

### Scenario 2: wél inbreuk op het fifo-prioriteringskader

In de huidige hersteloperatie is het van groot belang dat het bestuursorgaan in dit soort procedures volledig tegemoet komt aan het gerechtelijk vonnis teneinde rechtelijke dwangsommen te voorkomen. Het heeft ook impact op de **beeldvorming**, waarbij rechterlijke uitspraken mogelijk worden gepubliceerd en de kans bestaat dat ouders zich als laatste redmiddel zullen wenden tot de Nationale ombudsman.

Twee zeer belangrijke kanttekeningen:

- deze werkwijze (inbreuk op fifo) zal juist een **aanzuigende werking** hebben op de beroepen niet-tijdig, want het biedt de ouder een mogelijkheid om sneller geholpen te worden, dan wel een additionele vergoeding in de vorm van een rechterlijke dwangsom.
- de termijn waarbinnen UHT alsnog moet beslissen zal naar onze verwachting leiden tot **uitvoeringsproblemen**. Het is onrealistisch en onhaalbaar om binnen een termijn van zegge twee tot zes weken – zeker bij grotere aantallen beroepen niet-tijdig – bijvoorbeeld:
  - i) een herbeoordeling uit te voeren, of
  - ii) een beslissing op bezwaar af te geven; in het slechtste geval nog inclusief op te stellen schriftelijke reactie, BAC-hoorzitting én afgeven van BAC-advies). Het niet halen van de opgelegde termijn zal enorm veel publiek geld kosten en UHT in een kwaad daglicht stellen.

### 4. Wetgeving

Voor de volledigheid is van belang om te vermelden dat een oplossing zou kunnen worden gevonden in de wijziging c.q. opschorting van de regels omtrent het verbeuren van dwangsommen en het instellen van beroep bij niet tijdig beslissen, zoals die ook in het leven is geroepen bij de IND<sup>11</sup>.

Deze oplossing is door SR&B begin zomer als onhaalbaar bestempeld, omdat invoering van wetgeving een enorm tijdrovend proces is en bovendien op veel weerstand zal stuiten in het parlement. Daarentegen kan ook worden betoogd dat bijv. verlenging van de wettelijke termijn juist in het kader van de huidige opgave benodigd is. UHT wilt de dossiers van de aanvragers volledig en aandachtig bestuderen en herbeoordelen. Bovendien zullen de vele rechtelijke dwangsommen de staatskas belasten en daarmee de maatschappij.

### 5. Denkrichting oplossing

Los van invoering van wetgevende maatregelen, denken wij op dit moment aan de tijdelijke inrichting van een multidisciplinaire taskforce. Bestaande uit vertegenwoordigers van diverse afdelingen, waaronder in ieder geval 30k, herbeoordeling, bezwaar, BAC en CWS met voldoende capaciteit voor het tijdig opstellen en nemen van besluiten n.a.v. van beroepen niet-tijdig; of ter voorkoming van dergelijke zittingen en/of rechtelijke dwangsommen.

De problematiek is groot, veelomvattend en principieel en wij gaan graag de dialoog aan over mogelijke oplossingen.

---

<sup>11</sup> Ter illustratie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0043820/2021-07-11> (Tijdelijke wet opschorting dwangsommen IND)



11/11 10.00  
19.30

**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane  
Minister van Financiën

Directie Strategie, Recht  
& Beleid

Tijdelijke directie  
Uitvoeringsorganisatie  
Herstel Toeslagen

nota

Beslissing vervolg dwangsommen bij niet-tijdig  
beschikken UHT

Zsm.

→ hiermee overleg aar.

5.1.2e

10/11

**Aanleiding**

Recent zijn het DG Toeslagen, DGFZ en DJZ tot de conclusie gekomen dat het eerder ingenomen standpunt over het verschuldigd zijn van een dwangsom wanneer Belastingdienst/Toeslagen (UHT) niet binnen de wettelijke termijn beslist, waarschijnlijk geen standhoudt bij de rechter. Wij hebben daarover op 30 september jl. met u, staatssecretaris T&D, overleg gevoerd.

Wij hebben vervolgens u, staatssecretaris T&D, op 8 oktober geïnformeerd over de verwachte impact op de uitvoerig. In de bespreking naar aanleiding van deze impactanalyse is afgesproken dat advies zou worden gevraagd aan de landsadvocaat, dat de gevolgen van het betalen van dwangsommen voor het aantal in te dienen beroepen verder zou worden onderzocht en dat in financiële dekking zou worden voorzien.

Met deze nota wordt u beiden geïnformeerd over de uitkomst van die acties en leggen wij een aantal besluiten aan u voor.

**Beslispunten (vanuit IRF volgt nog separaat advies)**

**Beslispunt 1: voor staatssecretaris T&D**

Gaat u ermee akkoord dat UHT dwangsommen gaat betalen?

- UHT/SR&B/DJZ/DGFZ komen tot de slotsom dat een rechter naar verwachting zal oordelen dat UHT een wettelijke dwangsom verschuldigd is wanneer niet binnen de wettelijke termijn op een verzoek tot herstel wordt beslist en UHT in gebreke is gesteld. Hierover heeft ook een gesprek met de Landsadvocaat plaatsgevonden.
- UHT zal daarom moeten gaan beslissen op ingebrekestellingen en een dwangsom moeten uitbetalen. Dit geldt voor een beslissing:
  - op een aanvraag vanuit de herstelregelingen;
    - waaronder een aanvraag in het kader van de Catshuisregeling;
  - op een bezwaar;
  - op een aanvraag voor MSNP/WSNP;
  - op een aanvraag voor de private schulden;

<b>Inlichtingen</b>	
5.1.2.e	
T	5.1.2.e
5.1.2.e	@minfin.nl
<b>Auteur</b>	
Diverse auteurs	
5.1.2.e	(SR&B)
5.1.2.e	(UHT)

**Datum**  
3 november 2021

**Notanum**  
2021-000 5.1.2e

overleg  
gedaan!  
↓  
zie mijn  
opm.  
beantw.

10

- op een verzoek om aanvullende schade (CWS);
- op een AVG-verzoek;
  - waaronder een FSV-verzoek;
- Ouders moeten UHT eerst in gebreke stellen. De Landsadvocaat heeft ons erop gewezen dat 5.1.2i  
5.1.2i In dit geval wordt echter het FIFO beginsel gehandhaafd en heeft de ingebrekestelling niet de uitwerking die de wetgever heeft bedoeld.
- Dit kan in eerste instantie leiden tot meer beroepen fictieve weigering omdat de financiële prikkel van de dwangsom niet het gewenste effect heeft.
- Daarnaast kan de uitbetaling van dwangsommen een ongewenste prikkel geven voor een verzoek om een integrale beoordeling, ook in gevallen waarbij een integrale beoordeling na de lichte toets geen toegevoegde waarde heeft. Een (te late) afwijzing betekent immers in veel gevallen in ieder geval een uitkering van 1442 euro.

#### **Beslispunt 2: voor staatssecretaris T&D**

Gaat u akkoord met het uitvoeren van de herstelactie voor de ouders die ons eerder in gebreke hebben gesteld en deze te informeren over de dwangsom?

Ta

- Ouders die UHT eerder in gebreke hebben gesteld, hebben een reactie ontvangen waarin werd aangegeven dat UHT 'op grond van de wet' geen dwangsommen is verschuldigd.
- Deze circa 250 ouders dienen opnieuw te worden benaderd. Zij zullen een beslissing moeten krijgen waarin de dwangsom alsnog wordt toegekend.
- UHT is in deze gevallen mogelijk een klein bedrag aan wettelijke rente verschuldigd door het niet behalen van de termijnen.
- Het moment van uitbetaling n.a.v. deze herstelactie gebeurt nadat het betaalsysteem is ingericht (drie à zes maanden, zie beslispunt 3).

