



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Hersteloperatie toeslagen: annotatie bij ECLI:NL:RVS:2023:3209

Bosch, L.M. van den; Bruggeman, R.J.H.

Citation

Bosch, L. M. van den, & Bruggeman, R. J. H. (2024). Hersteloperatie toeslagen: annotatie bij ECLI:NL:RVS:2023:3209. *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2024(16), 907-916. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4020569>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4020569>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2024/114

Hersteloperatie toeslagen. Structurele termijnoverschrijding. Nadere beslistermijnen. Terugkoppeling aan wetgever.

ABRvS 23-08-2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209, m.nt. L.M. van den Bosch & R.J.H. Bruggeman

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	23 augustus 2023
Magistraten	Mrs. C.H.M. van Altena, J.E.M. Polak, E.J. Daalder
Zaaknummer	202302773/1/A2 en 202303294/1/A2
Noot	L.M. van den Bosch & R.J.H. Bruggeman
JCDI	JCDI:ADS950529:1
Vakgebied(en)	Toeslagen (V) Bestuursprocesrecht / Algemeen Bestuursprocesrecht / Beroep Bestuursprocesrecht / Bezwaar
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:3209, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 23-08-2023
Wetgang	Art. 6:12, 8:55d Awb; art. 2.7, 6.2 lid 1 Wet hersteloperatie toeslagen

Essentie

Het is onwenselijk dat rechtbanken uiteenlopende nadere beslistermijnen hanteren in de context van het niet tijdig nemen van een besluit (op bezwaar) door de Belastingdienst/Toeslagen. Het is niet aan de bestuursrechter om een oplossing te bieden voor de problemen bij de UHT; dat is een taak voor de wetgever.

Samenvatting

Het voorgaande laat onverlet dat er, zoals de Belastingdienst/Toeslagen heeft benadrukt, juist vanwege de grote hoeveelheid beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, behoefte bestaat aan duidelijkheid voor de dienst en eensgezindheid tussen de rechtbanken over de nadere beslistermijn. De Afdeling ziet het als hoogste bestuursrechter in zaken als deze als haar taak die duidelijkheid te bieden en zal daarom, om de rechtseenheid tussen de rechtbanken te bevorderen ten aanzien van die termijnen, nadere beslistermijnen vaststellen die voortaan in beginsel bij beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (op bezwaar) in het kader van de Wet hersteloperatie toeslagen aan de dienst zullen worden gegeven.

De Afdeling is zich ervan bewust dat de door haar vastgestelde beslistermijnen geen oplossing bieden voor het (uitvoerings)probleem waarvoor de Belastingdienst/Toeslagen staat. De dienst heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat de termijnen zoals die nu in de Wet hersteloperatie toeslagen en de Awb staan, ook in de toekomst niet zullen worden gehaald en 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 van de inwerkingtreding van de Wet hersteloperatie toeslagen was evenwel al duidelijk dat de daarin genoemde termijnen niet zouden worden gehaald. De rechtbank Midden-Nederland heeft dat in haar uitspraak

gemotiveerd uiteengezet. De wetgever heeft desondanks die termijnen niet willen aanpassen. Ook heeft de wetgever geen afwijkende regeling voor het nemen van besluiten op bezwaar vastgesteld. De Afdeling begrijpt dat het politiek gecompliceerd ligt om gedupeerde ouders met (nog) langere wettelijke termijnen te confronteren. Het ligt echter niet op de weg van de bestuursrechter - wiens taak erin is gelegen burgers die in beroep zijn gekomen tegen aan hen gerichte besluiten rechtsbescherming te bieden op basis van de geldende wetgeving - dit door de wetgever gecreëerde probleem van de dienst op te lossen, hoezeer zij dit probleem net als de rechtbank Midden-Nederland ook onderkent. Zoals hiervoor onder 21 is overwogen, gaat het bieden van een structurele oplossing de taak van de bestuursrechter te buiten. Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.

Partij(en)

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Appellant 1,
2. De Belastingdienst/Toeslagen,

appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank MiddenNederland van 14 april 2023 in de zaken nrs. 23/280 en 23/288 in de gedingen tussen:

1. Partij 1,
2. Appellant 1,

en

De Belastingdienst/Toeslagen.

Uitspraak

Procesverloop

Partij 1 heeft de Belastingdienst/Toeslagen (hierna ook: de dienst) verzocht om een integrale beoordeling van haar recht op compensatie voor gemaakte fouten bij de beoordeling van haar recht op kinderopvangtoeslag in de jaren 2007-2011.

Appellant 1 heeft bezwaar gemaakt tegen twee besluiten van de Belastingdienst/Toeslagen van 7 juli 2022 waarbij haar een compensatie van € 36.825 is toegekend voor gemaakte fouten bij de beoordeling van haar recht op kinderopvangtoeslag in de jaren 2007-2009.

Bij uitspraak van 14 april 2023 heeft de rechtbank de door partij 1 en appellant 1 ingestelde beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (op bezwaar) door de Belastingdienst/Toeslagen gegrond verklaard en het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit vernietigd. De rechtbank heeft de dienst opgedragen uiterlijk op 1 juli 2024 alsnog een besluit bekend te maken en daarbij bepaald dat de dienst aan partij 1 en appellant 1 een dwangsom van € 100 moet betalen voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000.

Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant 1 (zaak nr. 202302773/1/A2) en de Belastingdienst/Toeslagen (zaak nr. 202303294/1/A2) hoger beroepen ingesteld.

Appellant 1 heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 17 juli 2023, waar appellant 1, vertegenwoordigd door mr. R.N. van der Ham, advocaat te Utrecht, partij 1, vertegenwoordigd door mr. B.E.C. de Jong, advocaat te Amsterdam, en de Belastingdienst/Toeslagen, vertegenwoordigd door gemachtigden, zijn verschenen.

De zaken zijn gevoegd ter zitting behandeld met zaak nr. 202303291/1/A2, waar naast de vertegenwoordigers van de Belastingdienst/Toeslagen wederpartij 1 en wederpartij 2, vertegenwoordigd door mr. S.C. Scheermeijer, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Omdat de Belastingdienst/Toeslagen kort voor de zitting bij de Afdeling een inhoudelijk besluit heeft genomen op het verzoek van partij 1, heeft de dienst ter zitting het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank in zaak nr. 23/280 ingetrokken.

Overwegingen

Inleiding

1.

Partij 1 en appellant 1 hebben zich bij de Belastingdienst/Toeslagen gemeld als ouders van wie ten onrechte de kinderopvangtoeslag is stopgezet en teruggevorderd (ook bekend als de kinderopvangtoeslagaffaire). In de Wet hersteloperatie toeslagen zijn verschillende financiële compensatieregelingen neergelegd voor gedupeerde ouders. Als een ouder zich heeft gemeld, beoordeelt de Belastingdienst/Toeslagen of deze in aanmerking komt voor een eenmalig forfaitair bedrag van € 30.000 (artikel 2.7; ook bekend als de Catshuisregeling). Daarnaast kunnen gedupeerde ouders vragen om een integrale beoordeling van de schade of, als zij die compensatie niet hoog genoeg vinden, om een aanvullende compensatie voor hun werkelijke schade (artikel 2.1). Als een ouder het niet eens is met de toegekende compensatie, kan deze daartegen bezwaar maken.

