienst Toeslagen vervolgens heeft om een besluit op bezwaar te nemen, verandert echter niet. Ook na de inwerkingtreding van deze wijziging heeft de Dienst Toeslagen, de artikelen 7:10, eerste en derde lid, van de Awb en artikel 6:10aa Wht in samenhang gelezen in totaal maximaal achttien weken de tijd om een besluit op bezwaar te nemen.

5.

Als de Dienst Toeslagen zich niet houdt aan deze beslistermijn, en ook na een ingebrekestelling niet binnen twee weken alsnog een besluit neemt, kan een ouder bij de rechtbank een beroep instellen dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Als het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond is - omdat er geen besluit is bekendgemaakt -, bepaalt de bestuursrechter in beginsel dat het bestuursorgaan, in

dit geval de Dienst Toeslagen, binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. Dit staat in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb.

6.

In bijzondere gevallen kan de bestuursrechter, gelet op het derde lid van artikel 8:55d van de Awb, een andere termijn bepalen voor het bekendmaken van een besluit of een andere voorziening treffen. Het is vaste rechtspraak dat deze andere termijn voor bijzondere gevallen niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is (zie bijvoorbeeld: de uitspraak van de Afdeling van 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2346). De bestuursrechter verbindt, gelet op artikel 8:55d, tweede lid van de Awb, aan zijn uitspraak voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven een dwangsom. In de regel wordt daarbij een dwangsom bepaald van € 100,00 per dag, met een maximum van € 15.000,00. Als een sterke prikkel nodig is, wordt de dwangsom in de regel bepaald op € 250,00 per dag, met een maximum van € 37.500,00. Dit volgt uit het landelijke dwangsombeleid van de rechtbanken ("Beleid extra dwangsom"; www.rechtspraak.nl). De Afdeling hanteert doorgaans dezelfde uitgangspunten.

7.

Het wettelijk kader is ook opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023 over beslistermijnen bij de hersteloperatie toeslagen

8.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 23 augustus 2023 in navolging van rechtbanken al geoordeeld dat bij het niet tijdig nemen van een besluit in het kader van de hersteloperatie toeslagen sprake is van een bijzonder geval in de zin van artikel 8:55d, derde lid van de Awb. Dit komt door de zeer grote omvang van de hersteloperatie en het feit dat in de huidige situatie door de grote hoeveelheid aanmeldingen de termijnen structureel niet meer worden gehaald. Weliswaar was voorzienbaar dat veel gedupeerde ouders zich zouden melden, maar dat betekent niet dat de situatie niet bijzonder is. De Afdeling heeft in die uitspraak daarom zowel voor besluiten op aanvraag als voor die op bezwaar een andere nadere beslistermijn bepaald dan de wettelijke nadere beslistermijn van twee weken. De nadere beslistermijn voor besluiten op bezwaar houdt in dat de Dienst Toeslagen twaalf weken na de datum van het verweerschrift een besluit op bezwaar bekend moet maken. Van deze twaalf weken moeten ten minste zes weken zijn gelegen na de dag van verzending van de uitspraak op het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Als de twaalf weken ten tijde van de uitspraak op het beroep al zijn verstreken of als de dienst geen verweerschrift heeft ingediend, geldt een termijn van zes weken na de dag van verzending van de uitspraak. Tegen de hoogte van de dwangsom waren in de zaak die leidde tot de uitspraak van 23 augustus 2023 geen gronden gericht.

De Afdeling heeft in haar uitspraak benadrukt dat zij de problemen bij de uitvoering van de hersteloperatie zoals die door de rechtbank geschetst worden ziet, en dat zij de analyse deelt dat de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen in de Wht heeft opgenomen. Zij heeft erop gewezen dat het niet haar taak, maar die van de wetgever is om een structurele, collectieve oplossing voor die problemen te bieden. De Afdeling heeft in die uitspraak dan ook een expliciete terugkoppeling aan de wetgever opgenomen. Daarin is aangegeven dat de Afdeling zich ervan bewust is dat de nieuwe nadere beslistermijn geen oplossing biedt voor de uitvoeringsproblemen die de Dienst Toeslagen heeft, en dat de hersteloperatie als geheel onder druk komt te staan door het instellen van beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Op het moment dat de Wht in werking trad, was echter al duidelijk dat de termijnen niet zouden worden gehaald en onrealistisch zijn. De wetgever heeft desondanks die termijnen niet aangepast en geen afwijkende regeling voor het nemen van besluiten op bezwaar vastgesteld. De Afdeling heeft daarbij opgemerkt dat het bieden van een structurele, collectieve oplossing van dit door de wetgever gecreëerde probleem de taak van de bestuursrechter te buiten gaat. De Afdeling achtte het aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.

9.

De rechtbank heeft in haar uitspraak van 15 juli 2024 overwogen dat zij tot dan toe aansloot bij de termijnen zoals die zijn geformuleerd in de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023, en dat zij het landelijke dwangsombeleid van de rechtbanken toepast. In het licht van alle relevante omstandigheden, komt de rechtbank inmiddels echter tot een andere uitleg en toepassing van de nadere beslistermijn en de hoogte van de dwangsom dan voorheen. Zij heeft er daarbij onder meer op gewezen dat de rechtbank de eigen uitspraaktermijn van acht weken meestal niet haalt door de grote instroom van beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit in de hersteloperatie toeslagen, die een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de rechtbank. Verder heeft zij erop gewezen dat in de feitelijke situatie weinig verandering kan worden verwacht, gelet op de inhoud van het, toen nog, wetsvoorstel Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen (hierna: Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling), zoals dat op dat moment aanhangig was ([Kamerstukken II, 2023/24, 36 577, nr. 2](#)). De situatie waarin de Dienst Toeslagen de wettelijke beslistermijnen structureel niet haalt en rechterlijke uitspraken op grote schaal niet nakomt en dwangsommen verbeurt, ondermijnt de geloofwaardigheid van de rechtsstaat, wat extra wrang is in de context van de hersteloperatie toeslagen, die juist gericht is op herstel van het vertrouwen in de overheid, aldus de rechtbank.

De beslistermijn van twaalf weken na het verweerschrift voldoet volgens de rechtbank niet langer aan het criterium: niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort. Zij heeft daarbij onder meer betrokken dat de omstandigheden voor wat betreft het uitblijven van een beslissing op bezwaar inmiddels ingrijpend gewijzigd zijn. Ten tijde van de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3474, nam de Dienst Toeslagen in de meerderheid van de gevallen alsnog een besluit binnen de nadere beslistermijn van twaalf weken na het verweerschrift, en werden vrijwel geen opvolgende beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van hetzelfde besluit ingesteld. Inmiddels wordt ook de nadere beslistermijn in de meerderheid van de gevallen niet gehaald, en zijn opvolgende beroepen over het niet tijdig nemen van een besluit aan de orde van de dag. Verder is voor het bepalen van de nadere beslistermijn van belang dat de wettelijke beslistermijn van achttien weken met gemiddeld 63 weken wordt overschreden, vrijwel de volledige bezwaarcapaciteit van de Dienst Toeslagen wordt ingezet om te proberen te voldoen aan de rechterlijke beslistermijnen, gewerkt wordt aan het vergroten van de beschikbare capaciteit, en dat andere maatregelen genomen worden om het bezwaarproces te versnellen. De rechtbank is van oordeel dat in geval van een eerste beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar een nadere beslistermijn van veertig weken na het verweerschrift niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is. In geval van een tweede beroep over hetzelfde uitblijvende besluit op bezwaar is een nadere beslistermijn van twintig weken na de datum waarop een afschrift van de uitspraak is verzonden niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort.

Er is volgens de rechtbank ook aanleiding om van het landelijke dwangsombeleid af te wijken. Hoewel het zeer onwenselijk is dat aanvragers lang moeten wachten op beslissingen, acht de rechtbank het disproportioneel dat de Dienst Toeslagen meermaals € 15.000,00 aan dwangsommen voor dezelfde aanvrager kan verbeuren, wat niet meer in overeenstemming is met het karakter van een dwangsom. Alles afwegende is de rechtbank van oordeel dat bij alle beroepen tegen het niet tijdig nemen van besluiten op grond van de Wht de dwangsom bepaald moet worden op € 50,00 per dag, met een maximum van € 15.000,00.

Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat bij de proceskostenveroordeling een wegingsfactor van 0,5 moet worden toegepast.

Ontvankelijkheid hoger beroep

10.

[appellant] heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Terwijl het hoger beroep

aanhangig was heeft de Dienst Toeslagen alsnog een inhoudelijk besluit genomen op het door [appellant] gemaakte bezwaar tegen de drie besluiten. Daarmee is het doel dat [appellant] met deze procedure wilde bereiken - namelijk dat de Dienst Toeslagen alsnog een beslissing op bezwaar nam - al bereikt. Zoals op de zitting is besproken heeft [appellant] geen ander belang bij de inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep. De Afdeling is van oordeel dat het procesbelang van [appellant] daarmee is vervallen.

10.1.

Het hoger beroep zal daarom niet-ontvankelijk worden verklaard.

Ontvankelijkheid incidenteel hoger beroep

11.

De Dienst Toeslagen heeft incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. Uit artikel 8:111, eerste lid, van de Awb, volgt dat de niet-ontvankelijkheid van het hoger beroep in dit geval geen gevolgen heeft voor dit beroep.

11.1.

De Dienst Toeslagen heeft in het incidenteel hoger beroep erop gewezen dat rechtbanken thans verschillend omgaan met de nadere beslistermijn in zaken over het uitblijven van besluiten op bezwaar in het kader van de hersteloperatie toeslagen en heeft de Afdeling verzocht om opnieuw een richtinggevende uitspraak te doen ten aanzien van de nadere beslistermijn, de nadere dwangsom, en over de wegingsfactor die bij de proceskostenveroordeling gehanteerd wordt.

Wat zijn de standpunten van partijen over de lengte van de nadere termijn en de hoogte van de dwangsom?

Standpunten met betrekking tot de nadere termijn

12.

De Dienst Toeslagen betoogt dat de duur van de nadere beslistermijn zoals die door de rechtbank is vastgesteld niet juist is. De Dienst Toeslagen stelt voorop dat de termijn zoals die is bepaald in de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023 niet meer voldoet aan het criterium “niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort”, omdat de omstandigheden inmiddels ingrijpend gewijzigd zijn. Volgens de Dienst Toeslagen zou de nadere beslistermijn moeten worden bepaald op 81 weken (567 dagen) na ontvangst van het bezwaarschrift. Zij verwijst daarbij ook naar de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 1 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6647, die volgens die lijn heeft geoordeeld. De gemiddelde feitelijke doorlooptijd van een bezwaar over 2023 en 2024 bedraagt - ondanks de versnellingsmaatregelen die zijn genomen - ongeveer 81 weken na de ontvangst van het bezwaarschrift. Bij herhaalde beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit, zou de nadere beslistermijn ook zo vastgesteld moeten worden dat voor de beroepen tezamen in totaal een nadere termijn van 81 weken vanaf de ontvangst van het bezwaarschrift aangehouden wordt. De Dienst Toeslagen wijst er onder meer op dat het aantal beroepen wegens het niet tijdig nemen van een besluit (op bezwaar) in een jaar tijd meer dan verdrievoudigd is. Er worden tweede, derde en ook vierde beroepen aanhangig gemaakt, soms voordat alle dwangsommen uit hoofde van de uitspraak op het vorige beroep verbeurd zijn. De Dienst Toeslagen wordt in toenemende mate gedwongen om zich alleen te richten op de behandeling van (herhaalde) beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Vanwege de vooralsnog oplopende doorlooptijden gaat er van de termijn van 81 weken, de tijd die ondanks de genomen versnellingsmaatregelen feitelijk gemoeid is met de totstandkoming van een besluit op bezwaar, alsnog een prikkel uit en is deze termijn niet onnodig lang. De werkvoorraad zal niet op korte termijn teruglopen.

12.1.

Volgens [appellant] is niet gebleken dat een langere termijn ertoe leidt dat de bezwaren sneller of efficiënter afgehandeld worden. Doordat bij een langere termijn geen financiële prikkel meer aanwezig is, zal er dan ook geen noodzaak meer zijn om een bezwaar binnen een redelijke termijn af te handelen, terwijl een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit juist daarvoor bedoeld is. De belangen van de ouders worden onvoldoende voor ogen gehouden. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om bij de hersteloperatie toeslagen de reguliere termijnen voor de afhandeling van een bezwaar van toepassing te laten zijn. Zolang dit het geval is, moeten die termijnen geëerbiedigd worden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies over de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling ([Kamerstukken II, 2023/24, 36 577, nr. 4](#)) erop gewezen dat de verlenging van de beslistermijn voor besluiten op bezwaar die eerder in het wetsvoorstel was opgenomen, kwetsbaar is in het licht van het grondwettelijk recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn, en geadviseerd aan de regering om vooral in te zetten op maatregelen die het proces van afhandelen van aanvragen en bezwaren versnellen. Volgens [appellant] moet ook rekening worden gehouden met de totale duur van het hersteltraject. Indien ouders ook een aanvraag doen voor compensatie van werkelijke schade, duren de procedures binnen de hersteloperatie toeslagen minimaal vijf jaar. Dit is onnodig lang. De reële verwachting is bovendien dat de doorlooptijd van het aantal bezwaarzaken, en daarmee de beroepen tegen het niet tijdig beslissen, zal teruglopen. De Dienst Toeslagen kan verder nog veel verbeteringen in haar werkproces aanbrengen, die kunnen leiden tot een efficiëntere werkwijze, snellere doorlooptijden en minder bezwaren, zoals het in de primaire fase van de besluitvorming meteen verstrekken van het ouderdossier. Verder zou bij een herhaald beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit volgens [appellant] ook rekening gehouden moeten worden met de zeer lange doorlooptijden bij rechtbanken voor dergelijke beroepen.

Standpunten met betrekking tot de dwangsom

13.

De Dienst Toeslagen betoogt dat de dwangsom in eerste en herhaalde beroepen vastgesteld zou moeten worden op € 50,00 per dag in plaats van € 100,00 per dag, zoals de landelijke richtlijnen voorschrijven, met een maximum van € 15.000,00. Volgens vaste rechtspraak is een dwangsom bedoeld als prikkel. Omdat de prikkel niet werkt, zouden geen, of lagere dwangsommen moeten worden opgelegd. De Dienst Toeslagen is geen weigerachtig bestuursorgaan.

13.1.

Volgens [appellant] staat vast dat een dwangsom effect heeft. Zaken waarin uitspraak is gedaan in een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar of waarin een dergelijk beroep aanhangig is gemaakt, worden sneller opgepakt. Ook uit het feit dat de Dienst Toeslagen benadrukt hoeveel dwangsommen er in totaal verbeurd worden, blijkt dat het financiële aspect een effectieve prikkel voor hem is om bezwaren sneller af te handelen. Het gaat er niet om welk financieel effect een dwangsom heeft voor de gedupeerde ouder, maar welk effect een dwangsom heeft op de afhandeling van bezwaren door de Dienst Toeslagen.

De Afdeling stelt nieuwe nadere beslistermijnen en dwangsom vast

14.

Zoals hiervoor onder 4 is overwogen, heeft de Dienst Toeslagen voor het nemen van een besluit op bezwaar een wettelijke beslistermijn van maximaal achttien weken. De Afdeling komt nu tot het oordeel dat als de Dienst Toeslagen na gegrondverklaring van het eerste beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar alsnog een besluit op bezwaar moet nemen, een nadere beslistermijn geldt van 60 weken na de datum waarop de wettelijke beslistermijn voor het nemen van een besluit op bezwaar is verstreken. Ook bij een herhaald beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar wordt de nadere beslistermijn zo vastgesteld dat er steeds vanaf het verstrijken van de wettelijke beslistermijn in totaal een nadere beslistermijn van 60 weken wordt gegeven. In deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 100,00 per dag waarmee de nadere termijn van 60 weken wordt overschreden, met een maximum van € 15.000,00.

15.

In geval ten tijde van de uitspraak op een eerste dan wel herhaald beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit al 60 weken zijn verstreken na de ommekomst van de beslistermijn op bezwaar, geldt een nadere

beslistermijn van twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden. In deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 250,00 per dag waarmee de nadere termijn van twee weken wordt overschreden, met een maximum van € 37.500,00.

16.