#### **Beslispunt 3: voor staatssecretaris T&D**

Gaat u akkoord met het voorstel dat UHT op een laagdrempelige manier ouders in de gelegenheid stelt om UHT in gebreke te stellen door middel van een (online) formulier en over te gaan tot uitbetaling van de dwangsom?

Ta

- De ingebrekestelling vereist op grond van de Awb een handeling van de ouder, na twee weken gaat dan automatisch een dwangsom lopen. Het is daarom niet mogelijk de dwangsom proactief uit te keren.
- Met advies van de Landsadvocaat is gekeken hoe de gedupeerde ouders zo veel mogelijk ontzorgd kunnen worden bij het in gebreke stellen van UHT, en daarmee met het 'aanvragen' van een dwangsom. Door middel van standaard (online) formulieren kan het ingebrekestellingenproces eenvoudig worden gestart en gaat vervolgens een dwangsom lopen.
- Om dit mogelijk te maken is de herinrichting van het huidige proces noodzakelijk. De lijn van communicatie en de bestaande systemen zullen moeten worden aangepast, er zullen nieuwe werknemers geworven moeten worden en de financiële verantwoording zal moeten worden geregeld.

#### Betaling

- De betaling dient binnen zes weken nadat de beslissing over de dwangsom is afgegeven plaats te vinden, maar het zal nog drie à zes maanden duren voordat een eerste uitbetaling kan plaatsvinden i.v.m. de herinrichting van het proces.
- Het inrichten van een nieuwe betalingstool en het voorbereiden van en opschalen binnen het team dat de daadwerkelijke betalingen doet duurt minimaal drie maanden met prioriteit en maximaal zes maanden zonder prioriteit. Prioritering zal echter ten koste gaan van andere acties/ontwikkelingen (denk aan 2<sup>e</sup> betaalmoment per maand voor 30K).
- UHT zal daarom ook in deze gevallen mogelijk, op grond van de Algemene wet bestuursrecht, een klein bedrag aan wettelijke rente verschuldigd zijn door het niet behalen van de termijnen. Mogelijk dat het uitblijven van een betaling van een dwangsom ook een toenemende werking kan hebben op de beroepen fictieve weigering.

#### Opschaling

- Het gaat om grote aantallen, dus in het team IGS van UHT, maar mogelijk ook bij andere afdelingen van de Belastingdienst en UHT (zoals CAP) is significante opschaling nodig om ervoor te zorgen dat deze brieven tijdig kunnen worden verstuurd. Voor die opschaling is drie maanden nodig.
- De snelheid waarmee nieuw personeel geworven kan worden en de hoeveelheid ingebrekestellingen die UHT de komende maanden ontvangt, zijn in dit kader communicerende vaten en de onzekerheid hierover maakt dat we voor die eerste periode geen toezeggingen kunnen doen over de tijdigheid van onze communicatie met ouders.

#### **Beslispunt 4 (Minister en Staatssecretaris TD)**

Gaat u akkoord met financiering uit de gereserveerde middelen op de Aanvullende Post ter dekking van deze autonome ontwikkeling?

19

- Op de Aanvullende Post is 33 mln euro gereserveerd voor dwangsommen. Daarnaast verwachten we dat door ramingsbijstellingen op de overige compensatieregelingen voldoende middelen beschikbaar zijn om het restant van 37 mln euro voor dwangsommen eveneens uit de Aanvullende Post te dekken. Dit is echter geen zekerheid en is afhankelijk van de daadwerkelijke realisaties op het UHT-compensatiebudget in 2022 e.v.
- Voor de berekening van het benodigde budget à 70 mln euro (waarvan circa 66 mln euro voor dwangsommen (programma) en circa 4 mln euro voor de uitvoering (apparaat), zijn we uitgegaan van het scenario met de meeste ingebrekestellingen. Dit houdt in dat we in 100% van de integrale beoordelingen en beslissingen op bezwaar te laat zijn met een beslissing.
- Daarnaast gaan we bij de Catshuisregeling uit van het werkelijk aantal beoordelingen waarvan de beslissing al te laat is<sup>1</sup>, én hebben we een schatting gemaakt van de aantallen in oktober, november en december waar we te laat zijn met beslissen.
- Vervolgens zijn we ervan uitgegaan dat 90% van deze ouders UHT ook daadwerkelijk in gebreke stelt.

<sup>1</sup> Op basis van de SCT-rapportage

- Indirecte kosten, zoals kosten voor het opzetten van ICT-systemen zijn hierin nog niet meegenomen omdat we deze op dit moment nog niet kunnen begroten. De kosten van dwangsommen naar aanleiding van andere soorten verzoeken, zoals besluiten inzake wsnp/msnp, zijn niet meegenomen in deze berekening aangezien de aantallen ingebrekestellingen die hieruit kunnen volgen vooralsnog verwaarloosbaar lijken ten opzichte van de aantallen uit IB, Catshuisregeling en Bezwaar.

**Beslispunt 5 (Staatssecretaris TD)**

Gaat u akkoord met het informeren van de Kamer middels de 9<sup>e</sup> VGR?

de

- In de vorige VGR heeft u aangegeven de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren. Voorstel is om dit op te nemen in de 9<sup>e</sup> VGR.

**Beroepen fictieve weigering**

- Wanneer UHT naar aanleiding van een ingebrekestelling niet alsnog beslist op de aanvraag van de ouder, kan de ouder een beroep fictieve weigering indienen bij de rechtbank.
- Het verbeuren van dwangsommen zal zeer waarschijnlijk ook een toename veroorzaken op de instroom beroepen fictieve weigering. Dit kan leiden tot een uitspraak waarbij de rechter UHT verplicht alsnog binnen een bepaalde termijn de beschikking te nemen op straffe van een hogere dwangsom. De kans hierop is groot en het kan verstrekkende gevolgen hebben voor zowel financiën als uitvoering bij UHT. UHT zal zich moeten committeren aan een uitspraak van een rechter en dat kan invloed hebben op het FIFO beginsel.
- U heeft in het vorige overleg gevraagd om informatie hoe de Landsadvocaat, dan wel andere ministeries, omgaan met grote aantallen ingebrekestellingen en de beroepen bij de rechtbank die kunnen leiden tot dwangsommen.
- Deze vraag is uitgezet bij zowel de Landsadvocaat als diverse ministeries. Daar kwamen de volgende punten naar boven die mee kunnen worden genomen bij de uitvoering:
  - Vanaf het begin duidelijk communiceren over het proces en wat er gebeurt nadat de behandeltermijn is verstreken is van groot belang om een zaak niet verder het juridisch domein in te trekken.
  - Zaken met een ingebrekestelling of beroep-niet tijdig worden zoveel mogelijk geprioriteerd in de behandeling.
  - Mocht een ingebrekestelling onverhoopt leiden tot een beroep fictieve weigering, dan kan er verweer worden gevoerd op de lengte van de beslissingstermijn die een rechter oplegt.
- De dwangsommen die n.a.v. deze beroepen kunnen worden bepaald lopen op tot maximaal 37.500 euro, waarbij in de regel de dwangsom wordt bepaald op maximaal 15.000 euro. Gezien deze bedragen (P) en de omvang van de groep gedupeerden die (potentieel) een beroep fictieve weigering kan indienen (Q), bestaat hier een groot budgettair risico. Hiervoor is op dit moment geen budgettaire dekking beschikbaar, evenmin voor de extra FTE die hierdoor nodig zullen zijn bij Team Beroep.