De Belastingdienst/Toeslagen werkt hierbij via het 'first in, first out'-principe: aanvragen en bezwaren worden op volgorde van binnenkomst behandeld.

2.

Deze zaken, en ook zaak nr. 202303291/1/A2, gaan over beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (op bezwaar) door de Belastingdienst/Toeslagen. Meer in het bijzonder gaat het in deze zaken over de vraag binnen welke termijn de dienst een besluit moet nemen nadat een dergelijk beroep gegrond is verklaard. De rechtbanken hanteren daarvoor verschillende termijnen. De Afdeling acht het voor alle betrokkenen wenselijk dat hier meer eenduidigheid in komt. Zij heeft daarom beslistermijnen vastgesteld die in toekomstige vergelijkbare zaken door de Afdeling als uitgangspunt zullen worden genomen. De Afdeling raadt de rechtbanken aan uit oogpunt van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid dezelfde termijnen in de toekomst te hanteren. Deze beslistermijnen zijn als volgt.

Oordeel van de Afdeling

3.

Als de Belastingdienst/Toeslagen na gegrondverklaring van het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit alsnog een besluit moet nemen op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet

hersteloperatie toeslagen geldt een nadere beslistermijn van twaalf weken na de datum van het verweerschrift om een schriftelijke vooraankondiging als bedoeld in artikel 6.7 van die wet te doen. 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 dat 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 om een vooraankondiging te doen. Vervolgens moet de dienst binnen twee weken na ontvangst van een zienswijze op de vooraankondiging of binnen twee weken na het ongebruikt verstrijken van de termijn van zes weken om te reageren op de vooraankondiging, een besluit om (aanvullende) compensatie bekendmaken.

Als de Belastingdienst/Toeslagen na gegrondverklaring van het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar alsnog een besluit op bezwaar moet nemen geldt een nadere beslistermijn van twaalf weken na de datum van het verweerschrift om een besluit op bezwaar bekend te 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 om een besluit op bezwaar bekend te maken.

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

4.

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

Wettelijk kader (termijnen)

5.

In artikel 6.2, eerste lid, van de Wet hersteloperatie toeslagen is bepaald dat de Belastingdienst/Toeslagen binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag om (aanvullende) compensatie als bedoeld in artikel 2.1 een besluit op die aanvraag neemt. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd. De Belastingdienst/Toeslagen heeft in totaal dus een jaar de tijd om een besluit op de aanvraag te nemen.

Artikel 6.7 schrijft voor dat de Belastingdienst/Toeslagen voorafgaande aan de beslissing op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1 een schriftelijke vooraankondiging doet van het voorlopige bedrag van de compensatie. De aanvrager kan binnen zes weken na de dagtekening van de vooraankondiging zijn zienswijze hierover naar voren brengen, waarna de dienst het bedrag van de compensatie vaststelt.

6.

Voor het nemen van een besluit op bezwaar geldt de termijn van artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Omdat de Belastingdienst/Toeslagen een onafhankelijke bezwaaradviescommissie heeft ingesteld, moet een besluit op bezwaar binnen twaalf weken worden genomen gerekend vanaf de dag na die waarop de termijn voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Op grond van het derde lid kan de Belastingdienst/Toeslagen de beslissing voor ten hoogste zes weken verdagen. In totaal heeft de dienst dus 18 weken de tijd om een besluit op bezwaar te nemen.

7.

Als de Belastingdienst/Toeslagen zich niet houdt aan deze beslistermijnen van een jaar onderscheidenlijk 18 weken, en ook na een ingebrekestelling niet binnen twee weken alsnog een besluit neemt, kan een ouder bij

de rechtbank een beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit instellen. Als een dergelijk beroep gegrond is, is het uitgangspunt dat het bestuursorgaan, in dit geval de dienst, binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. Dat staat in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb.

Op grond van het tweede lid van dat artikel verbindt de rechter aan de uitspraak een dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven.

In het derde lid is neergelegd dat de rechter in bijzondere gevallen een andere termijn kan bepalen. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat die andere termijn niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is (onder meer de uitspraak van 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2346).

Rechtbanken hanteren verschillende beslistermijnen

Rechtbank Midden-Nederland

8.

Vanwege de grootschaligheid van de hersteloperatie en de daaruit volgende beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, is de rechtbank Midden-Nederland van oordeel dat sprake is van een bijzonder geval in de zin van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb. Tot de uitspraak van 14 april 2023, die nu ter beoordeling voorligt, hanteerde zij de lijn dat de Belastingdienst/Toeslagen in beroepen die tot doel hebben een eerste besluit om (aanvullende) compensatie te krijgen, binnen twaalf weken na de datum van het verweerschrift een dergelijk besluit moet nemen, mits die termijn na de datum van de uitspraak nog minimaal twee weken bedraagt. In beroepen die tot doel hebben een besluit op een bezwaar te krijgen, wordt de dienst doorgaans een nadere beslistermijn van tien weken vanaf de datum van het verweerschrift gegeven. In de uitspraken van de rechtbank wordt aan de nadere beslistermijn de dwangsom verbonden die de zij in beginsel altijd hanteert voor beroepen vanwege niet tijdig beslissen. Die dwangsom bedraagt € 100 per dag dat de door de rechtbank gegeven beslistermijn niet wordt gehaald, tot een maximum van € 15.000.

9.

De rechtbank Midden-Nederland heeft bij de uitspraak van 14 april 2023 aanleiding gezien die lijn te verlaten. Volgens de rechtbank heeft de wetgever met te korte beslistermijnen iets beloofd wat niet kan worden waargemaakt. De rechtbank is van oordeel dat het niet goed is om individuele procedures van gedupeerde ouders te blijven versnellen, omdat de Belastingdienst/Toeslagen daardoor steeds minder tijd aan inhoudelijke beoordelingen kan besteden, omdat het andere op een beslissing wachtende ouders benadeelt en omdat het ertoe leidt dat deze versnellingsprocedures na verloop van tijd geen effect meer zullen hebben. De rechtbank zal daarom in beroepsprocedures gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit in zaken op grond van de Wet hersteloperatie toeslagen voortaan in beginsel bepalen dat de Belastingdienst/Toeslagen een nadere beslistermijn krijgt tot 1 juli 2024. Daarbij maakt de rechtbank geen onderscheid tussen zaken waarin iemand in afwachting is van een besluit op een aanvraag om (aanvullende) compensatie en zaken waarin iemand in afwachting is van een besluit op bezwaar. De rechtbank zal hieraan in beginsel een dwangsom blijven verbinden van € 100 per dag tot een maximum van € 15.000.