Als in een individueel geval bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een andere beslistermijn of dwangsom worden bepaald.

17.

De Afdeling raadt de rechtbanken aan uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dezelfde termijnen in de toekomst te hanteren.

18.

De Afdeling legt hierna uit hoe zij tot dit oordeel is gekomen.

Waarom geeft de Afdeling dit oordeel over de beslistermijn en dwangsom?

19.

De Afdeling brengt hier in herinnering dat zij in haar uitspraak van 23 augustus 2023 van belang heeft geacht dat de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen in de Wht heeft opgenomen en de wetgever heeft gewezen op zijn taak voor de daardoor gerezen problemen een oplossing te bieden. De wetgever heeft in het wetsvoorstel van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen aanvankelijk weliswaar een verlenging van de beslistermijn op bezwaar opgenomen. Maar deze wijziging is geen wet geworden, omdat de wetgever daarvan mede met het oog op beslechting van geschillen binnen een redelijke termijn alsnog heeft afgezien. De uitvoeringsproblematiek bij de hersteloperatie toeslagen is ondertussen niet opgelost, maar juist verergerd. Zoals hiervoor is opgenomen onder 12, blijkt uit de cijfers van de Dienst Toeslagen dat de doorlooptijd van bezwaarzaken over 2023 en 2024 gemiddeld 567 dagen bedraagt, ofwel 81 weken. De wettelijke beslistermijn wordt daarmee gemiddeld met 63 weken overschreden, ruim meer dan een jaar. Het is voorstelbaar en invoelbaar dat een dergelijke termijnoverschrijding gedupeerden een gevoel van onmacht geeft en het herstel van vertrouwen in de overheid - één van de centrale doelstellingen van de hersteloperatie toeslagen - frustreert.

19.1.

Het instellen van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit is, onder normale omstandigheden, een middel om bij termijnoverschrijding door de overheid toch het besluit binnen afzienbare tijd te ontvangen. Bij de hersteloperatie toeslagen werkt dat middel op dit moment evident niet.

19.2

Zoals ook partijen aanvoeren, heeft een rechterlijke dwangsom tot doel dat de rechter het bestuursorgaan een effectieve prikkel oplegt om een besluit alsnog binnen de nadere termijn bekend te maken. De wetgever heeft de rechter daarom ruimte gegeven om de hoogte van de dwangsom te bepalen, zodat deze kan worden afgestemd op de omstandigheden van het geval, en leidt tot een effectieve prikkel om het besluit alsnog binnen de gestelde nadere termijn bekend te maken (zie ook: de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1560). Zoals de rechtbank in haar uitspraak heeft overwogen, haalt de Dienst Toeslagen in de meeste gevallen bij uitblijvende besluiten op bezwaar ook de nadere door de rechter gegeven beslistermijn niet. In bijna al die gevallen wordt ook de volledige rechterlijke dwangsom verbeurd. Daardoor zijn tweede beroepen tegen het niet tijdig nemen van hetzelfde uitblijvende besluit aan de orde van de dag, en is inmiddels in toenemende mate sprake van derde en vierde beroepen over hetzelfde uitblijvende besluit. Uit de aan de Afdeling overgelegde zogenoemde BBI&WS Rapportage van week 45 met peildatum 8 november 2024 blijkt dat de Dienst Toeslagen tussen november 2023 en november 2024 naast de € 46.372.763,00 aan dwangsommen die hij in de bestuurlijke fase heeft verbeurd, voor € 55.168.817,00 aan rechterlijke

dwangsommen heeft verbeurd.

De Dienst Toeslagen overschrijdt, zoals de rechtbank heeft overwogen, op dit moment niet alleen structureel wettelijke beslistermijnen, maar hij komt ook op grote schaal rechterlijke uitspraken waarbij nadere termijnen zijn gesteld niet na. Het bedrag dat de Dienst Toeslagen dientengevolge inmiddels aan dwangsommen heeft moeten uitkeren is zeer substantieel en heeft er niet toe geleid dat hij sneller is gaan beslissen.

19.3.

Hoewel het instellen van beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar er wel toe leidt dat de betreffende zaak met prioriteit wordt behandeld - zoals de Dienst Toeslagen heeft aangegeven -, leiden de beroepen er in veel gevallen dus niet toe dat ook daadwerkelijk binnen de gegeven nadere termijn een besluit op bezwaar bekend gemaakt wordt. De rechtbank heeft er in haar uitspraak terecht op gewezen dat deze situatie de geloofwaardigheid van de rechtsstaat ondermijnt, omdat de mate waarin de bestuursrechter effectief rechtsbescherming kan bieden, mede afhangt van de naleving van rechterlijke uitspraken door de overheid. De rechtsbedeling in brede zin verliest daardoor zijn effectiviteit. Dit klemmt temeer in de context van de hersteloperatie toeslagen.

19.4.

De Dienst Toeslagen heeft aangegeven dat op dit moment, op urgente situaties na, alleen nog wordt beslist op bezwaren van ouders die beroep hebben ingesteld omdat niet tijdig is beslist, en dat hij in toenemende mate gedwongen wordt om zich te richten op de afhandeling van zaken met herhaalde beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar, omdat de aantallen beroepen de beslis capaciteit overstijgen. Verder kan alle capaciteit die door de Dienst Toeslagen wordt besteed aan het behandelen van dergelijke beroepen, niet worden besteed aan inhoudelijke afhandeling van bezwaar- of beroepsprocedures. Zo heeft de Dienst Toeslagen erop gewezen dat hij bijvoorbeeld in de maand oktober 2024 alleen al 468 beroepen vanwege zijn niet tijdige besluitvorming heeft behandeld, waarbij het in 180 gevallen ging om tweede beroepen, 38 derde beroepen, en vier vierde beroepen. In dezelfde periode zijn 41 bezwaarzaken inhoudelijk afgedaan. De rechtbank heeft er in haar uitspraak op gewezen dat zij op haar beurt de termijn waarin zij uitspraak moet doen op beroepen als deze door de grote instroom van zaken meestal niet haalt, waarbij deze zaakstroom een aanzienlijk beslag legt op de capaciteit van de rechtbank. In de uitspraak van 15 juli 2024 is opgenomen dat alleen al de rechtbank Rotterdam in 2023 2.253 beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit over de Wht heeft behandeld, en dat dit er in 2024 naar verwachting 2.400 zullen zijn.

19.5.

Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit het bovenstaande zonder meer dat op deze wijze het rechtsmiddel van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar door de Dienst Toeslagen in het kader van de Wht niet functioneert zoals het bedoeld is. Ouders moeten ondanks het (herhaald) instellen van een dergelijk beroep nog altijd lang op het inhoudelijke besluit wachten, waarbij het grote aantal beroepen tegen het niet tijdig nemen van die besluiten ertoe leidt dat de beschikbare capaciteit bij de Dienst Toeslagen maar in beperkte mate wordt ingezet voor de voorbereiding van inhoudelijke besluiten op bezwaar. Bezwaren van ouders die geen beroep instellen tegen het uitblijven van een besluit komen onderop de stapel terecht, waardoor het aanwenden van rechtsmiddelen bepalend wordt en de gelijkheid van rechtsbedeling ernstig in het gedrang komt. Ouders die wel een rechtsmiddel instellen incasseren weliswaar een dwangsom, maar inhoudelijke duidelijkheid en zicht op een einde van het hersteltraject blijft uit. Door de gefaseerde besluitvorming binnen de hersteloperatie, waar voor de toekenning van de Catshuisregeling na een eerste toets, compensatie na een integrale beoordeling en besluitvorming over een verzoek om aanvullende schade telkens afzonderlijke besluiten worden genomen met bijbehorende afzonderlijke rechtsmiddelen, kan het gehele traject aldus uitzonderlijk veel tijd in beslag nemen. Het is zeer wrang dat juist de hersteloperatie toeslagen zo is vastgelopen en dat zelfs het instrument dat wachtende ouders hebben om voortgang in de besluitvorming te bewerkstelligen hen niet meer helpt, omdat de Dienst Toeslagen onmachtig is op tijd te beslissen en daarbij rechterlijke termijnen in acht te nemen.

19.6.