- U wordt te zijner tijd nog geïnformeerd over de meer concrete (financiële) gevolgen van en de dekkingsmogelijkheden voor de beroepen-niet tijdig.

### **Overwogen opties**

Er zijn met betrekking tot dit vraagstuk een aantal opties overwogen:

- Aanpassing van de Awb om de dwangsom op te schorten: dit is onwenselijk omdat het een vorm van rechtsbescherming weghaalt voor de gedupeerde ouder en een verschil maakt tussen gedupeerde ouders die eerst wel recht hadden op een dwangsom en ouders die dat vervolgens niet hebben.
- Aanpassing van de Awb om het beroep fictieve weigering op te schorten: het beroep fictieve weigering is een essentieel onderdeel van de rechtsstaat en zorgt voor rechtsbescherming bij de gedupeerde ouder. U heeft de gang naar de rechter ook recentelijk nog aangehaald als essentieel onderdeel naar aanleiding van de motie Leijten c.s.
- Een Wetswijziging in het kader van de herijking verandert daarnaast niets aan de situatie voor ouders die zich al gemeld hebben via een ingebrekestelling en voor ouders die de gang naar de rechter al hebben gemaakt voor een beroep fictieve weigering.
- Uitbetaling van de dwangsom bij uitbetaling 'uiteindelijk bedrag' (voorbeeld: bedrag van de integrale beoordeling). Dit is juridisch niet mogelijk, omdat er geen tijdstip kan worden gegeven voor de uitbetaling van het uiteindelijke bedrag. Daarnaast is het onwenselijk, omdat de dwangsom juist een financiële prikkel moet zijn voor UHT om in beweging te komen. Het niet uitbetalen van de dwangsom binnen een redelijke termijn kan daarnaast ook leiden tot een toename in het aantal beroepen fictieve weigering.
- Proactief uitkeren van de dwangsom: zoals hierboven is aangegeven is het proactief uitkeren van een dwangsom niet mogelijk gelet op de Awb. Dat kan eveneens leiden tot een dubbele betaling. Immers als een dwangsom proactief wordt uitgekeerd, kan een gedupeerde ouder daarna alsnog een dwangsom eisen door middel van een ingebrekestelling. De eerste betaling is dan een onverschuldigde betaling.

### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

## Parafenoverzicht

### Werkmap

Onderwerp: DGT 209011 N Beslissing vervolg dwangsommen bij niet-tijdig beschikken UHT

Nummer: 2021-0000022614

Algemeen taakverzoek: Nota over dwangsom bij niet-tijdig beslissen door UHT  
Vanuit IRF volgt separaat advies, aangekondigd bij beslispunten

Document: SRB 2021-209011 N Beslissing vervolg dwangsommen bij niet-tijdig beschikken UHT (2021-0000209011)

Naam	Datum en Tijd	Inbox
5.1.2e (FEZ)	05-11-2021, 16:49	FEZ Paraferen
5.1.2e (CR)	05-11-2021, 14:32	DG TSL/C&R Paraferen
5.1.2e (UHT)	04-11-2021, 09:50	DG TSL/UHT Paraferen
5.1.2e (DJZ/MT)	03-11-2021, 17:47	DJZ Paraferen
5.1.2e (SRB)	03-11-2021, 14:07	DG TSL/SR&B Paraferen
5.1.2e (SRB)	03-11-2021, 14:06	5.1.2e (SRB)
5.1.2e (Ditte)	08-11-2021, 16:10	DG TSL Paraferen
5.1.2e (IRF/FINCDO)	08-11-2021, 14:06	IRF/FIN/CDO Paraferen



**TER BESLISSING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane  
Minister van Financiën

*zie nota IRF 225054*

nota

Beslissing vervolg dwangsommen bij niet-tijdig  
beschikken UHT

**Directie Strategie, Recht  
& Beleid**

**Tijdelijke directie  
Uitvoeringsorganisatie  
Herstel Toeslagen**

**Inlichtingen**

5.1.2.e

T 5.1.2.e

5.1.2.e@minfin.nl

**Auteur**

Diverse auteurs

5.1.2.e (SR&B)

5.1.2.e (UHT)

**Datum**

3 november 2021

**Notanummer**

2021-0000209011

**Aanleiding**

Recent zijn het DG Toeslagen, DGFZ en DJZ tot de conclusie gekomen dat het eerder ingenomen standpunt over het verschuldigd zijn van een dwangsom wanneer Belastingdienst/Toeslagen (UHT) niet binnen de wettelijke termijn beslist, waarschijnlijk geen standhoudt bij de rechter. Wij hebben daarover op 30 september jl. met u, staatssecretaris T&D, overleg gevoerd.

Wij hebben vervolgens u, staatssecretaris T&D, op 8 oktober geïnformeerd over de verwachte impact op de uitvoerig. In de bespreking naar aanleiding van deze impactanalyse is afgesproken dat advies zou worden gevraagd aan de landsadvocaat, dat de gevolgen van het betalen van dwangsommen voor het aantal in te dienen beroepen verder zou worden onderzocht en dat in financiële dekking zou worden voorzien.

Met deze nota wordt u beiden geïnformeerd over de uitkomst van die acties en leggen wij een aantal besluiten aan u voor.

**Beslispunten (vanuit IRF volgt nog separaat advies)**

**Beslispunt 1: voor staatssecretaris T&D**

Gaat u ermee akkoord dat UHT dwangsommen gaat betalen?

- UHT/SR&B/DJZ/DGFZ komen tot de slotsom dat een rechter naar verwachting zal oordelen dat UHT een wettelijke dwangsom verschuldigd is wanneer niet binnen de wettelijke termijn op een verzoek tot herstel wordt beslist en UHT in gebreke is gesteld. Hierover heeft ook een gesprek met de Landsadvocaat plaatsgevonden.
- UHT zal daarom moeten gaan beslissen op ingebrekestellingen en een dwangsom moeten uitbetalen. Dit geldt voor een beslissing:
  - op een aanvraag vanuit de herstelregelingen;
    - waaronder een aanvraag in het kader van de Catshuisregeling;
  - op een bezwaar;
  - op een aanvraag voor MSNP/WSNP;
  - op een aanvraag voor de private schulden;

- op een verzoek om aanvullende schade (CWS);
  - op een AVG-verzoek;
    - waaronder een FSV-verzoek;
- Ouders moeten UHT eerst in gebreke stellen. De Landsadvocaat heeft ons erop gewezen dat 5.1.2i 5.1.2i In dit geval wordt echter het FIFO beginsel gehandhaafd en heeft de ingebrekestelling niet de uitwerking die de wetgever heeft bedoeld.
- Dit kan in eerste instantie leiden tot meer beroepen fictieve weigering omdat de financiële prikkel van de dwangsom niet het gewenste effect heeft.
- Daarnaast kan de uitbetaling van dwangsommen een ongewenste prikkel geven voor een verzoek om een integrale beoordeling, ook in gevallen waarbij een integrale beoordeling na de lichte toets geen toegevoegde waarde heeft. Een (te late) afwijzing betekent immers in veel gevallen in ieder geval een uitkering van 1442 euro.

#### **Beslispunt 2: voor staatssecretaris T&D**

Gaat u akkoord met het uitvoeren van de herstelactie voor de ouders die ons eerder in gebreke hebben gesteld en deze te informeren over de dwangsom?