Met deze beslistermijn is voor alle gedupeerde ouders duidelijk op welk moment zij uiterlijk een besluit krijgen over hun compensatie, terwijl de Belastingdienst/Toeslagen ervoor kan zorgen dat die besluiten goed en zorgvuldig tot stand komen, aldus de rechtbank.

10.

De hoger beroepen van appellant 1 en de Belastingdienst/Toeslagen in de zaken nrs. 202302773/1/A2 en

Rechtbank Rotterdam

11.

Ook de rechtbank Rotterdam is van oordeel dat in dit soort zaken sprake is van bijzondere omstandigheden die maken dat afgeweken moet worden van de standaardtermijn van twee weken, zoals deze in artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb is opgenomen. Op dit moment hanteert de rechtbank Rotterdam de lijn dat de dienst binnen een termijn van twaalf weken na de datum van het verweerschrift alsnog een besluit bekend moet maken. In de situatie dat na het indienen van het verweerschrift tot aan de datum van de uitspraak van de rechtbank meer dan twaalf weken zijn verstreken, houdt de rechtbank als lijn aan dat zij ondanks de bijzondere omstandigheden geen aanleiding ziet om op grond van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb af te wijken van de standaardtermijn van twee weken na de uitspraak.

12.

In de uitspraak van 26 april 2023 (ECLI:NL:RBROT:2023:3474) heeft de rechtbank Rotterdam overwogen dat zij, anders dan rechtbank Midden-Nederland, geen aanleiding ziet deze lijn te wijzigen. Volgens de rechtbank werkt de prikkel van een nadere termijn van twaalf weken na het verweerschrift afdoende en is die termijn dus niet onnodig lang en ook niet onrealistisch kort. Daarnaast is de rechtbank er niet van overtuigd geraakt dat de Belastingdienst/Toeslagen door het verlengen van de beslistermijn het principe van 'first in, first out' kan herstellen. Mede gelet op deze omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat het niet haar taak is om actie te ondernemen tegen het structureel niet halen van de wettelijke termijnen voor de integrale beoordelingen en het afdoen van de bezwaren. Dit is een taak voor de politiek en blijkbaar heeft de Tweede Kamer geen aanleiding gezien om in te grijpen in de lengte van de termijnen, hoewel het de kamer bekend is dat de wettelijke beslistermijnen structureel niet gehaald worden en onrealistisch waren, aldus de rechtbank.

13.

Het hoger beroep van de Belastingdienst/Toeslagen in zaak nr. 202303291/1/A2 gaat over deze uitspraak.

Beoordeling van de hoger beroepen

14.

Omdat de te beantwoorden rechtsvraag in de zaken nrs. 202302773/1/A2, 202303294/1/A2 en 202303291/1/A2 dezelfde is, heeft de Afdeling aanleiding gezien die zaken gevoegd ter zitting te behandelen. Vandaag wordt, onder verwijzing naar deze uitspraak, ook uitspraak gedaan in zaak nr. 202303291/1/A2.

Gronden

15.

Appellant 1 betoogt dat de rechtbank Midden-Nederland buiten de omvang van het geding is getreden door een termijn te bepalen die door geen van partijen is gevraagd. Daarnaast is de beslistermijn tot 1 juli 2024 onredelijk lang. De prikkel van een nadere termijn van twee weken na de uitspraak dan wel twaalf weken na het verweerschrift werkt volgens appellant 1 afdoende. Bovendien is de rechtbank ten onrechte op de stoel van de wetgever gaan zitten. Zij heeft ten onrechte de belangen van andere gedupeerde ouders die mogelijk langer moeten wachten omdat zij geen beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit hebben ingesteld, bij deze zaak betrokken. In deze zaak gaat het erom welke nadere termijn in haar individuele geval

haalbaar is, aldus appelland 1. Zij verwijst verder naar de motivering van de rechtbank Rotterdam.

16.

De Belastingdienst/Toeslagen meent dat de beslistermijn tot 1 juli 2024 een eind tegemoetkomt aan de mogelijkheid zaken volgens het 'first in, first out'-principe te behandelen, maar daarvoor niet toereikend is. De dienst betoogt dat de rechtbank Midden-Nederland bij het bepalen van die nadere beslistermijn een te generieke benadering heeft gevolgd, gelet op de ouders die zich recent hebben aangemeld en die zich nog zullen aanmelden. Ter zitting bij de Afdeling heeft de Belastingdienst/Toeslagen gepleit voor een beslistermijn tot 1 juli 2024 voor het nemen van besluiten om compensatie via een integrale beoordeling met een aanmelddatum van vóór 1 augustus 2021 en voor het nemen van besluiten op bezwaarschriften ingediend vóór 1 mei 2022. Voor na die datum gelegen aanmeldingen en bezwaarschriften vraagt de dienst om een beslistermijn tot 31 december 2025 dan wel 1 september 2025 voor het nemen van besluiten om compensatie via een integrale beoordeling en tot 31 december 2026 voor het nemen van besluiten op bezwaar. Deze termijnen zijn gebaseerd op wat volgens de Belastingdienst/Toeslagen maximaal haalbaar is als er niets tegenzit. Volgens de dienst is het met name niet mogelijk kortere, realistische termijnen te noemen waarbinnen een bezwaar kan worden afgerond, omdat de aantallen beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit op bezwaar fluctueren en ook het bezwaarproces zelf flexibel is. Het hanteren van de gevraagde lange, maar stabiele, termijnen is in het belang van de gedupeerde ouders. De Belastingdienst/Toeslagen heeft te kennen gegeven daarbij altijd oog te houden voor ouders in urgente situaties, die met voorrang worden geholpen.

De Belastingdienst/Toeslagen betoogt subsidiair dat de beslistermijn die de rechtbank Rotterdam aanhoudt in ieder geval te kort is. In de praktijk blijkt dat het in driekwart van de gevallen niet haalbaar is binnen een termijn van twaalf weken na het indienen van het verweerschrift dan wel twee weken na de uitspraak het gevraagde besluit te nemen. Als de Afdeling het primaire standpunt van de dienst over de beslistermijn niet volgt, dan ligt zowel voor de integrale beoordeling als voor bezwaar een ruimere termijn dan de huidige in de rede, aldus de dienst.

Beoordeling

17.

De Afdeling volgt appelland 1 niet in haar standpunt dat de rechtbank Midden-Nederland buiten de omvang van het geding is getreden door zelf een nadere beslistermijn te bepalen. Artikel 8:55d, derde lid, van de Awb laat het uitdrukkelijk aan de bestuursrechter een termijn te bepalen als volgens hem sprake is van een bijzonder geval. De rechter is daarbij niet gehouden aan de termijn die partijen vragen.

18.