Na de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023, waarin zij de wetgever opriep om tot een oplossing te komen, is in het wetsvoorstel van de Wet aanpassing termijnen en nabestaandenregeling hersteloperatie toeslagen een verlenging van de beslistermijn op bezwaar opgenomen van ten hoogste 30 maanden. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft in haar advies van 1 mei 2024 geadviseerd om deze verlenging van de beslistermijn, mede in het licht van de redelijke termijn van artikel 6 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 17 van de Grondwet en de daarop gebaseerde bestuursrechtelijke praktijk over termijnoverschrijding, nader te bezien. Het kabinet heeft naar aanleiding van dit advies de voorgenomen verlenging van de beslistermijn op bezwaar uit het wetsvoorstel gehaald. In de toelichting daarbij is opgenomen dat dit voorstel is herzien omdat de voorgenomen verlenging niet leidt tot een versnelling van de hersteloperatie toeslagen, terwijl deze wel juridische risico's meebrengt. Naarmate een besluit van de Dienst Toeslagen langer op zich laat wachten, neemt het risico op strijd met de verplichting om binnen een redelijke termijn te besluiten als bedoeld in de artikelen 6 van het EVRM en 17 van de Grondwet toe, ongeacht de duur van de in de wet opgenomen termijnen. Er is verwezen naar het risico dat een nieuwe vicieuze cirkel ontstaat, waarin veel (potentieel) gedupeerden rechtsmiddelen instellen tegen de wettelijke verlenging van de beslistermijnen op bezwaar, waardoor Dienst Toeslagen in (bodem)procedures tegenover gedupeerden komt te staan. Dat zou leiden tot een ongewenste juridisering van de hersteloperatie en tot meer werk dan de veelal schriftelijke wijze van afdoen bij beroepen tegen het niet tijdig beslissen, waarmee het doel om herstel te bieden niet is gediend ([Kamerstukken II, 2023/24, 36 577, nr. 4](#), blz. 9-10).

19.7.

De hiervoor geschetste gang van zaken leidt ertoe dat de wettelijke regeling als gezegd niet is aangepast. De wetgever heeft ervoor gekozen om de beslistermijn niet aan te passen terwijl er geen oplossing is gekomen voor de feitelijke situatie van grootschalige en structurele termijnoverschrijding, en de daaruit voortkomende belasting van de tegen uitblijvende besluitvorming ingestelde beroepen die tot verder oplopende termijnoverschrijdingen leidt. De Afdeling is van oordeel dat ten opzichte van haar uitspraak van 23 augustus 2023 sprake is van gewijzigde omstandigheden, waardoor zij zich genoodzaakt voelt om een structurele en collectieve oplossing te bieden, mede in het belang van de gelijke rechtsbedeling en het bevorderen van de rechtseenheid. Daarbij betreft zij dat, zoals gezegd, het systeem inmiddels dusdanig is vastgelopen dat het rechtsmiddel van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit in Wht-zaken niet langer meer functioneert. De bestuursrechter kan op deze wijze ook geen effectieve rechtsbescherming meer bieden. Het systeem moet weer in balans raken, zodat de Dienst Toeslagen zich weer zoveel mogelijk bezig houdt met inhoudelijke besluitvorming.

19.8.

De Dienst Toeslagen heeft gegevens overgelegd die op de zitting zijn besproken over de maatregelen die zijn doorgevoerd om tot versnelling te komen en om de beschikbare capaciteit aan juristen te vergroten. Toch blijkt dat hij in de huidige omstandigheden niet in een veel korter tijdsbestek dan gemiddeld 81 weken na ontvangst van het bezwaarschrift tot een besluit op bezwaar kan komen. De Afdeling is van oordeel dat in de huidige omstandigheden daarom het vasthouden aan de nadere beslistermijnen uit de uitspraak van 23 augustus 2023 of het opleggen van een nog hogere dwangsom er niet toe zal leiden dat de besluiten op bezwaar daadwerkelijk structureel eerder tot stand komen. De Dienst Toeslagen heeft op de zitting aangegeven dat op dat moment 15.054 ouders nog wachtten op de integrale beoordeling. Volgens hem worden er per twee weken gemiddeld 940 integrale beoordelingen opgeleverd, waarmee vanaf dat moment na circa 30 weken alle ouders zijn beoordeeld, die daarna tot zestien weken hebben om bezwaar in te dienen. Op korte termijn zal de zaakinstroom dus niet verminderen, maar wel is te verwachten dat in alle zaken einde 2025 de bezwaren zullen zijn ingediend, zodat er geen meer bijkomen. Het is de Afdeling niet duidelijk geworden tot welke versnellingen de verbetermaatregelen in de praktijk zullen leiden, en op welke termijn dit effecten resulteert.

[appellant] heeft er terecht op heeft gewezen dat er wel enige mogelijkheden zijn voor de Dienst Toeslagen om tot een efficiëntere afhandeling van besluiten op bezwaar te komen, bijvoorbeeld met betrekking tot de wijze waarop het bezwaardossier tot stand komt en relevante dossierstukken beschikbaar wordt gesteld aan belanghebbenden. Dat bezwaar moet worden gemaakt om inzage te kunnen krijgen in het eigen dossier lukt volgens [appellant] procedures uit. De Dienst Toeslagen heeft dat op de zitting niet bestreden. Ook is op de zitting bij de Afdeling het beeld ontstaan dat de verwerkingscapaciteit van de Bezwaaradviescommissie te krap is en tot vertraging in de afhandeling leidt. De ruimte voor verbetering in de werkprocessen laat zich weliswaar niet goed kwantificeren, maar is een omstandigheid waar de Afdeling niet aan voorbij wil gaan.

19.9

Gelet op de al ingezette maatregelen om tot versnelling te komen, het feit dat niet gebleken is dat het onmogelijk is om verdere maatregelen ter versnelling van de procedure te nemen, en de verwachtingen ten aanzien van de instroom van bezwaren, komt de Afdeling tot een nadere bepaling van de beslistermijn. Zoals hiervoor onder 14 en 15 is overwogen, zal de Afdeling de nadere beslistermijn zo vaststellen dat er, in alle gevallen vanaf het verstrijken van de wettelijke beslistermijn, in totaal een nadere beslistermijn van 60 weken wordt gegeven. Dit sluit aan bij de tijd die, bestendig, nodig is gebleken voor de Dienst Toeslagen om een besluit op bezwaar tot stand te brengen. Een nadere termijn van 60 weken na de ommekomst van de bezwaartermijn, waarin de Dienst Toeslagen al maximaal 18 weken had om een besluit te nemen, geeft de Dienst Toeslagen in totaal maximaal 78 weken voor het nemen van een besluit op bezwaar. Omdat zoals hiervoor onder 19.8 is overwogen de Dienst Toeslagen geacht moet worden nog wel enige ruimte te hebben om zijn werkprocessen aan te passen, ziet de Afdeling deze termijn op dit moment als een nadere beslistermijn die niet onnodig lang is, en ook niet onrealistisch kort. De Afdeling kiest daarbij niet voor de benadering van de rechtbank Rotterdam, waarin een verschil is aangebracht tussen eerste en opvolgende beroepen over hetzelfde uitblijvende besluit, omdat zij vindt dat herhaalde beroepen zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. De Afdeling is van oordeel dat een dynamische beslistermijn volgend uit de wekelijkse BBI&WS Rapportage, zoals door de Dienst Toeslagen als alternatief is voorgesteld onwenselijk is, omdat voor alle betrokkenen eenduidigheid en voorspelbaarheid gewenst is.

Aan de overschrijding van deze nadere termijn van 60 weken wordt een dwangsom verbonden van € 100,00 per dag, met een maximum van € 15.000,00, de gebruikelijke dwangsom op grond van het landelijke dwangsombeleid van de rechtbanken. Voor een aanpassing van de hoogte en het maximum van de dwangsom ziet de Afdeling onvoldoende grond, noch naar boven, noch naar beneden zoals de Dienst Toeslagen heeft bepleit.

19.10.

Zoals hiervoor onder 15 is overwogen, zal de Afdeling als op het moment van beslissen op het beroep al 60 weken zijn verstreken na de ommekomst van de wettelijke beslistermijn, in beginsel alleen nog een nadere beslistermijn opleggen van twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden.

In dat geval kan naar het oordeel van de Afdeling een sterke prikkel aan de opdracht om een besluit te nemen verbonden worden, bestaande uit een dwangsom van € 250,00 per dag, met een maximum van € 37.500,00.