- Ouders die UHT eerder in gebreke hebben gesteld, hebben een reactie ontvangen waarin werd aangegeven dat UHT 'op grond van de wet' geen dwangsommen is verschuldigd.
- Deze circa 250 ouders dienen opnieuw te worden benaderd. Zij zullen een beslissing moeten krijgen waarin de dwangsom alsnog wordt toegekend.
- UHT is in deze gevallen mogelijk een klein bedrag aan wettelijke rente verschuldigd door het niet behalen van de termijnen.
- Het moment van uitbetaling n.a.v. deze herstelactie gebeurt nadat het betaalsysteem is ingericht (drie à zes maanden, zie beslispunt 3).

#### **Beslispunt 3: voor staatssecretaris T&D**

Gaat u akkoord met het voorstel dat UHT op een laagdrempelige manier ouders in de gelegenheid stelt om UHT in gebreke te stellen door middel van een (online) formulier en over te gaan tot uitbetaling van de dwangsom?

- De ingebrekestelling vereist op grond van de Awb een handeling van de ouder, na twee weken gaat dan automatisch een dwangsom lopen. Het is daarom niet mogelijk de dwangsom proactief uit te keren.
- Met advies van de Landsadvocaat is gekeken hoe de gedupeerde ouders zo veel mogelijk ontzorgd kunnen worden bij het in gebreke stellen van UHT, en daarmee met het 'aanvragen' van een dwangsom. Door middel van standaard (online) formulieren kan het ingebrekestellingenproces eenvoudig worden gestart en gaat vervolgens een dwangsom lopen.
- Om dit mogelijk te maken is de herinrichting van het huidige proces noodzakelijk. De lijn van communicatie en de bestaande systemen zullen moeten worden aangepast, er zullen nieuwe werknemers geworven moeten worden en de financiële verantwoording zal moeten worden geregeld.

Betaling

- De betaling dient binnen zes weken nadat de beslissing over de dwangsom is afgegeven plaats te vinden, maar het zal nog drie à zes maanden duren voordat een eerste uitbetaling kan plaatsvinden i.v.m. de herinrichting van het proces.
- Het inrichten van een nieuwe betalingstool en het voorbereiden van en opschalen binnen het team dat de daadwerkelijke betalingen doet duurt minimaal drie maanden met prioriteit en maximaal zes maanden zonder prioriteit. Prioritering zal echter ten koste gaan van andere acties/ontwikkelingen (denk aan 2<sup>e</sup> betaalmoment per maand voor 30K).
- UHT zal daarom ook in deze gevallen mogelijk, op grond van de Algemene wet bestuursrecht, een klein bedrag aan wettelijke rente verschuldigd zijn door het niet behalen van de termijnen. Mogelijk dat het uitblijven van een betaling van een dwangsom ook een toenemende werking kan hebben op de beroepen fictieve weigering.

#### Opschaling

- Het gaat om grote aantallen, dus in het team IGS van UHT, maar mogelijk ook bij andere afdelingen van de Belastingdienst en UHT (zoals CAP) is significante opschaling nodig om ervoor te zorgen dat deze brieven tijdig kunnen worden verstuurd. Voor die opschaling is drie maanden nodig.
- De snelheid waarmee nieuw personeel geworven kan worden en de hoeveelheid ingebrekestellingen die UHT de komende maanden ontvangt, zijn in dit kader communicerende vaten en de onzekerheid hierover maakt dat we voor die eerste periode geen toezeggingen kunnen doen over de tijdigheid van onze communicatie met ouders.

#### **Beslispunt 4 (Minister en Staatssecretaris TD)**

Gaat u akkoord met financiering uit de gereserveerde middelen op de Aanvullende Post ter dekking van deze autonome ontwikkeling?

- Op de Aanvullende Post is 33 mln euro gereserveerd voor dwangsommen. Daarnaast verwachten we dat door ramingsbijstellingen op de overige compensatieregelingen voldoende middelen beschikbaar zijn om het restant van 37 mln euro voor dwangsommen eveneens uit de Aanvullende Post te dekken. Dit is echter geen zekerheid en is afhankelijk van de daadwerkelijke realisaties op het UHT-compensatiebudget in 2022 e.v.
- Voor de berekening van het benodigde budget à 70 mln euro (waarvan circa 66 mln euro voor dwangsommen (programma) en circa 4 mln euro voor de uitvoering (apparaat), zijn we uitgegaan van het scenario met de meeste ingebrekestellingen. Dit houdt in dat we in 100% van de integrale beoordelingen en beslissingen op bezwaar te laat zijn met een beslissing.
- Daarnaast gaan we bij de Catshuisregeling uit van het werkelijk aantal beoordelingen waarvan de beslissing al te laat is<sup>1</sup>, én hebben we een schatting gemaakt van de aantallen in oktober, november en december waar we te laat zijn met beslissen.
- Vervolgens zijn we ervan uitgegaan dat 90% van deze ouders UHT ook daadwerkelijk in gebreke stelt.

<sup>1</sup> Op basis van de SCT-rapportage

- Indirecte kosten, zoals kosten voor het opzetten van ICT-systemen zijn hierin nog niet meegenomen omdat we deze op dit moment nog niet kunnen begroten. De kosten van dwangsommen naar aanleiding van andere soorten verzoeken, zoals besluiten inzake wsnp/msnp, zijn niet meegenomen in deze berekening aangezien de aantallen ingebrekestellingen die hieruit kunnen volgen vooralsnog verwaarloosbaar lijken ten opzichte van de aantallen uit IB, Catshuisregeling en Bezwaar.

#### **Beslispunt 5 (Staatssecretaris TD)**

Gaat u akkoord met het informeren van de Kamer middels de 9<sup>e</sup> VGR?

- In de vorige VGR heeft u aangegeven de Kamer zo spoedig mogelijk te informeren. Voorstel is om dit op te nemen in de 9<sup>e</sup> VGR.

#### **Beroepen fictieve weigering**

- Wanneer UHT naar aanleiding van een ingebrekestelling niet alsnog beslist op de aanvraag van de ouder, kan de ouder een beroep fictieve weigering indienen bij de rechtbank.
- Het verbeuren van dwangsommen zal zeer waarschijnlijk ook een toename veroorzaken op de instroom beroepen fictieve weigering. Dit kan leiden tot een uitspraak waarbij de rechter UHT verplicht alsnog binnen een bepaalde termijn de beschikking te nemen op straffe van een hogere dwangsom. De kans hierop is groot en het kan verstrekken gevolgen hebben voor zowel financiën als uitvoering bij UHT. UHT zal zich moeten committeren aan een uitspraak van een rechter en dat kan invloed hebben op het FIFO beginsel.
- U heeft in het vorige overleg gevraagd om informatie hoe de Landsadvocaat, dan wel andere ministeries, omgaan met grote aantallen ingebrekestellingen en de beroepen bij de rechtbank die kunnen leiden tot dwangsommen.
- Deze vraag is uitgezet bij zowel de Landsadvocaat als diverse ministeries. Daar kwamen de volgende punten naar boven die mee kunnen worden genomen bij de uitvoering:
  - Vanaf het begin duidelijk communiceren over het proces en wat er gebeurt nadat de behandeltermijn is verstreken is van groot belang om een zaak niet verder het juridisch domein in te trekken.
  - Zaken met een ingebrekestelling of beroep-niet tijdig worden zoveel mogelijk geprioriteerd in de behandeling.
  - Mocht een ingebrekestelling onverhoopt leiden tot een beroep fictieve weigering, dan kan er verweer worden gevoerd op de lengte van de beslissingstermijn die een rechter oplegt.
- De dwangsommen die n.a.v. deze beroepen kunnen worden bepaald lopen op tot maximaal 37.500 euro, waarbij in de regel de dwangsom wordt bepaald op maximaal 15.000 euro. Gezien deze bedragen (P) en de omvang van de groep gedupeerden die (potentieel) een beroep fictieve weigering kan indienen (Q), bestaat hier een groot budgettaire risico. Hiervoor is op dit moment geen budgettaire dekking beschikbaar, evenmin voor de extra FTE die hierdoor nodig zullen zijn bij Team Beroep.