Zowel de rechtbank Midden-Nederland als de rechtbank Rotterdam zijn van oordeel dat bij beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit in het kader van de Wet hersteloperatie toeslagen sprake is van een bijzonder geval in de zin van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb. Gelet op de zeer grote omvang van de hersteloperatie, deelt de Afdeling dat oordeel. Weliswaar was voorzienbaar dat veel gedupeerde ouders zich zouden melden bij de Belastingdienst/Toeslagen, maar dat betekent niet dat de huidige situatie, waarbij de dienst door de grote hoeveelheid aanmeldingen de termijnen structureel niet meer haalt, niet bijzonder is.

19.

De rechtbank Midden-Nederland heeft in haar uitspraak de problemen die zich bij de hersteloperatie voordoen helder uiteengezet. De wettelijke beslistermijn voor besluiten op aanvragen om (aanvullende) compensatie wordt door de Belastingdienst/Toeslagen nooit gehaald, hoewel in alle gevallen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de termijn van zes maanden met zes maanden te verlengen. Ook de beslistermijn voor

besluiten op bezwaar wordt nooit gehaald, hoewel gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid om de termijn van twaalf weken met zes weken te verlengen. De hoofdoorzaak van deze structurele overschrijding van de beslistermijnen ligt volgens de rechtbank niet bij de organisatie en capaciteit van de Belastingdienst/Toeslagen - die zich geconfronteerd zag met een hersteloperatie van zeer grote omvang, waaronder de later toegevoegde Catshuisregeling - maar bij de wetgever. De wetgever heeft heel bewust een regeling met feitelijk onhaalbare beslistermijnen aanvaard. Bewust, omdat uit verschillende voortgangsrapportages van de staatssecretaris van Toeslagen en Douane bleek dat de beslistermijnen niet werden gehaald en dit ook bij de parlementaire behandeling van de Wet hersteloperatie toeslagen is besproken.

Deze structurele overschrijding van de beslistermijn leidt tot vele beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Die beroepen zorgen er niet alleen voor dat het 'first in, first out'-principe onder druk komt te staan, maar de effectiviteit van die beroepen wordt in een individueel geval ook steeds kleiner omdat de doorlooptijden bij de rechtbank toenemen. Verder heeft de tijd die de Belastingdienst/Toeslagen kwijt is aan beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit in een individueel geval volgens de rechtbank een negatief effect op de afhandeling van de hersteloperatie als geheel.

20.

Hoewel de rechtbank Midden-Nederland onderkent dat de bestuursrechter geen mogelijkheden heeft om de hersteloperatie als geheel te versnellen, heeft zij door het stellen van een nadere beslistermijn tot 1 juli 2024 wel geprobeerd een oplossing te bieden voor deze problemen. Volgens de rechtbank is het namelijk belangrijk dat de capaciteit van de Belastingdienst/Toeslagen wordt ingezet voor goede en zorgvuldige besluiten die op volgorde van aanvraag en volgens de planning van de dienst kunnen worden genomen. De rechtbank is van oordeel dat de collectieve belangen van alle gedupeerde ouders die in afwachting zijn van een besluit van de Belastingdienst/Toeslagen zwaarder wegen dan de belangen van de gedupeerde ouders die zich tot de rechtbank wenden met een beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit.

21.

De Afdeling ziet de problemen bij de uitvoering van de hersteloperatie die de rechtbank Midden-Nederland heeft geschetst ook, en begrijpt het dilemma waarvoor die rechtbank en andere rechtbanken in dat kader staan. De Afdeling deelt bovendien de analyse van de rechtbank Midden-Nederland dat de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen heeft opgenomen. Zij volgt de rechtbank Midden-Nederland echter niet in haar poging hiervoor een oplossing te bieden. Het is niet de taak van de bestuursrechter een structurele, collectieve oplossing voor die problemen te bieden. Dat is aan de wetgever (zie hierna onder 28). De Afdeling volgt op dit punt daarom de rechtbank Rotterdam.

22.

Het voorgaande laat onverlet dat er, zoals de Belastingdienst/Toeslagen heeft benadrukt, juist vanwege de grote hoeveelheid beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, behoefte bestaat aan duidelijkheid voor de dienst en eensgezindheid tussen de rechtbanken over de nadere beslistermijn. De Afdeling ziet het als hoogste bestuursrechter in zaken als deze als haar taak die duidelijkheid te bieden en zal daarom, om de rechtseenheid tussen de rechtbanken te bevorderen ten aanzien van die termijnen, nadere beslistermijnen vaststellen die voortaan in beginsel bij beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit (op bezwaar) in het kader van de Wet hersteloperatie toeslagen aan de dienst zullen worden gegeven.

Nieuwe nadere beslistermijnen

23.

Zoals hiervoor onder 5 en 6 is overwogen, heeft de Belastingdienst/Toeslagen voor het nemen van een besluit om (aanvullende) compensatie een beslistermijn van een jaar en voor het nemen van een besluit op bezwaar

een beslistermijn van 18 weken. Vervolgens heeft de dienst na ontvangst van een ingebrekestelling nog twee weken om een besluit te nemen. Een aantal rechtbanken hanteert of hanteerde de lijn dat de Belastingdienst/Toeslagen in een beroepsprocedure gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit een nadere beslistermijn van twaalf weken krijgt gerekend vanaf de datum van het indienen van een verweerschrift, waarvan er minstens twee weken na de uitspraak zijn gelegen. Als er geen verweerschrift is ingediend of als de twaalf weken al zijn verstreken voordat de rechtbank uitspraak doet, krijgt de dienst nog de standaardtermijn van twee weken. Sommige rechtbanken hanteren een termijn van zes weken, omdat twee weken na de uitspraak onrealistisch kort zijn.

24.

In ogenschouw genomen de verschillen tussen de rechtbanken is de Afdeling van oordeel dat een nadere beslistermijn van twaalf weken na het verweerschrift en ten minste zes weken na de uitspraak in een individueel geval niet onnodig lang en ook niet onrealistisch kort is, dan wel zou moeten zijn. De nadere beslistermijnen die de Belastingdienst/Toeslagen ter zitting bij de Afdeling heeft gevraagd zijn voor een individueel geval wel onnodig lang en wijken ten nadele van de met de wetgeving beoogde rechtsbescherming bij niet tijdige besluitvorming te zeer af van hetgeen de wetgever met artikel 8:55d van de Awb voor ogen stond.

De termijn van twaalf weken komt overeen met de termijn waar de Belastingdienst/Toeslagen in het verleden in verweer om heeft gevraagd en is al een substantiële verlenging van de wettelijke termijnen van een jaar onderscheidenlijk 18 weken. Artikel 8:55d, derde lid, van de Awb maakt dat mogelijk. Anders dan de rechtbank Rotterdam ziet de Afdeling wel aanleiding om, als deze twaalf weken ten tijde van de uitspraak op het beroep zijn verstreken of als er geen verweerschrift is ingediend, af te wijken van de standaardtermijn van twee weken die artikel 8:55d, eerste lid, van de Awb voorschrijft en zal zij deze vaststellen op zes weken. Die termijnen zijn niet onrealistisch kort. Op het moment dat de Belastingdienst/Toeslagen een verweerschrift indient, is hij zich ervan bewust dat hij de wettelijke beslistermijnen heeft overschreden en kan hij de procedure om alsnog een besluit te nemen starten. De dienst hoeft daarmee niet te wachten totdat uitspraak op het beroep wordt gedaan.