19.11.

De Afdeling kiest ten aanzien van het moment waarop de hoge dwangsom van toepassing wordt voor een benadering die duidelijk en voorspelbaar is, en daarmee werkbaar is in de praktijk.

19.12.

Zoals ook de rechtbank heeft overwogen, benadrukt de Afdeling dat zij met het oordeel over de nadere beslistermijn in het kader van beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar in zaken als deze niet vooruitloopt op een oordeel over een verzoek tot schadevergoeding wegens overschrijding van de

redelijke termijn, zoals bedoeld in artikel 6 van het EVRM. Het is aan de bestuursrechter in een eventuele beroepsprocedure om, naar aanleiding van een daartoe strekkend verzoek, te oordelen over de redelijkheid van de duur van de procedure.

19.13.

De Afdeling benadrukt nogmaals dat het zeer onwenselijk is dat gedupeerden bij de hersteloperatie toeslagen te maken hebben met een disfunctionerend en vastgelopen systeem, waarbij beslistermijnen structureel en langdurig worden overschreden, en waarin ook het rechtsmiddel van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit het gewenste effect niet meer heeft. De nadere beslistermijn is dan ook niet ingegeven door een opvatting van wat ouders in het kader van herstel van vertrouwen in de overheid mogen verwachten. De Afdeling realiseert zich dat haar oordeel over de noodzaak om de Dienst Toeslagen een langere nadere termijn te geven voordat dwangsommen worden verbeurd op gedupeerde ouders kan overkomen als een oordeel ten gunste van de in dit opzicht toch al niet goed functionerende Dienst Toeslagen dat ten koste van hun belangen gaat. Het is echter goed om voor ogen te houden dat het zinloos is om de Dienst Toeslagen een termijn te stellen die hij evident niet kan halen met als effect dat hij telkens opnieuw dwangsommen moet betalen. Het rechtsmiddel van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit moet snellere besluitvorming daadwerkelijk kunnen bewerkstelligen en de dwangsom is daarbij niet meer en niet minder dan een prikkel voor het bestuursorgaan. De dwangsom is dus niet bedoeld als een sanctie voor de Dienst Toeslagen voor het overschrijden van de beslistermijn en ook niet als een vorm van genoegdoening voor degene die te lang op een besluit wacht. De lange nadere beslistermijn die de Afdeling in deze uitspraak tot uitgangspunt neemt is nodig om te voorkomen dat de hersteloperatie toeslagen, door een toenemende druk van herhaalde beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar, steeds verder onder druk komt te staan en ouders daarmee nog langer op de besluiten moeten wachten. Daarbij neemt de Afdeling mede tot uitgangspunt dat ouders die nog geen beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit hebben ingesteld in verhouding nog veel langer moeten wachten dan degenen die dat al wel hebben gedaan. Uit een oogpunt van gelijkheid van rechtsbedeling acht de Afdeling dat ongewenst. In dit zeer uitzonderlijke geval kan naar het oordeel van de Afdeling dan ook met het opleggen van een kortere nadere beslistermijn niet daadwerkelijk worden waargemaakt dat de besluiten ook op kortere termijn tot stand komen.

Terugkoppeling aan de wetgever

20.

De Afdeling treft met deze uitspraak de voorziening die zij in deze bijzondere context nodig acht om de besluitvorming binnen de hersteloperatie toeslagen niet nog verder te laten vastlopen. Zij acht zich daartoe gehouden, omdat het rechtsmiddel van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar niet meer functioneert, en de wetgever eerst onrealistische beslistermijnen in de wet heeft opgenomen en daarna ervoor gekozen heeft om de beslistermijn niet aan te passen zonder dat daarbij een oplossing is gekomen voor de grootschalige en structurele problematiek van de uitblijvende besluitvorming, die voorzienbaar was. De Afdeling treft de voorziening daarmee in de overtuiging dat zij in de voorliggende omstandigheden niet anders kan, gelet op de belangen van een gelijke rechtsbedeling, het bieden van effectieve rechtsbescherming en het bevorderen van de rechtseenheid. Daarbij ziet de Afdeling het uitblijven van een door de wetgever tot stand gebrachte oplossing als een omstandigheid die de Afdeling noopt tot het treffen van een voorziening die zich met haar taak als bestuursrechter moeizaam verdraagt. De Afdeling roept de wetgever op om in deze haar verantwoordelijkheid te nemen, opdat de bestuursrechter niet verder geroepen wordt om uitzonderlijke voorzieningen als deze te treffen.

Welke wegingsfactor dient bij het vaststellen van proceskosten te worden toegepast?

21.

Als bij een beroep dat is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit de bestuursrechter het bestuursorgaan veroordeelt in de proceskosten, wordt daarbij volgens vaste rechtspraak in beginsel een wegingsfactor 0,5 toegepast. Deze wegingsfactor is gebaseerd op het Besluit proceskosten bestuursrecht, waarin onder meer is opgenomen voor welke proceshandelingen proceskosten worden toegekend, hoeveel zogenoemde punten daar tegenover staan, en met welke wegingsfactor daarbij rekening wordt gehouden. Voor een gemiddelde zaak wordt een wegingsfactor 1 gehanteerd, voor een lichte zaak wegingsfactor 0,5, en voor een zeer lichte zaak wegingsfactor 0,25.

21.1.

De Dienst Toeslagen betoogt dat bij beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit in zaken als deze de wegingsfactor 0,25 moet worden gehanteerd. Hij voert daartoe aan dat het type zaken niet eenvoudiger kan, en stelt dat de werkzaamheden die de gemachtigde moet verrichten bij een dergelijk beroep beperkt zijn. Verder wijst hij erop dat, omdat de bestuursrechtelijke keten is vastgelopen, de wijze waarop de proceskostenvergoeding wordt vastgesteld ook eenvoudige verdienmodellen mogelijk maakt.

21.2.

Volgens [appellant] is er geen reden om bij een proceskostenveroordeling de wegingsfactor 0,25 te hanteren. Deze wegingsfactor doet geen recht aan de werkzaamheden die bij dergelijke zaken wel degelijk verricht moeten worden. De opmerking over eenvoudige verdienmodellen acht zij in zijn algemeenheid misplaatst. Ouders hebben geen andere mogelijkheid om besluitvorming te bespoedigen dan door het instellen van een beroep tegen het uitblijven ervan.

21.3.

Zoals hiervoor onder 22 is overwogen, zijn zaken over het niet tijdig nemen van een besluit volgens vaste rechtspraak van licht gewicht, zodat een wegingsfactor van 0,5 moet worden toegepast. De Afdeling ziet geen aanleiding om bij de hersteloperatie toeslagen een lagere wegingsfactor te hanteren, bij eerste of bij herhaalde beroepen. Er zijn geen bijzondere omstandigheden die dat rechtvaardigen. De Dienst Toeslagen heeft niet inzichtelijk gemaakt in welk opzicht de werkzaamheden die door gemachtigden worden verricht verschillen van de werkzaamheden in het kader van andere beroepen niet tijdig beslissen.

21.4.

Het betoog slaagt niet.

Wat is de uitkomst in de zaak [appellant]?

Het beroep van rechtswege

22.

De Dienst Toeslagen heeft op 10 oktober 2024 alsnog een inhoudelijk besluit genomen. [appellant] heeft tegen dit besluit gronden ingediend. Daarmee was, gelet op artikel 6:20, derde lid, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, van rechtswege een beroep tegen het nader besluit ontstaan.

23.

De Dienst Toeslagen heeft op 12 november 2024 een gewijzigd besluit op bezwaar genomen. [appellant] heeft op de zitting aangegeven dat zij zich daarmee kan verenigen. Dit besluit komt daarmee alsnog geheel aan het beroep tegemoet. Het procesbelang van [appellant] met betrekking tot het besluit van 10 oktober 2024 is daarmee vervallen. Het beroep dat daartegen van rechtswege is ontstaan zal dus niet-ontvankelijk verklaard worden.

24.

Nu de Dienst Toeslagen ten tijde van de rechtbankuitspraak nog geen besluiten had genomen, heeft de rechtbank de herhaalde beroepen van [appellant] tegen het uitblijven van besluiten op bezwaar terecht gegrond verklaard en het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit vernietigd.

25.