- U wordt te zijner tijd nog geïnformeerd over de meer concrete (financiële) gevolgen van en de dekkingsmogelijkheden voor de beroepen-niet tijdig.

### **Overwogen opties**

Er zijn met betrekking tot dit vraagstuk een aantal opties overwogen:

- Aanpassing van de Awb om de dwangsom op te schorten: dit is onwenselijk omdat het een vorm van rechtsbescherming weghaalt voor de gedupeerde ouder en een verschil maakt tussen gedupeerde ouders die eerst wel recht hadden op een dwangsom en ouders die dat vervolgens niet hebben.
- Aanpassing van de Awb om het beroep fictieve weigering op te schorten: het beroep fictieve weigering is een essentieel onderdeel van de rechtsstaat en zorgt voor rechtsbescherming bij de gedupeerde ouder. U heeft de gang naar de rechter ook recentelijk nog aangehaald als essentieel onderdeel naar aanleiding van de motie Leijten c.s.
- Een Wetswijziging in het kader van de herijking verandert daarnaast niets aan de situatie voor ouders die zich al gemeld hebben via een ingebrekestelling en voor ouders die de gang naar de rechter al hebben gemaakt voor een beroep fictieve weigering.
- Uitbetaling van de dwangsom bij uitbetaling 'uiteindelijk bedrag' (voorbeeld: bedrag van de integrale beoordeling). Dit is juridisch niet mogelijk, omdat er geen tijdstip kan worden gegeven voor de uitbetaling van het uiteindelijke bedrag. Daarnaast is het onwenselijk, omdat de dwangsom juist een financiële prikkel moet zijn voor UHT om in beweging te komen. Het niet uitbetalen van de dwangsom binnen een redelijke termijn kan daarnaast ook leiden tot een toename in het aantal beroepen fictieve weigering.
- Proactief uitkeren van de dwangsom: zoals hierboven is aangegeven is het proactief uitkeren van een dwangsom niet mogelijk gelet op de Awb. Dat kan eveneens leiden tot een dubbele betaling. Immers als een dwangsom proactief wordt uitgekeerd, kan een gedupeerde ouder daarna alsnog een dwangsom eisen door middel van een ingebrekestelling. De eerste betaling is dan een onverschuldigde betaling.

### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.



**TER BESLISSING**

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane (ter info)

*zie andere notitie in  
tas van DG Toeslagen. Antw  
coördineren Deels zelfde Qs.*

Inspectie der  
Rijksfinanciën

**Inlichtingen**

5.1.2.e

T 5.1.2.e

5.1.2.e@minfin.nl

**Van**

5.1.2.e

nota

Dwangsommen UHT

**Datum**

5 november 2021

**Notanummer**

2021-0000225054

**Aanleiding**

In deze notitie wordt u (minister) separaat geïnformeerd over dwangsommen bij niet tijdig beschikken UHT (Uitvoering Herstel Toeslagen). U (minister, Stas T&D) ontvangt hierover ook een nota van SRB.

**Beslispunt 1: Gaat u ermee akkoord dat UHT dwangsommen gaat betalen bij overschrijding wettelijke termijnen?**

- DGFZ en DGT zijn, na nadere analyse en afstemming met DJZ, van oordeel dat een rechter zal oordelen dat UHT een wettelijke dwangsom verschuldigd is wanneer niet binnen de wettelijke termijn op een verzoek tot herstel wordt beslist en UHT in gebreke is gesteld. De Landsadvocaat (LA) heeft hierover geen formeel advies gegeven. DJZ geeft echter aan dat 5.1.2i
- Dit betekent ook dat mensen die evident geen recht hebben op compensatie, maar waarvoor termijnen overschreden worden, wel een dwangsom krijgen van maximaal € 1.442.
- Een alternatief is het aanpassen van de wet. Deze route is eind 2020 gekozen bij asielzaken bij de IND, mede omdat de dwangsommen ertoe leidden dat de rest van de uitvoering vertraging opliep. Dat laatste is ook bij de Toeslagen een risico. Het is een politieke vraag of een wetswijziging in dit dossier wenselijk is en of een Kamermeerderheid haalbaar is.

**Beslispunt 2: Gaat u akkoord met financiering vanuit de middelen op de aanvullende post (AP).**

- De kosten worden geraamd op ca. € 70 mln. (ca € 66 mln. programma en ca. € 4 mln. apparaat). Op de AP is reeds vooruitlopend op besluitvorming rekening gehouden met € 33 mln. voor dwangsommen.
- De resterende ca. € 37 mln. kan worden opgevangen vanuit de ontstane ruimte in de reserveringen voor de aanvullende regelingen ex-partners en niet-KOT op de AP. De voorgestelde beleidsmatige invulling van deze regelingen is gewijzigd waardoor de benodigde middelen lager uitvallen.

## **Toelichting**

### *Budgetrecht van het parlement*

- Zelfs als de Staat juridisch verplicht is om de dwangsommen te voldoen, moet het budgetrecht van de Kamers worden gerespecteerd. Formeel kan de uitvoering daarom pas beginnen na informeren van de Kamers én autorisatie van het (overboeken van) budget op de AP naar de begroting.
- De verwachting is dat het inrichten van het (betaal)proces zo'n 3 tot 6 maanden duurt. De Kamers worden over deze dwangsommen geïnformeerd in de 9<sup>e</sup> VGR (begin december) en budgettair in de Nota van Wijziging (eind november).

### *Hogere dwangsommen voor fictieve weigering*

- De dwangsom waar het besluit over gaat betreft een dwangsom voor het overschrijden van bestuurlijke termijnen bij de reactie op een verzoek om compensatie. Indien dit langer dan de wettelijke termijn duurt is maximaal € 1.442 verschuldigd.
- Daarnaast bestaat er ook een risico op dwangsommen als UHT naar aanleiding van een ingebrekestelling niet alsnog beslist op de aanvraag van de ouder en de ouder een "beroep niet tijdig" indient bij de rechtbank. De dwangsommen n.a.v. deze beroepen worden in de regel bepaald op maximaal €15.000. Hiervoor is nog geen budgettaire reservering opgenomen. Het voorliggende besluit heeft geen effect op dit risico.
- U wordt nog geïnformeerd over de meer concrete (financiële) gevolgen van de mogelijke beroepen-niet tijdig.