25.

Ter zitting is ter sprake gekomen dat als een besluit moet worden genomen op een aanvraag om (aanvullende) compensatie als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen, de Belastingdienst/Toeslagen gelet op artikel 6.7 van die wet voorafgaande aan dat besluit een schriftelijke vooraankondiging van het voorlopige bedrag van de compensatie moet doen. De aanvrager heeft vervolgens zes weken de tijd om daarover een zienswijze te geven. Voor het nemen van een besluit op bezwaar geldt deze verplichting niet. Dit heeft tot gevolg dat een onderscheid moet worden gemaakt in de nadere beslistermijnen die de rechter op grond van artikel 8:55d, derde lid, van de Awb bepaalt.

26.

De Afdeling komt op basis van het voorgaande tot de volgende nadere beslistermijnen:

Als de Belastingdienst/Toeslagen een besluit moet nemen op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen geldt een nadere beslistermijn van twaalf weken na de datum van het verweerschrift om een schriftelijke vooraankondiging als bedoeld in artikel 6.7 van die wet te doen. 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 dat 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 om een vooraankondiging te doen. Vervolgens moet de dienst binnen twee weken na ontvangst van een zienswijze op de vooraankondiging of binnen twee weken na het verstrijken van de termijn van zes weken om te reageren op de vooraankondiging een besluit om (aanvullende) compensatie bekendmaken. Door snel een zienswijze in te dienen of mee te delen dat geen

zienswijze wordt ingediend, kan een aanvrager deze tweede termijn zo kort als mogelijk maken.

Als de Belastingdienst/Toeslagen een besluit op bezwaar moet nemen geldt een nadere beslistermijn van twaalf weken na de datum van het verweerschrift om een besluit op bezwaar bekend te 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 om een besluit op bezwaar bekend te maken.

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

27.

In hoger beroep zijn geen gronden aangevoerd tegen de hoogte van de opgelegde dwangsom, die overeenkomstig het landelijk beleid van de rechtbanken is vastgesteld ("Beleid extra dwangsom"; www.rechtspraak.nl).

Als de Belastingdienst/Toeslagen een besluit op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet hersteloperatie toeslagen moet nemen, begint de dwangsom te lopen op het moment dat de dienst de eerste termijn voor het nemen van een vooraankondiging overschrijdt en loopt deze door tot op het moment dat de vooraankondiging is verzonden. Als de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens ook de tweede termijn voor het nemen van een besluit om (aanvullende) compensatie overschrijdt, gaat de dwangsom weer verder lopen tot het moment dat de dienst dat besluit bekendmaakt. De dwangsom loopt niet verder door dan het maximum van € 15.000.

Als de Belastingdienst/Toeslagen een besluit op bezwaar bekend moet maken, begint de dwangsom te lopen op het moment dat de dienst de termijn voor het bekendmaken daarvan overschrijdt. Ook in dat geval loop de dwangsom niet verder door dan het maximum van € 15.000.

Terugkoppeling aan de wetgever

28.

De Afdeling is zich ervan bewust dat de door haar vastgestelde beslistermijnen geen oplossing bieden voor het (uitvoerings)probleem waarvoor de Belastingdienst/Toeslagen staat. De dienst heeft de Afdeling duidelijk gemaakt dat de termijnen zoals die nu in de Wet hersteloperatie toeslagen en de Awb staan, ook in de toekomst niet zullen worden gehaald en 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 van de inwerkingtreding van de Wet hersteloperatie toeslagen was evenwel al duidelijk dat de daarin genoemde termijnen niet zouden worden gehaald. De rechtbank Midden-Nederland heeft dat in haar uitspraak gemotiveerd uiteengezet. De wetgever heeft desondanks die termijnen niet willen aanpassen. Ook heeft de wetgever geen afwijkende regeling voor het nemen van besluiten op bezwaar vastgesteld. De Afdeling begrijpt dat het politiek gecompliceerd ligt om gedupeerde ouders met (nog) langere wettelijke termijnen te confronteren. Het ligt echter niet op de weg van de bestuursrechter - wiens taak erin is gelegen burgers die in beroep zijn gekomen tegen aan hen gerichte besluiten rechtsbescherming te bieden op basis van de geldende wetgeving - dit door de wetgever gecreëerde probleem van de dienst op te lossen, hoezeer zij dit probleem net als de rechtbank Midden-Nederland ook onderkent. Zoals hiervoor onder 21 is overwogen, gaat het bieden van een structurele oplossing de taak van de bestuursrechter te buiten. Het is aan de wetgever om desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing.

Eindoordeel

29.

De Afdeling heeft in deze uitspraak naar aanleiding van de ingestelde hoger beroepen tegen de uitspraken van de rechtbanken Midden-Nederland en Rotterdam in het algemeen de nadere beslistermijnen voor zaken als deze bepaald. Zij moet echter ook uitspraak doen op de hoger beroepen zelf, waarbij deze nadere beslistermijnen worden toegepast op de concreet voorliggende zaak. In deze uitspraak wordt een oordeel gegeven over de hoger beroepen van appelland 1 en de Belastingdienst/Toeslagen tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland. In de uitspraak van vandaag in zaak nr. 202303291/1/A2 wordt een oordeel gegeven over het hoger beroep van de Belastingdienst/Toeslagen tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam.

30.

De hoger beroepen tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland beperken zich tot zaak nr. 23/288 (appelland 1) voor zover de rechtbank daarbij heeft bepaald dat de Belastingdienst/Toeslagen uiterlijk op 1 juli 2024 een besluit op bezwaar bekend moet maken en een dwangsom is verschuldigd voor elke dag waarmee hij die termijn overschrijdt. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen, kan dat oordeel niet in stand blijven. De hoger beroepen slagen daarom. De aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden vernietigd.

Omdat appelland 1 in afwachting is van een besluit op bezwaar en de twaalfwekentermijn na het indienen van een verweerschrift in beroep al is verstreken, zal de Afdeling de Belastingdienst/Toeslagen opdragen binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een besluit op bezwaar bekend te maken. Er bestaat geen aanleiding om in dit individuele geval een andere nadere beslistermijn te bepalen. De Afdeling zal verder bepalen dat de dienst aan appelland 1 een dwangsom van € 100,00 moet betalen voor elke dag waarmee hij deze termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000.

31.