De rechtbank heeft in haar uitspraak de Dienst Toeslagen opgedragen om binnen twintig weken na verzending van het afschrift van de uitspraak alsnog een besluit bekend te maken op de bezwaren van [appellant] tegen de besluiten met kenmerken UHT-DC I, UHT-DC-I A en UHT-DH5 A, en heeft bepaald dat de Dienst Toeslagen aan [appellant] een dwangsom van € 50,00 moet betalen voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen, kan dat oordeel niet in stand blijven. Het incidenteel hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd. Nu de Dienst Toeslagen binnen de door de rechtbank gegeven termijn alsnog een reëel besluit heeft genomen blijft de vernietiging zonder gevolgen.

26.

De Dienst Toeslagen moet de proceskosten vergoeden van het hoger beroep, het incidenteel hoger beroep, en van het beroep.

Samenvatting

27.

De Afdeling heeft in deze uitspraak bepaald welke nadere termijn aan de Dienst Toeslagen zal worden gegeven bij uitblijvende besluiten op bezwaar in het kader van de hersteloperatie toeslagen, en welke dwangsom daarbij wordt gehanteerd. Als de Dienst Toeslagen na gegrondverklaring van het eerste beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit alsnog een besluit op bezwaar moet nemen, geldt een nadere beslistermijn van 60 weken na de datum waarop de wettelijke beslistermijn voor het nemen van een besluit op bezwaar is verstreken. Bij een herhaald beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar wordt de nadere beslistermijn zo vastgesteld dat er vanaf het verstrijken van de wettelijke beslistermijn in totaal een nadere beslistermijn van 60 weken wordt gegeven. In deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 100,00 per dag waarmee de nadere termijn van 60 weken wordt overschreden, met een maximum van € 15.000,00. Als ten tijde van de uitspraak op een eerste dan wel herhaald beroep niet tijdig beslist is al 60 weken zijn verstreken na de ommekomst van de beslistermijn op bezwaar, geldt een nadere beslistermijn van twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden. In deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 250,00 per dag waarmee de nadere termijn van twee weken wordt overschreden, met een maximum van € 37.500,00.

De Afdeling treft met deze uitspraak de voorziening die zij in deze bijzondere context nodig acht om de besluitvorming binnen de hersteloperatie toeslagen niet nog verder te laten vastlopen. De wetgever heeft bewust onrealistische beslistermijnen in de Wht opgenomen, en nadien ervoor gekozen om de beslistermijn niet aan te passen, terwijl in de praktijk sprake was van dusdanig grootschalige en structurele termijnoverschrijding dat het rechtsmiddel van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit in Wht-zaken niet langer meer functioneert, de bestuursrechter geen effectieve rechtsbescherming meer kan bieden, en de belangen van gelijke rechtsbedeling en rechtseenheid ernstig in het gedrang komen. Het systeem moet weer in balans raken, zodat de Dienst Toeslagen zich weer zoveel mogelijk bezig houdt met inhoudelijke besluitvorming. Het is zeer wrang dat juist de hersteloperatie toeslagen zo is vastgelopen en dat zelfs het

instrument dat wachtende ouders hebben om voortgang in de besluitvorming te bewerkstelligen hen niet meer helpt, omdat de Dienst Toeslagen onmachtig is om op tijd te beslissen en daarbij rechterlijke termijnen in acht te nemen.

De Afdeling realiseert zich dat haar oordeel over de noodzaak om de Dienst Toeslagen een langere nadere termijn te geven voordat dwangsommen worden verbeurd op gedupeerde ouders kan overkomen als een oordeel ten gunste van de toch al niet goed functionerende Dienst Toeslagen dat ten koste van hun belangen gaat. Het is echter goed om voor ogen te houden dat het in deze specifieke context zinloos is om de Dienst Toeslagen een termijn te stellen die hij evident niet kan halen met als effect dat hij telkens opnieuw dwangsommen moet betalen. Het rechtsmiddel van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit moet in zaken over de hersteloperatie toeslagen snellere besluitvorming daadwerkelijk kunnen bewerkstelligen en de dwangsom is daarbij voor de Dienst Toeslagen niet meer en niet minder dan een prikkel voor het bestuursorgaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van [appellant] niet-ontvankelijk;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de Dienst Toeslagen gegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 15 juli 2024 in zaken nrs. 23/8778, 23/8780 en 23/8781 voor zover de rechtbank daarbij heeft bepaald dat de Dienst Toeslagen uiterlijk binnen twintig weken na verzending van het afschrift van de uitspraak alsnog een besluit op de bezwaren van [appellant] tegen de besluiten met kenmerken UHT-DC I, UHT-DC-1 A en UHT-DH5 A bekend moet maken en haar daarvoor een dwangsom verschuldigd is van € 50,00 voor elke dag waarmee hij deze termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00;
- IV. verklaart het beroep van [appellant] tegen het besluit van de Dienst Toeslagen van 10 oktober 2024 met kenmerk UHT-BOB M niet-ontvankelijk;
- V. veroordeelt de Dienst Toeslagen tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het hoger beroep, het incidenteel hoger beroep en beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.360,50;
- VI. gelast dat de Dienst Toeslagen aan [appellant] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 187,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:10

1. Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken of - indien een commissie als bedoeld in artikel 7:13 is ingesteld - binnen twaalf weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken.

2. De termijn wordt opgeschort gerekend vanaf de dag na die waarop de indiener is verzocht een verzuim als bedoeld in artikel 6:6 te herstellen, tot de dag waarop het verzuim is hersteld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
3. Het bestuursorgaan kan de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen.

[...]

Artikel 8:55d

1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.
2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. De artikelen 611c en 611g van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering zijn van overeenkomstige toepassing.
3. In bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen.

Wet hersteloperatie toeslagen

Vanaf 5 november 2022 tot 14 december 2024

Artikel 6.10a Bezwaartermijn

In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het maken van bezwaar tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen die op grond van deze wet is gegeven aan met ingang van de dag na die van dagtekening van de beschikking, tenzij de dag van dagtekening gelegen is vóór de dag van de bekendmaking.

Vanaf 14 december 2024

Artikel 6.10a Bezwaartermijn

1. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift dat is gericht tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen die op grond van deze wet is gegeven zestien weken.
2. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het maken van bezwaar tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen die op grond van deze wet is gegeven aan met ingang van de dag na die van dagtekening van de beschikking, tenzij de dag van dagtekening gelegen is vóór de dag van de bekendmaking.

Artikel 6.10aa. Aanvang beslistermijn op bezwaar

In afwijking van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht vangt de beslistermijn op een bezwaar gericht tegen een beschikking van de Dienst Toeslagen op grond van deze wet aan op de dag na ontvangst van het bezwaarschrift, met dien verstande dat de beslistermijn niet eerder aanvangt dan zes weken nadat de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift is aangevangen.

Beleid extra dwangsom

Beleid van de rechtbanken indien beroep is ingesteld op grond van de art. 8:1 en 8:6, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht zoals deze luidt na inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht:

Indien een rechtbank met toepassing van artikel 8:55d, tweede lid, van de Awb aan de uitspraak van de rechtbank een dwangsom verbindt wegens het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan, hanteert hij als beleid de volgende regels:

- In de regel wordt de dwangsom bepaald op € 100,-- per dag, met een maximum van € 15.000,--
- Indien sprake is van een zó gering belang dat de hoogte van de dwangsom van € 100,-- per dag buiten proportie is, wordt de dwangsom bepaald op € 50,-- per dag, met een maximum van € 7.500,--
- Indien een sterke prikkel nodig is (hetzij vanwege gebleken weigerachtigheid van het bestuursorgaan, hetzij vanwege het grote belang), wordt de dwangsom bepaald op € 250,-- per dag, met een maximum van € 37.500,--.

Aangezien het hier gaat om beleid, laat het bovenstaande onverlet dat in concrete gevallen aanleiding kan bestaan van dit beleid af te wijken, bijvoorbeeld bij een zeer groot belang.