## **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.



Aanbiedingsformulier DT UHT		
1	Titel agendapunt	Risico's beroepen niet-tijdig
2	Datum behandeling	29 november 2021
3	Ingebracht door	5.1.2.e
4	Aard van de behandeling	<div><input type="checkbox"/> Bespreking</div> <div>&gt; vraag 6</div>
5	Indien geagendeerd ter <b>besluitvorming</b>	<p>Aan de DT UHT wordt gevraagd,</p> <p><input type="checkbox"/> Kennis te nemen van de samenvatting van het stuk: NB Geef een samenvatting van het voorstel</p> <p><input type="checkbox"/> Te besluiten over: NB Noteer hier de/het gevraagde besluit(en)</p>
6	Indien geagendeerd ter <b>kennisname of bespreking</b>	<p>Het team beroep wil het DT graag meenemen in de zorgen die leven rondom de risico's bij grote hoeveelheden beroepen niet-tijdig.</p> <p>In geval van een beroep niet-tijdig geeft de rechtbank UHT een korte termijn (2-6 weken) om alsnog een besluit te nemen. Het gaat dan om de lichte toets, de integrale beoordeling of een beslissing op bezwaar. Als die termijn niet wordt gehaald is UHT een dwangsom verschuldigd die kan oplopen tot 15K.</p> <p>Dit stelt ons voor een dilemma: in een grote hoeveelheid dossiers op last van de rechtbank toch snel een beslissing nemen betekent dat het fifo uitgangspunt volledig wordt doorbroken. In het geval we dat niet doen, lopen de kosten van de dwangsommen naar verwachting heel hoog op.</p> <p>Graag met elkaar verkennen of er oplossingen te bedenken zijn.</p>
7	Afgestemd met:	<input type="checkbox"/> Niet afgestemd, graag eerst een bespreking in DT voor we de pod's concrete vragen stellen en om input vragen.
8	Contactpersoon	5.1.2.e
9	Vervolgactie en consequenties	Ik deel onze reactie met het projectteam, zij nemen die reactie mee in de bespreking met de stuurgroep.



Aanbiedingsformulier DT UHT		
1	Titel agendapunt	Beroepen niet-tijdig, vervolg
2	Datum behandeling	13 december 2021
3	Ingebracht door	5.1.2e
4	Aard van de behandeling	<div><input type="checkbox"/> Bespreking</div> <div>&gt; vraag 6</div>
5	Indien geagendeerd ter <b>besluitvorming</b>	<p>Aan de DT UHT wordt gevraagd,</p> <p><input type="checkbox"/> Kennis te nemen van de samenvatting van het stuk: NB Geef een samenvatting van het voorstel</p> <p><input type="checkbox"/> Te besluiten over: NB Noteer hier de/het gevraagde besluit(en)</p>
6	Indien geagendeerd ter <b>kennisname of bespreking</b>	<p>Eerder hebben we het risico rondom de beroepen niet tijd besproken. Het DT heeft beslist dat we voor zo ver mogelijk en tot de max van de afgesproken 15% de dossiers met voorrang behandelen. Voor het overige deel is met voorrang behandelen niet mogelijk, dus kunnen we niet anders dan accepteren dat we dwangsommen gaan verbeuren.</p> <p>Vraag die nog niet helder beantwoord bleek, is of we de optie om wetgeving aan te passen (zodat we langere beslistermijnen hebben of überhaupt geen dwangsommen verschuldigd zijn) uitwerken. SR&amp;B en DJZ hebben eerder afgeraden die optie op tafel te leggen ivm de gevoeligheid en onhaalbaarheid.</p> <p>In ieder geval is afgesproken om dit vraagstuk na vandaag samen met SR&amp;B op te pakken/ uit te werken, voor nu alleen nog de vraag aan het DT wat onze insteek van die actie wordt.</p>
7	Afgestemd met:	<input type="checkbox"/> Niet afgestemd, graag eerst een bespreking in DT voor we de pod's concrete vragen stellen en om input vragen.
8	Contactpersoon	5.1.2e
9	Vervolgactie en consequenties	5.1.2e pakt de actie om samen met SR&B een vervolgmemo te schrijven voor de bestuurlijke tafel op.

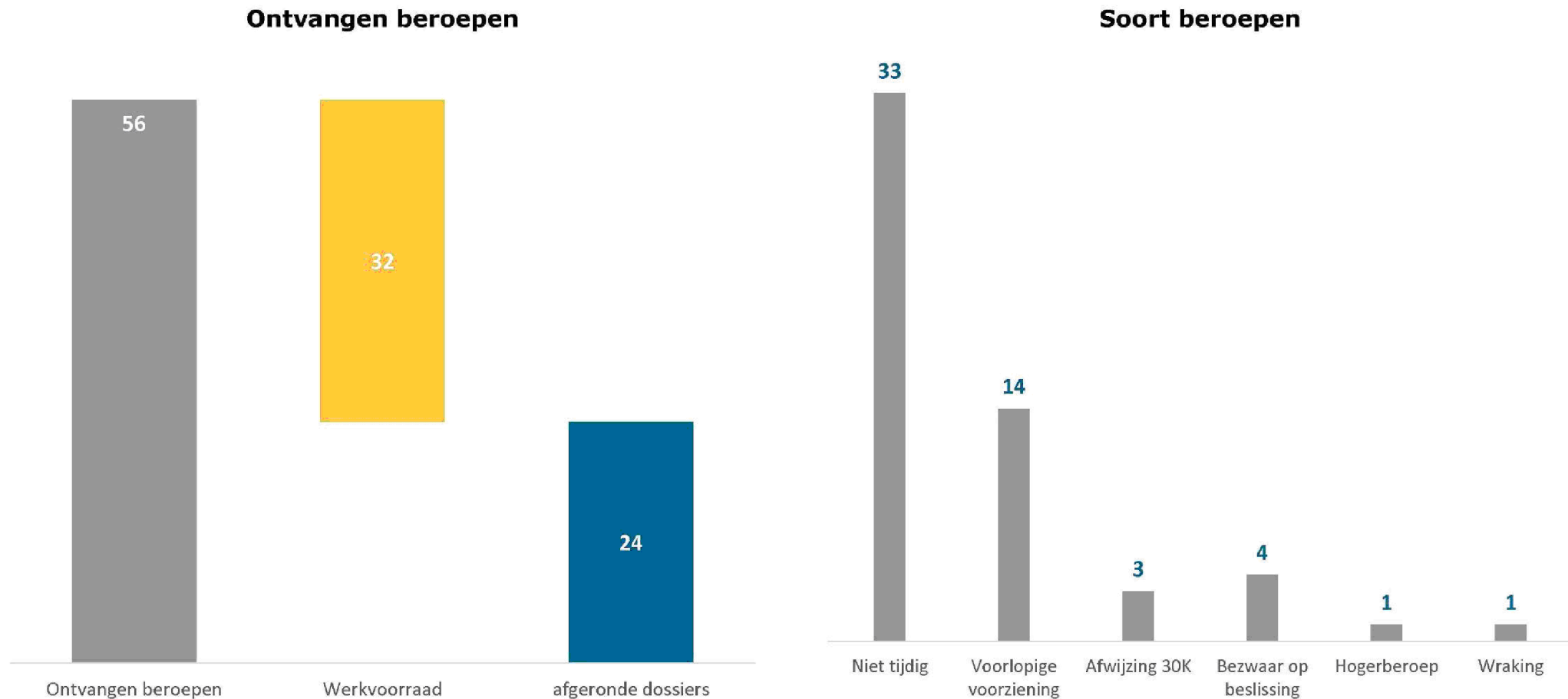
## 2.4 Beroep | Overzicht ontvangen beroepen

	Instroom	Voorraad		Realisatie	
	Deze week	Huidige	Δ Vorige week	Totaal	Δ Vorige week
Instroom	3				
Werkvoorraad		24	+2		
Behandelde dossiers				32	+1
Niet ontvankelijk				6	0
Ingetrokken				18	+1
Gegronnd				1	0
Kennelijk gegrond				3	0
Kennelijk niet-ontvankelijk				1	0
Doorzenden andere afdeling				3	0

### Toelichting

- Er worden nog 10 uitspraken verwacht, allen beroep niet-tijdig.
- Team Beroep voorziet grote problemen bij beroepen niet-tijdig vanwege 1) enorme toeloop en 2) de huidige behandeltermijnen van een dossier van UHT.
- Het team beroep van UHT werft gefaseerd in totaal 25 juristen en administratief ondersteuners.