De Belastingdienst/Toeslagen moet de proceskosten van appelland 1 en partij 1 vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank MiddenNederland van 14 april 2023 in zaak nr. 23/288 voor zover de rechtbank daarbij heeft bepaald dat de Belastingdienst/Toeslagen uiterlijk op 1 juli 2024 een besluit op het bezwaar van appelland 1 bekend moet maken en haar een dwangsom is verschuldigd voor elke dag waarmee hij die termijn overschrijdt;
- III. draagt de Belastingdienst/Toeslagen op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak een besluit op het bezwaar van appelland 1 te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. bepaalt dat de Belastingdienst/Toeslagen aan appelland 1 een dwangsom van € 100 moet betalen voor elke dag waarmee hij de onder III genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000;
- V. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij appelland 1 in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.511, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. veroordeelt de Belastingdienst/Toeslagen tot vergoeding van bij partij 1 in verband met de

behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 837, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

- VI gelast dat de Belastingdienst/Toeslagen aan appellant 1 het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 136 vergoedt.

Noot

Auteur: L.M. van den Bosch & R.J.H. Bruggeman^[*]

1.

Op 23 augustus 2023 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) twee uitspraken gedaan die van belang zijn in de hersteloperatie van de kinderopvangtoeslagaffaire. Concreet gaat het om bovenstaande uitspraak - hoger beroep tegen de uitspraak van Rb. Midden-Nederland van 14 april 2023 (ECLI:NL:RBMNE:2023:1702) - en de uitspraak in hoger beroep tegen Rb. Rotterdam 26 april 2023 (ECLI:NL:RBROT:2023:3474). In beide zaken betreft het appellanten die zich bij de Belastingdienst/Toeslagen (hierna ook: de dienst) hebben gemeld als ouders bij wie ten onrechte kinderopvangtoeslag was stopgezet en teruggevorderd. Voor deze en andere gedupeerden is de Wet hersteloperatie toeslagen primair relevant, met als hoofddoel het regelen van financiële compensatie. De Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen (UHT, onderdeel van Belastingdienst/Toeslagen) is het uitvoerende orgaan dat hiervoor verantwoordelijk is. In het bieden van die compensatie is in de praktijk echter flinke vertraging geslopen, zoals de hier besproken uitspraken laten zien. De appellanten die centraal staan in beide uitspraken van de Afdeling, hebben allen met succes beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit door de Belastingdienst/Toeslagen. De centrale vraag in onderhavige uitspraken is hoelang de dienst vervolgens de tijd krijgt om alsnog een besluit te nemen. De Afdeling komt in beide uitspraken tot hetzelfde oordeel; in bovenstaande uitspraak zet de Afdeling uiteen hoe zij tot dit oordeel is gekomen (zie ook de verwijzing in ECLI:NL:RVS:2023:3208, r.o. 4). De Afdeling beantwoordt deze vraag en geeft daarnaast een belangrijk signaal aan de wetgever: het is niet aan de bestuursrechter om een oplossing te bieden voor de structurele termijnoverschrijdingen bij de UHT.

In deze annotatie staan we eerst stil bij de juridische beslistermijnproblematiek die ten grondslag ligt aan de hier besproken uitspraken (2) en bij de houding van de Afdeling ten aanzien van zowel die problematiek als de daarvoor door de rechtbanken aangedragen oplossingen (3). Daarna (4) volgt een nadere duiding van het duidelijke signaal dat de Afdeling daarbij aan de wetgever geeft. Ook staan we stil bij de nadere beslistermijnen die de Afdeling zelf vaststelt omwille van de rechtseenheid (5) en plaatsen we de problematiek in een bredere context (6). Tot slot (7) blikken we vooruit.

2.

De Wet hersteloperatie toeslagen kent verschillende compensatieregelingen voor gedupeerden van de toeslagenaffaire. Allereerst kunnen ouders aanspraak maken op een eenmalig forfaitair bedrag van € 30.000, ook wel bekend als de Catshuisregeling van artikel 2.7 Wet hersteloperatie toeslagen. Daarnaast kunnen ouders wier schade boven dat bedrag uitstijgt, een aanvraag indienen voor een integrale beoordeling van hun individuele situatie. De dienst heeft vervolgens een jaar de tijd om deze beoordeling uit te voeren en een besluit te nemen (artikel 6.2, eerste lid, Wet hersteloperatie toeslagen, hierna ook: de beslistermijn). Als dit niet op tijd gebeurt, kan de aanvrager in beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit (artikel 6:12 Awb). Slaagt dat beroep, dan bepaalt de bestuursrechter binnen welke termijn alsnog een besluit moet worden bekendgemaakt (hierna ook: nadere beslistermijn) en wat de hoogte is van de dwangsom die daaraan wordt verbonden. Volgens artikel 8:55d, eerste lid, Awb is deze termijn in de regel twee weken, maar in bijzondere gevallen kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen (derde lid). Het probleem dat de Afdeling met de onderhavige uitspraken wil oplossen, is dat rechtbanken uiteenlopende beslistermijnen hanteren bij een gegrond beroep tegen het niet tijdig beslissen op een aanvraag voor een integrale beoordeling, terwijl het om

dezelfde uitvoeringsinstantie (de UHT) gaat.

In de twee uitspraken gaat het om de uiteenlopende nadere beslistermijnen van rechtbank Rotterdam en rechtbank Midden-Nederland (ook de nadere beslistermijnen van andere rechtbanken lopen uiteen; vgl. Rb. Gelderland 7 september 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5210, r.o. 4.3 en Rb. Den Haag 16 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3599, r.o. 9). Aangezien de beslistermijn van artikel 6.2, eerste lid, Wet hersteloperatie toeslagen in de praktijk nooit wordt gehaald, hanteert de rechtbank Rotterdam in het kader van artikel 8:55d, derde lid, Awb een nadere beslistermijn van twaalf weken. Als in de periode tussen het indienen van het verweerschrift en de uitspraak al meer dan twaalf weken zijn verstreken, houdt de rechtbank Rotterdam vast aan de tweewekentermijn van artikel 8:55d, eerste lid (Rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3474, r.o. 5). Het structureel niet halen van de beslistermijn wordt daarentegen door de rechtbank Midden-Nederland aangegrepen om met toepassing van artikel 8:55d, derde lid, eigenhandig een uiterlijke beslisdatum te stellen: op 1 juli 2024 moeten alle besluiten alsnog zijn genomen (Rb. Midden-Nederland 14 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1702, r.o. 17 en 50). Door met een deadline te werken in plaats van met een termijn hoopt de rechtbank Midden-Nederland verdere vertraging in de hersteloperatie als geheel te voorkomen; de rechtbank oordeelt dat één lange termijn voor alle beroepen eerlijker is voor alle ouders samen (r.o. 35-40). Zo'n deadline zorgt in de praktijk echter wel voor afzonderlijke termijnen die van elkaar verschillen.

3.