Noot

Auteur: R.S. Wijling

Over talmen van de wetgever en de taak van de rechter

Inleiding

Op 23 augustus 2023 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ('Afdeling') twee principiële uitspraken over de beslistermijnproblematiek die op dat moment speelde bij de afhandeling van de kinderopvangtoeslagaffaire.^[1.] In deze uitspraken stelde de Afdeling nadere beslistermijnen vast en raadde zij rechtbanken aan uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid deze termijnen in de toekomst te hanteren bij beroepen niet-tijdig beslissen.^[2.] De Afdeling overwoog ook dat het niet aan de bestuursrechter is om een structurele oplossing voor de door de wetgever zelf gecreëerde beslistermijnproblematiek te bieden. Dat viel volgens de Afdeling buiten de taak van de bestuursrechter. De Afdeling nodigde de wetgever uitdrukkelijk uit om deze handschoen wel op te pakken en alsnog te komen tot een structurele oplossing.

Ruim anderhalf jaar later lag de beslistermijnproblematiek, en dan specifiek voor besluiten op bezwaar, weer op het bord van de Afdeling. Ondanks een veelheid aan initiatieven van de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen ('UHT') om het bezwaarproces te versnellen, bleken de wachttijden de afgelopen anderhalf jaar namelijk verder te zijn opgelopen en haalde UHT nog steeds structureel beslistermijnen niet.^[3.] Dit leidde tot (nog) meer beroepen niet-tijdig beslissen ('BNT') waarbij UHT ook structureel de nadere beslistermijn die door rechtbanken werd gesteld niet bleek te halen.^[4.] Door talmen van de wetgever was - en is - een structurele oplossing voor deze problematiek nog niet in beeld omdat een voorgenomen wijziging van de Wet hersteloperatie toeslagen ('Wht') niet is doorgevoerd.

Vanwege deze voortdurende problematiek kozen rechtbanken, in afwijking van de door Afdeling uitgezette lijn, weer voor een eigen lijn.^[5.] Omdat deze lijn per rechtbank verschilde, leverde dit een zo mogelijk nog verder versnipperd beeld op dan voor de uitspraken van 23 augustus 2023. Het hing hierdoor van de woonplaats van een gedupeerde ouder af welke mate van rechtsbescherming werd geboden door de bestuursrechter. Deze

ongewenste situatie brengt de Afdeling ertoe om in twee wederom principiële uitspraken te komen tot een structurele oplossing voor de beslistermijnproblematiek in bezwaar.

Opbouw annotatie

In deze annotatie wordt eerst kort de structurele oplossing besproken die de Afdeling biedt voor de beslistermijnproblematiek. Daarna wordt ingegaan op de redenen waarom de Afdeling thans wel ruimte ziet om tot deze structurele oplossing te komen met bijzondere aandacht voor de verhouding tussen de wetgever en de (bestuurs)rechter. Afgesloten wordt met een blik op de toekomst. Is de oplossing die de Afdeling aandraagt nu wel toekomstbestendig?

Welke structurele oplossing biedt de Afdeling?

De Afdeling stelt (alsnog) nieuwe en uniforme nadere beslistermijnen vast onder toepassing van artikel 8:55, derde lid, van de Awb voor specifiek de bezwaarprocedure. Op grond van de Awb en de Wht mag UHT maximaal 18 weken doen over het nemen van een beslissing op bezwaar. Haalt UHT deze termijn niet en wordt een BNT ingediend dat gegrond wordt verklaard, dan geldt behoudens bijzondere omstandigheden thans een uniforme nadere beslistermijnen van 60 weken na de datum waarop de wettelijke beslistermijn voor het nemen van een besluit op bezwaar is verstreken. Indien direct na afloop van de beslistermijn een BNT gegrond wordt verklaard, heeft UHT dus in totaal 78 weken om een beslissing op bezwaar te nemen voordat dwangsommen worden verbeurd. In de praktijk zal dit meestal zelfs nog (iets) meer zijn, omdat een uitspraak op een BNT enige tijd op zich laat wachten. Ook bij een herhaald BNT moet de uniforme nadere beslistermijn volgens de Afdeling telkens zo worden vastgesteld dat er steeds vanaf het verstrijken van de wettelijke beslistermijn in totaal een nadere beslistermijn van 60 weken wordt gegeven aan UHT. In al deze gevallen wordt aan de uitspraak een dwangsom verbonden van € 100,00 per dag met een maximum van € 15.000,00.

Zijn ten tijde van de uitspraak op een eerste of herhaalde BNT al 60 weken verstreken na afloop van de beslistermijn, dan geldt volgens de Afdeling slechts een nadere beslistermijn van twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden. Ook ziet de Afdeling in deze gevallen reden om een hogere dwangsom te verbinden aan de uitspraak van € 250,00 per dag met een maximum van € 37.500,00.

Een en ander laat uiteraard onverlet dat UHT gehouden is en blijft zo spoedig als mogelijk inhoudelijk een beslissing te nemen, in het belang van de gedupeerde ouders (en UHT zelf).

Waarom ziet de Afdeling nu wel ruimte voor een structurele oplossing?

De Afdeling benoemt twee redenen waarom anders dan voorheen nu wel ruimte wordt gezien voor het bieden van een structurele oplossing voor de beslistermijnproblematiek. De eerste reden is de constatering dat het rechtsmiddel van het BNT niet langer functioneert zoals de wetgever dit heeft bedoeld. De tweede reden is dat de wetgever ondanks een terugkoppeling door de Afdeling de onrealistische beslistermijnen die bewust zijn opgenomen in de Wht niet heeft gerepareerd.

Over de eerste reden kan ik kort zijn. De Afdeling signaleert terecht dat het rechtsmiddel van een BNT in specifiek Wht-zaken niet langer functioneert zoals de wetgever dit heeft bedoeld. Het rechtsmiddel beoogt een prikkel af te geven aan het bestuursorgaan om binnen een nadere beslistermijn alsnog een besluit af te geven. Deze prikkel is niet langer aanwezig, omdat UHT zaken waarin een BNT is ingediend wel voorrang geeft maar desondanks structureel de gestelde nadere beslistermijn niet haalt. Daarbij gaat veel capaciteit binnen UHT ‘verloren’ aan BNT-zaken, waardoor deze capaciteit niet kan worden besteed aan bijvoorbeeld het bezwaarproces. Dit heeft een vicieuze cirkel tot gevolg.^[6.] Deze constatering alleen is voor de Afdeling echter onvoldoende om te komen tot een structurele oplossing. Uiteindelijk blijkt de tweede reden doorslaggevend.

In de diverse terugblikken en reflecties op het toeslagenschandaal heeft de rechtspraak en specifiek de Afdeling de kritiek gekregen dat (te) lang werd vastgehouden aan een (te) harde lijn en weinig tot geen inzicht werd gegeven in beweegredenen. In het reflectierapport op het eigen functioneren heeft de Afdeling onder meer

aangegeven een expliciete terugkoppeling aan de wetgever als mogelijke oplossing te zien voor deze punten van kritiek.^[7.] Deze terugkoppeling dient enerzijds om de dialoog aan te gaan met de wetgever en respecteert de verhouding tussen de wetgever en de rechter. De Afdeling heeft in de uitspraken van 2023 ook van dit instrument gebruikgemaakt en in een expliciete terugkoppeling de wetgever opgeroepen om te komen tot een aanpassing van de onrealistische beslistermijnen die bewust zijn opgenomen in de Wht. Deze benadering van de Afdeling kon mede gelet op de verhouding tussen de wetgever en de rechter op instemming rekenen.^[8.] Maar hoe om te gaan met een wetgever die ruim anderhalf jaar later niets met deze terugkoppeling heeft gedaan? Een voorstel tot verlenging van de beslistermijn in bezwaar in de Wht is namelijk door de wetgever teruggetrokken, overigens mede naar aanleiding van stevige kritiek van de Afdeling advisering van de Raad van State.^[9.] De door de wetgever voorgestelde duur van de verlenging zou juridisch kwetsbaar zijn.

Uiteindelijk ziet de Afdeling - naar het lijkt met de nodige tegenzin - in deze uitzonderlijke situatie nog maar één oplossing en dat is zelf de handschoen oppakken die de wetgever heeft laten liggen. De Afdeling doet dit mede in het belang van de gelijke rechtsbedeling en het bevorderen van de rechtseenheid en omdat een wettelijk systeem niet meer functioneert. Anders dan ten tijde van het toeslagenschandaal zelf, grijpt de Afdeling dus nu wel in en wordt ook uitgebreid inzicht gegeven in de redenen waarom. Dat de Afdeling ingrijpt kan vanuit de optiek van de Afdeling goed worden gevolgd. Gelet op de versnipperde rechtspraak en het onvermogen van de wetgever om tot een oplossing te komen, diende er iets te gebeuren omdat het systeem anders volledig vast zou zijn gelopen en sprake zou zijn van rechtsongelijkheid gelet op de verschillen per rechtbank.