## 2.4 Beroep | Overzicht ontvangen beroepen





Aan DT UHT

**Datum**

11 februari 2022

**Versienummer**

definitief 1.1

**Ten behoeve van:**

DT UHT

**Auteur**

Diverse auteurs

**Opdrachtgever**

5.1.2e

# memo

Verwachte toestroom beroepen niet-tijdig

## Aanleiding

Voortbouwend op het memo d.d.29 oktober 2021, worden in dit memo op verzoek van het DT UHT oplossingsrichtingen en beheersmaatregelen voorgesteld met het oog op de verwachte toestroom van beroepen niet-tijdig.

Ruim 40.000 aanvragers wachten nog op een integrale beoordeling. De onverwacht hoge toestroom van aanmeldingen voor een maatwerkregeling heeft geleid tot capaciteitsproblemen bij de UHT. UHT is dientengevolge niet bij machte om op deze aanvragen binnen de wettelijke termijn van 1 jaar te beslissen, behoudens de situaties waarin het FIFO-systeem wordt losgelaten in geval urgentie.

Al enige tijd zijn we op zoek naar oplossingen om deze kwestie het hoofd te bieden. Wij hopen aan de hand van dit memo samen tot de conclusie te komen dat invoering van wetgeving geen optie is. Eenvoudige oplossingen zijn in deze kwestie niet voorhanden. We stellen voor de discussie te concentreren op te maken keuzes m.b.t. het FIFO-systeem en dwangsommen.

## Kern

Het veranderen van beslistermijnen en het uitsluiten van beroepen niet-tijdig middels wetgeving is naar het oordeel van het cluster Commissies & BBI op grond van politieke-bestuurlijke en juridische overwegingen geen reële optie. Met het oog op de verwachte toestroom van beroepen niet-tijdig is verdere opschaling van het Team Beroep UHT noodzakelijk. Verdere of volledige doorbreking van het FIFO-systeem is op termijn hoogstwaarschijnlijk onafwendbaar om te voldoen aan rechterlijke beslistermijnen en om te voorkomen dat de UHT dwangsommen zal verbeuren van opgeteld tientallen tot honderden miljoenen euro's.

De volgende beheersmaatregelen kunnen het risico mitigeren:

- Goede communicatie met aanvragers bij verwachte overschrijding termijn (zowel ervoor als erna);
- Aanpassing werkwijze en opschaling in het primaire proces om bepaalde (simpele) zaken er in een eerdere fase uit te zeven waarmee termijnoverschrijding wordt voorkomen (geen kot, geen kind).

Het cluster KOT komt tot een andere conclusie. KOT stelt dat sprake is van overmacht als belangrijke reden om de staatssecretaris te adviseren een spoedwet bij de Kamer in te laten dienen waarin met terugwerkende kracht de beslistermijn wordt verlengd van 1 naar 2 jaar. KOT acht het strijdig met beginselen van behoorlijk bestuur dat mensen die beroep niet-tijdig indienen

voorrang afdwingen bij de rechter en mensen die dat niet doen nog langer moeten wachten.

### **Beslispunten**

- Deelt het DT UHT de opvatting dat invoering of aanpassing van wetgeving op grond van politiek/bestuurlijke en juridische overwegingen geen optie is bij het beperken van de toestroom van beroepen niet-tijdig?
- Of oordeelt het DT dat er sprake is van overmacht die reden is om het gesprek met DGFZ, DGH en SR&B aan te gaan met als inzet de staatssecretaris te adviseren een spoedwet bij de Kamer in te dienen waarmee met terugwerkende kracht de beslistermijn wordt verlengd van 1 naar 2 jaar?

Indien het DT de wetgevingsoptie uitsluit:

- Gaat de UHT de huidige capaciteit voor urgente niet-FIFO gevallen (15%) gebruiken voor beroepen niet-tijdig? Zo ja: voor welke percentage?
- Wil de UHT prioriteren tussen beroepen niet-tijdig en overige niet-FIFO gevallen (dreigende uithuisplaatsing etc.), indien de 15%-marge ontoereikend blijkt? Zo ja: welke prioritering?
- Indien de 15%-marge ontoereikend blijkt, zal de UHT het FIFO-systeem moeten loslaten, omdat rechterlijke uitspraken opgevolgd dienen te worden. Hoe gaat de UHT de organisatie erop inrichten dat de beslistermijnen kunnen worden gehaald?
- Indien dit niet tijdig kan worden gerealiseerd: welke voorziening wil de UHT treffen om de dwangsommen te verbeuren?

### **Toelichting**

#### Algemeen

- Wanneer UHT niet binnen de wettelijke termijn beslist op een aanvraag, kan de aanvrager na UHT in gebreke te hebben gesteld (IGS), een beroep niet-tijdig instellen bij de rechtbank. IGS is dus voor de aanvrager een voorwaarde om een beroep niet-tijd te kunnen instellen.

#### Risico's bij de beroepen niet-tijdig

- **Uitvoeringsproblematiek:** De behandeling van de verwachte grote aantallen beroepen niet-tijdig zal een grote werkdruk veroorzaken. Niet alleen bij het Team Beroep, maar zeker ook in het primaire proces, bij Team Bezwaar en de drie commissies (BAC, CWS en CvW) als zij dossiers versneld oppakken ter voorkoming van een rechterlijke dwangsom (zie punt b. hierna).

Onderstaande tabel is ingevoegd om aan de hand van drie scenario's een beeld te schetsen van de mogelijke aantallen beroepen niet-tijdig (Catshuisregeling, integrale behandeling en beslissing op bezwaar tezamen). Daarbij hanteren we de fictie dat iedere aanvrager slechts op één besluit wacht. In werkelijkheid kunnen dat er ook meerdere per aanvrager zijn.<sup>1</sup>

---

• <sup>1</sup> Een aanvrager kan diverse besluiten krijgen en bij ieder van die besluiten een beroep niet-tijdig instellen wanneer die mogelijkheid zich voordoet. Het mogelijk aantal beroepen niet-tijdig is daarmee potentieel een factor X hoger. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin een aanvrager tegelijkertijd wacht op zowel een besluit op een integrale beoordeling, als op een beslissing op bezwaar bij de 30k-regeling.

Percentage aanvragers dat beroep niet-tijd kan instellen na IGS	Aantal te verwachten beroepen niet- tijdig jan 2022-maart 2023	Gemiddeld aantal beroepen niet-tijdig per maand	Risico totaalbedrag aan dwangsommen
5%	2.504	167	€ 37.561.500,-
25%	12.521	835	€ 187.807.500,-
50%	25.041	1.669	€ 375.615.000,-

**Financiële consequenties:** de rechtbank kan bij een gegrondverklaring van het beroep niet-tijdig een dwangsom opleggen. De dwangsom voor het niet-tijdig bekendmaken van de beslissing is tot op heden in vier eerdere zaken bepaald op € 100,- per dag, met een maximum van € 15.000,-. Dat is conform het beleid van de rechtspraak. Uitgaande van de fictie dat 100% van de belanghebbenden de UHT in gebreke stelt en die belanghebbenden ook allemaal een beroep niet-tijdig indienen, beloopt het risico een totaalbedrag van €751.230.000,-, exclusief uitvoeringskosten, indien de UHT niet voldoet aan de rechterlijke beslistermijn. Het is ongewis hoeveel ouders een beroep niet-tijdig zullen instellen inzake hoeveel besluiten. In een vergelijkbare situatie bij de IND stelde 8,1% van de aanvragers een beroep niet-tijdig in. De Raad voor de Rechtspraak schatte de procedeerbereidheid eerder hoog in. Als de mogelijkheid om een (geslaagd) beroep-niet tijdig in te dienen nadere bekendheid krijgt, kan dit ouders en hun rechtsvertegenwoordigers stimuleren deze weg te bewandelen, waarna aantallen beroepen snel zouden kunnen toenemen. Er kan een vliegwieleffect optreden als deze mogelijkheid wordt 'ontdekt' als een succesvolle wijze om voorrang te verkrijgen.