De Afdeling toont begrip voor het dilemma waar de rechtbanken voor staan, maar benadrukt - specifiek in reactie op de deadline die is gesteld door de rechtbank Midden-Nederland - dat het niet aan de bestuursrechter is om een oplossing te bieden voor de problemen bij de UHT (r.o. 21). Daarmee volgt de Afdeling de rechtbank Rotterdam, die in beroep oordeelde dat dit een taak is voor de politiek, daarbij opmerkend:

'blijkbaar heeft de Tweede Kamer geen aanleiding gezien om in te grijpen in de lengte van de termijnen, ondanks dat uit alle voortgangsrapportages blijkt dat de wettelijke beslistermijnen structureel niet gehaald worden en onrealistisch waren' (Rb. Rotterdam 26 april 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:3474, r.o. 6). Daarnaast deelt de Afdeling de analyse van de rechtbank Midden-Nederland dat de wetgever bewust onrealistische beslistermijnen in de Wet hersteloperatie toeslagen heeft opgenomen (ABRvS 23 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3209, r.o. 21). Ondanks meerdere waarschuwingen, voorafgaand aan en ten tijde van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel, heeft de wetgever zich niets aangetrokken van de onhaalbaarheid van de beslistermijn voor een integrale beoordeling. Uit verschillende voortgangsrapportages bleek immers al dat het voor de UHT, zelfs met maximale opschaling, niet mogelijk zou zijn een beslistermijn van een jaar te halen (Rb. Midden-Nederland 14 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1702, r.o. 26-33; zie bijvoorbeeld de 11^e Voortgangsrapportage Kinderopvangtoeslag, juli 2022, p. 20).

Nog voordat het wetsvoorstel werd aangenomen, signaleerde ook de Nationale ombudsman dat de hersteloperatie zeer traag verloopt en dat de wachttijden voor een integrale beoordeling waren opgelopen tot meer dan drie jaar. Ouders kunnen maar op één manier sneller aan de beurt komen: ze kunnen de UHT in gebreke stellen en in beroep gaan wegens niet tijdig beslissen. 'Deze stap leidt tot verdringing in de lange wachtrij van ouders,' aldus de Nationale ombudsman. 'Ook is de gang naar de rechter niet voor iedere ouder een optie. Velen van hen zijn moegestreden' (3^e rapportage monitor klachtbehandeling UHT, *Wachten op herstel, hoe lang nog?*, juli 2022, p. 4). Ouders die niet naar de rechter stappen, moeten steeds langer wachten. In het rapport spreekt de Nationale ombudsman van 12.000 ingebrekestellingen en 626 ingediende beroepen. Inmiddels zijn er ruim 29.000 ingebrekestellingen en ontvangt de UHT elke maand gemiddeld 481 beroepen tegen niet tijdig beslissen. De UHT heeft hierdoor al meer dan € 51 miljoen aan dwangsommen uitgekeerd (16^e Voortgangsrapportage Herstel Toeslagen, februari 2024, p. 15-17). De Afdeling benoemt in de bovenstaande uitspraak de complexiteit van de problematiek en geeft een duidelijk signaal af: het is niet de taak van de bestuursrechter, maar van de wetgever om 'desgewenst alsnog te voorzien in een wettelijke regeling of een andere voorziening of oplossing'.

4.

De houding van de Afdeling ten opzichte van de wetgever vinden wij zowel begrijpelijk in de huidige maatschappelijke context, als wenselijk in een breder staatsrechtelijk perspectief. Ten eerste is de vingerwijzing naar de wetgever begrijpelijk aangezien de onrealistische beslistermijnen voor veel problemen zorgen. De ratio van het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit is om de burger een adequaat rechtsmiddel te bieden bij een stilzittend bestuursorgaan (zie bijv. de memorie van toelichting bij de rechterlijke dwangsom, [Kamerstukken II 2004/05, 29934, nr. 6](#)). Doordat de UHT op volle capaciteit niet in staat is de wettelijke beslistermijn te halen, heeft het rechtsmiddel een averechts effect: de hersteloperatie wordt alsmaar verder vertraagd (L.J.M. Timmermans spreekt in zijn annotatie bij deze uitspraken dan ook terecht van een 'viciuze cirkel', *JB* 2023/199). Dit zet ook de rechtspraak verder onder druk. Ook die kampt immers met flinke tekorten en een hoge werkdruk (zie het jaarverslag van de Rechtspraak 2022, p. 4; z.a., 'De rechter ligt er wakker van: het lukt niet meer om op tijd én goed te vonnissen', *NRC* 8 januari 2023). Daarnaast is de houding van de Afdeling een manier om acuut te reageren op de maatschappelijk gevoelde noodzaak tot - binnen de kaders van het haalbare - snelle afwikkeling van deze toeslagenzaken, en een expliciet signaal dat deze noodzaak staatsmacht overstijgend gevoeld moet worden, maar dat dat laatste alleen niet voldoende is. De Afdeling toont zich hiermee bewust van de onhaalbaarheid van de voor deze uitspraak geldende termijnen en van de fundamentele capaciteitsproblematiek die daaraan ten grondslag ligt.

Daarnaast is de terugkoppeling van de rechter aan de wetgever toe te juichen vanuit staatsrechtelijk perspectief. Zoals Feteris in 2018 opmerkte, wordt breed geaccepteerd dat de rechter en de wetgever 'partners in law making' zijn (M. Feteris, 'Signalen van de Hoge Raad naar de wetgever', *RegelMaat* 2018(6)). In de bestuursrechtelijke context houdt het programma 'Betrokken Rechtspraak' zich dan ook actief bezig met de vraag 'hoe de bestuursrechter knelpunten in wetgeving en uitvoering kan terugkoppelen aan de wetgever en het bestuur' ('Van reflectie naar betrokken rechtspraak', in: Raad van State, *Jaarverslag 2022*). Opvallend in de Afdelingsuitspraak ten aanzien van het hier besproken proces bij de rechtbank Midden-Nederland is dat de Afdeling de terugkoppeling naar de wetgever - zoals Yan (W. Yan, 'Rechterlijke terugkoppeling', *Montaigne Centrum Blog* 23 februari 2024) recent opmerkte - heel expliciet maakt door voor rechtsoverweging 28 een tussenkopje 'Terugkoppeling aan de wetgever' op te nemen, wat de signaalwerking van deze terugkoppeling des te sterker maakt.

Dat de 'constitutionele dialoog' (cf. J. Gerards, 'Wisselwerking tussen wetgever en rechter - naar een betere dialoog?', in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 161-194) met betrekking tot de hersteloperatie wordt gevoerd, lijkt ons een goede zaak in ten minste twee opzichten. Allereerst zijn wederzijdse suggesties van wetgever en (bestuurs)rechter een expliciete erkenning van de expertise - en in dit geval ook: democratische legitimatie - van de ander. Het is in het belang van zowel het stelsel van *checks and balances* als van rechtzoekenden als een taak bij de juiste staatsmacht terechtkomt, en daar hoort ook bij dat de staatsmachten duidelijk communiceren over de grenzen van hun eigen bevoegdheden en taken. Tegelijkertijd laten de hier besproken uitspraken ook zien dat er wat betreft de terugkoppelingen tussen staatsmachten nog ruimte voor verbetering bestaat, nu juist over die capaciteit al vrij uitvoerig was gecommuniceerd door de uitvoerende macht. Hier dient dus niet alleen de door de Afdeling expliciet aangekaarte constitutionele dialoog tussen rechter en wetgever gevoerd te worden, maar ook de dialoog tussen uitvoerende en wetgevende macht, met name over de noodzakelijke democratisch gestaafe verruiming van de mogelijkheden van de UHT.