De vraag die wel opkomt is of de Afdeling de grenzen van haar rechtsvormende taak niet heeft overschreden, omdat de Afdeling feitelijk gezien een nieuwe (buitenwettelijke) beslistermijn creëert en daarmee buiten artikel 8:55, derde lid, van de Awb treedt. Of de BNT-problematiek bij UHT zo uitzonderlijk is dat dit een dergelijk vergaande ingreep kan rechtvaardigen, is verder de vraag. Immers, ook het UWV en de IND kampen met vergelijkbare problematiek. Weliswaar worden in die zaken nadere beslistermijnen nog (net) gehaald, maar in essentie is ook daar sprake van een vastlopend systeem.^[10.] Ook mogen de gevolgen voor de getroffen ouders niet uit het oog worden verloren. Los van de juridische duiding, is van belang dat een BNT vaak (gevoelsmatig) het enige middel is dat getroffen ouders kunnen inzetten om UHT te laten bewegen. Dit middel wordt getroffen ouders nu uit handen genomen en daar staat nog geen voortvarende afhandeling van hun bezwaren of de materiële inhoud van hun herstelproces tegenover. Kort en goed geeft de oplossing van de Afdeling procedureel gezien lucht aan de rechtspraak en UHT, maar duurt de structurele problematiek ondanks het ingrijpen van de Afdeling voort zonder dat daar een oplossing voor in zicht is.

Toekomstbestendigheid structurele oplossing

Is de oplossing die de Afdeling biedt voor de beslistermijnproblematiek binnen UHT dit keer wel toekomstbestendig? Bij het volmondig met 'ja' beantwoorden daarvan bestaan bij mij de nodige aarzelingen. De Afdeling kan worden gevolgd in de overweging dat met een uniforme nadere beslistermijn duidelijkheid wordt geboden aan zowel UHT als aan gedupeerde ouders. Of deze duidelijkheid ook gepaard gaat met een ontlasting van UHT waardoor meer aandacht aan de inhoud en de achterstanden kan worden besteed is echter nog maar zeer de vraag. Omdat UHT in bezwaar de door de Afdeling nu vastgestelde standaardtermijn nog altijd met ongeveer 20 weken overschrijdt zal het instellen van een eerste BNT nog steeds aangewezen zijn.

Of de werkvoorraad van UHT op de middellange termijn afneemt, hangt af van verder in belangrijke mate af van keuzes over de afwikkeling van de werkelijke schade die de wetgever dient te maken. Blijft afwikkeling van de aanvullende schade zoals die is - advisering door de Commissie Werkelijke Schade ('CWS') en besluitvorming door UHT - dan zal binnen afzienbare tijd een nieuwe stroom bezwaren ontstaan en zal de druk op UHT naar verwachting hoog blijven. Wordt in lijn met het advies van de Commissie van Dam (veel) meer ingezet op het sluiten van een vaststellingsovereenkomst over de hoogte van de aanvullende schade, dan valt verbetering wel te verwachten.^{[11.][12.]} Met een dergelijke keuze zal de wetgever zonder afbreuk te hoeven doen aan wettelijke beslistermijnen dus voor een forse versnelling van het proces en een verlichting van de druk op UHT kunnen zorgen. Ten tijde van afronding van deze annotatie was een keuze echter (nog steeds) niet gemaakt en gelet op het inmiddels demissionaire kabinet Schoof I is de verwachting dat dit eerst na de

zomerperiode zal worden. Dat doet enigszins vrezen.

Ook laat de Afdeling na te duiden op welk moment er geen reden meer bestaat voor het aannemen van een uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 8:55, derde lid, van de Awb of voor een kortere termijn dan 60 weken. Alhoewel het koffiedik kijken is op welk exact moment UHT minder dan 60 weken zal doen over de afhandeling van een bezwaarschrift, zal hier op enig moment wel sprake van zijn. Dan is een termijn van 60 weken onredelijk lang. Afhankelijk van de duur van de afhandelingstermijn en de werkvoorraad van UHT zal verder op enig moment het instrument van een BNT weer werken zoals de wetgever dit heeft bedoeld. Namelijk als effectieve prikkel om te komen tot tijdige besluitvorming. Voor een ouder of een gemachtigde valt in een individuele zaak echter niet na te gaan wat de actuele termijnen zijn die UHT op dat moment nodig heeft. Het zal dan aan UHT zijn om vanuit het rechtszekerheidsbeginsel de rechtbank te informeren over de behandelingstermijn van de concrete zaak. Alleen dan kan de informatieachterstand die er nu is worden gecompenseerd en is rechterlijke controle mogelijk. Los van de informatieachterstand, maakt dit ook dat een zaak zich dan wellicht niet meer leent voor een vereenvoudigde afdoening en er dus een nieuwe vertraging op de loer licht.

Verder moeten de effecten van de structurele oplossing op de redelijke termijn niet onbesproken blijven. Met een (de facto) zeer forse verlenging van de termijn waarbinnen UHT op bezwaren dient te beslissen, is een overschrijding van de redelijke termijn in de bezwaarfase reeds een gegeven. De duur van de redelijke termijn in de bezwaarfase bedraagt immers maar 6 maanden. Laat staan als vervolgens ook in (hoger) beroep wordt geprocedeerd. De structurele oplossing zal dus leiden tot een schending van het fundamentele recht om binnen deze termijn een eerlijke en openbare behandeling van een zaak in rechte te verkrijgen. De Afdeling signaleert dit wel, maar laat het onderwerp redelijke termijn helaas onbesproken. Dit is een gemiste kans, ook gelet op de eerdere kritiek en zorgen op dit punt van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Het valt voor zowel de gedupeerde ouders, UHT als voor de rechtelijke macht tot slot te hopen dat de wetgever de handschoen nu wel oppakt en een structurele oplossing tot stand brengt die leidt tot een voortvarende afhandeling van de toeslagenaffaire. De democratische rechtsstaat staat en valt immers bij het functioneren van de staatsmachten. Rechtzoekenden zijn gebaat bij een niet talmende wetgever en bij een rechter die niet een procedurele, maar een materiële beslissing binnen een redelijke termijn vereist.

Voetnoten

[1.] ABRvS 23-08-2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209, AB 2024/114, m.nt. L.M. van den Bosch & R.J.H. Bruggeman.

[2.] Zie r.o. 2 van deze uitspraak.

[3.] Zie bijvoorbeeld de 19e Voortgangsrapportage Hersteloperatie Toeslagen september - december 2024 (<https://open.overheid.nl/documenten/1d814efc-1074-4820-90e0-60bee39c4163/file>).

[4.] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 15-07-2024, ECLI:NL:RBROT:2024:6560, RSV 2024/191 m.nt. R.S. Wijling.

[5.] Een goed overzicht wordt gegeven in de redactionele noot onder Rb. Gelderland 01-10-2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6647, RSV 2024/227.

[6.] Zie de annotatie van L.J.M. Timmermans onder de uitspraken van de Afdeling van 23-08-2023, JB 2023/199.

[7.] “Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken” Reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (<https://www.raadvanstate.nl/lessen-uit-de-kinderopvangtoeslagzaken/>).

[8.] Zie wederom ABRvS 23-08-2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209, AB 2024/114, m.nt. L.M. van den Bosch & R.J.H. Bruggeman.

[9.] <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei/advies-termijnen-herstel-toeslagen/#:~:text=De%20Afdeling%20advisering%20van%20de,van%20de%20Raad%20van%20State>.

[10.] <https://www.uwv.nl/nl/nieuws-pers-achtergrond/sociaal-medisch-beoordelen/achterstand>.

[11.] <https://open.overheid.nl/documenten/5f5e7ae7-7c9c-4db0-94f9-841d70a2f83c/file>.

[12.] Een andere ook door de Commissie van Dam genoemde optie is het verbeuren van dwangsommen via BNT's af te schaffen voor specifiek Wht-zaken. Onduidelijk is of deze optie (nog) op tafel ligt of serieus wordt overwogen.