5.

In de uitspraken reflecteert de Afdeling niet alleen op de termijnen zoals de wetgever die in de Wet hersteloperatie toeslagen heeft vastgelegd, maar acht de Afdeling het ook uitdrukkelijk onwenselijk dat de rechtbanken verschillende nadere beslistermijnen hanteren. Door de aanzienlijke hoeveelheid ingediende beroepen tegen het niet tijdig nemen van een besluit is het van belang duidelijkheid en uniformiteit te bieden wat betreft de lengte van de termijn die vervolgens wordt gegeven om een nieuw besluit te nemen (artikel 8:55d Awb). Tegen die achtergrond stelt de Afdeling nieuwe nadere beslistermijnen vast voor toekomstige vergelijkbare zaken (r.o. 22 e.v.). Het uitgangspunt is een termijn van twaalf weken na de datum van het

verweerschrift (zoals door de rechtbank Rotterdam al werd toegepast). Indien die termijn ten tijde van de uitspraak al is verstreken, acht de Afdeling een termijn van zes weken na de dag van verzending van de uitspraak niet onnodig lang en niet onrealistisch kort (r.o. 26, zie ook ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2346). De Afdeling drukt de rechtbanken expliciet op het hart om uit het oogpunt van rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid in de toekomst diezelfde termijnen toe te passen (de Afdeling kan de rechtbanken hier overigens niet toe dwingen; vgl. Rb. Zeeland-West-Brabant 21 september 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:6687, r.o. 4.4 en Rb. Zeeland-West-Brabant 16 februari 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:933, r.o. 4.3). Dit lijkt ons een gepaste oplossing waarmee de UHT iets meer ademruimte krijgt. Tegelijkertijd lost de Afdeling een probleem op dat zonder de huidige wettelijke beslistermijnen niet was ontstaan.

6.

De vraag is hoe uitzonderlijk dit probleem is. Het komt niet vaak voor dat een beslistermijn zo massaal en zo extreem wordt overschreden vanwege capaciteitsgebreken. Een voorbeeld zijn de Wob-verzoeken over COVID-19; de minister (van VWS) overschreed ten aanzien van die verzoeken de beslistermijn met meer dan anderhalf jaar en de Afdeling stelde een nadere termijn van vijf maanden omdat zij een kortere termijn zoals voorgesteld door de rechtbank niet haalbaar achtte (ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2348, *Mediaforum* 2021-6, nr. 15, m.nt. Wolswinkel, *AB* 2022/12 m.nt. Drahmman, Honée). Een ander voorbeeld is de huidige toegenomen complexiteit in de uitvoeringspraktijk van de IND. De organisatie geeft aan tegen de grenzen van uitvoerbaarheid aan te lopen, waardoor het steeds lastiger wordt om de beslistermijnen te halen (IND, *Stand van de Uitvoering*, mei 2022, p. 7). Ook daar leiden ingebrekestellingen en beroepen tegen niet tijdig beslissen tot verdere vertraging (IND, *Is de complexiteit van het nemen van een asielbesluit veranderd?*, december 2023, p. 53-54). Het is een lastig probleem dat zonder ingrijpen alsmaar erger wordt. Weliswaar biedt artikel 4:15, tweede lid, aanhef en onder c, Awb een mogelijkheid de beslistermijn op te schorten als sprake is van overmacht, maar van overmacht is volgens de Afdelingsjurisprudentie niet snel sprake. Ook in bovengenoemde gevallen had het bestuursorgaan in kwestie zich waarschijnlijk niet met succes op de overmachtsbepaling kunnen beroepen (zie ABRvS 16 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2949 voor de enige uitspraak die wij hebben kunnen vinden waarin sprake was van overmacht). De beslistermijnproblematiek strekt zich dus verder uit dan tot de hier besproken uitspraken.

7.

De uiterlijke deadline voor gedupeerden om zich bij de UHT te melden voor herstel is inmiddels verstreken. Het streven van de UHT is om eind 2025 tot een afronding van de integrale beoordelingen te komen, en om eind 2026 alle bezwaren te hebben afgerond (16^e Voortgangsrapportage Herstel Toeslagen, februari 2024, p. 9, 14). Tegelijkertijd blijft de UHT zichtbaar zijn best doen om de procedures te versnellen. Zo startte de UHT in september 2023 met een pilot alternatieve schaderoute via de Stichting Gelijkwaardig Herstel waardoor met een vaststellingsovereenkomst de procedure om de werkelijke schade te herstellen kan worden versneld (opgemerkt zij dat de VSO-bedragen fors hoger uitvallen dan bij de reguliere compensatieroute; zie Stichting (Gelijk)waardig Herstel, 'Eerste verslag onafhankelijke herstelroute kinderopvangtoeslagaffaire', 14 maart 2024). Ook heeft de UHT prioritering aangebracht door samen met gemeenten mogelijkheden te bieden voor urgente gevallen om eerder te worden geholpen (16^e Voortgangsrapportage Herstel Toeslagen, februari 2024, p. 8). Ondanks deze inspanningen verwachten wij niet dat de UHT in de resterende periode erin zal slagen binnen de termijnen (al dan niet op bezwaar) te beslissen. Dat is, zeker gelet op de onderhavige uitspraken in beroep en hoger beroep, merkbaar frustrerend voor appellanten, de UHT en de bestuursrechter. Het probleem is door de wetgever gecreëerd en zal ook door de wetgever moeten worden opgelost, aldus de Afdeling (r.o. 28). Zoals besproken leidt een onrealistische beslistermijn tot een veelheid van ingebrekestellingen, dwangsommen en beroepen tegen niet tijdig beslissen, terwijl de uitvoeringsorganisatie weinig mogelijkheden heeft om de hersteloperatie te versnellen. Hoewel een verlenging van de beslistermijn kan worden gezien als een legitimering van een onwenselijke situatie, is het de enige manier waarop de wetgever deze vicieuze cirkel kan doorbreken. Al met al benadrukt de uitspraak van de Afdeling dat het heel belangrijk is voor de wetgever

Voetnoten

[*] L.M. van den Bosch is promovenda bij Literaturwissenschaft aan de Carl von Ossietzky Universität Oldenburg en onderzoeks- en onderwijsmedewerker bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden. R.J.H. Bruggeman is promovendus bij de afdeling Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit Leiden.