- **Inbreuk op het FIFO-systeem:**<sup>2</sup> het is essentieel dat een overheidsinstantie zich houdt aan rechterlijke uitspraken. Bij een gegrondverklaring zal een rechtbank UHT een termijn geven waarbinnen UHT alsnog een beslissing dient te nemen op de aanvraag. Standaard is dit twee weken. In de vier (recente) uitspraken inzake beroepen niet-tijdig heeft de rechter beslistermijnen gehanteerd van twee, vier en zes weken.<sup>3</sup> Een inbreuk op het FIFO-systeem zal waarschijnlijk een toename veroorzaken in het aantal beroepen niet-tijdig, want het biedt de aanvrager een mogelijkheid om sneller geholpen te worden, dan wel een additionele vergoeding in de vorm van een rechterlijke dwangsom te verkrijgen, terwijl de drempel (griffierecht) relatief laag is en juridische hulp (vrijwel) gratis. M.a.w. er is enkel *upside* en vrijwel geen *downside* voor aanmelders. De mogelijkheid bestaat dat ook commerciële partijen hierop zullen inspelen.
- UHT hanteert nu voor wat betreft integrale beoordeling de afspraak dat maximaal 15% van de opgepakte zaken (vanwege urgentie) mag afwijken van het FIFO-systeem en dat de beroepen niet-tijdig worden aangemerkt als urgent. Van deze 15% wordt tot op heden reeds 5% gebruikt. Let wel, dit is een gezamenlijk in te vullen capaciteit, die tevens

<sup>2</sup> NB. Inbreuken op FIFO-systemen worden ook gemaakt vanwege inhoudelijke beroepen bij de rechtbanken (zoals een voorlopige voorziening in het bestuursrecht).

<sup>3</sup> Team Beroep werkt aan een aanpassing van de motivering met uitleg over het interne proces om rechtbanken te bewegen tot een iets langere termijn (10 weken)

beschikbaar is voor urgente zaken aangebracht via andere kanalen zoals gemeentes en klachtbehandeling.

### **Oplossingsrichtingen**

Wetgeving zou op zowel financieel als uitvoeringstechnisch vlak een uitkomst kunnen bieden. Het aanpassen van de wet is naar het oordeel van het cluster Commissies & BBI geen reële optie. Deze opvatting wordt gedeeld door VT UHT, SR&B en DJZ. Het cluster KOT pleit wel voor de invoering van een spoedwet.

### **Wetgeving: oordeel cluster Commissies & BBI**

- Een wetswijziging moet worden goedgekeurd door de MR en door het parlement. Het algemene beeld is dat er binnen MR en parlement geen of onvoldoende draagvlak is voor deze optie.
- De volgende opties m.b.t. wetgeving zijn beoordeeld:
  - a. Veranderen van de beslistermijnen: juridisch stuit dit op bezwaren. Het staat met name op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Aan ouders is meegedeeld dat een aanvraag maximaal 12 maanden kan duren. Verlengen van de termijn gedurende de aanvraag, stuit op genoemde beginselen van behoorlijk bestuur.
    - i. Deze maatregel zou daarmee enkel nog uitkomst kunnen bieden voor de toekomst, maar niet voor de aanvragen die reeds zijn gedaan (het overgrote gedeelte).
    - ii. Daarnaast kan deze maatregel nog uitkomst bieden voor de toekomst bij de behandelingen van de aanvragen bij CWS. Daar staat op dit moment nog geen termijn voor opgenomen.
  - b. Het uitsluiten van de beroepen niet-tijdig in het kader van de herstelregelingen: Dit stuit op politieke/bestuurlijke bezwaren. Het uitsluiten van deze beroepen, is een inbreuk in een essentieel onderdeel van de rechtsstaat, namelijk de rechtsbescherming van de burger tegen de overheid. Dit raakt de kern van de aanleiding tot de toeslagenaffaire. Dit stuit niet alleen op politieke bezwaren, maar kan ook publicitair leiden tot grote schade. De Afdeling advisering van de Raad van State overwoog eerder t.a.v. een wetsvoorstel met dezelfde strekking inzake de IND het volgende: "Het ontbreken van een mogelijkheid om bij de rechter op te komen tegen het niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan noemde de wetgever destijds 'uiterst onbevredigend'." Een extra risico bij een afsluiting van de route naar de bestuursrechter, is dat het de weg opent naar de civiele rechter. Daarmee wordt het probleem verplaatst en gaan er meerdere rechtsgebieden door elkaar lopen. Nu al zien we een stijging in het aantal verzoeken bij de civiele rechter om een voorlopige voorziening.
  - c. Het uitsluiten van de dwangsom bij een beroep niet-tijdig: Een rechter heeft daardoor geen mogelijkheid om de overheid een prikkel te geven. Dat is de essentie van het beroep niet-tijdig en haalt ook net als onder b, de rechtsbescherming weg bij een ouder.

#### **Wetgeving: oordeel cluster KOT**

- In alle gevallen van reguliere aanvragen haalt de UHT de wettelijke beslistermijn van 1 jaar niet. Dat is strijdig met beginselen van behoorlijk bestuur.
- Er is sprake van bijzonder omstandigheden. Er is een maatwerkregeling ontwikkeld (de integrale beoordeling) terwijl het aantal aanvragen in 2021 is gegroeid van minder dan 10.000 naar meer dan 50.000. Er is diensgevolge sprake van overmacht.
- Overmacht is een belangrijke reden om de wetgevingsoptie te bepleiten. UHT moet het gesprek aangaan met DGFZ, DGH en SR&B met als inzet om de staatssecretaris te adviseren om een spoedwet bij de Kamer in te dienen waarmee met terugwerkende kracht de beslistermijn wordt verlengd van 1 naar 2 jaar.
- Verlenging van de beslistermijn biedt de aanvrager een meer realistisch perspectief.
- Het is in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur dat aanvragers die een beroep niet-tijdig indienen voorrang afdwingen bij de rechter en aanvragers die dat niet doen nog langer moeten wachten.

#### **Wetgeving: oordeel VT UHT**

Artikel 4:15 van de Awb biedt de mogelijkheid om de termijn voor het geven van een beschikking op te schorten vanwege overmacht. In de jurisprudentie is invulling gegeven aan het begrip 'overmacht' in dat kader. Het zal dan moeten gaan om een abnormale en onvoorziene situatie buiten toedoen van het bestuursorgaan zelf en die ook buiten zijn risicosfeer ligt. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als een gemeentehuis is afgebrand. Administratieve of organisatorische problemen liggen binnen de risicosfeer van het bestuursorgaan. Dat roept de vraag op waarom omstandigheden die bij de rechter in concrete zaken niet kwalificeren als overmacht, wel een valide motivering zouden zijn voor het bij wet ontnemen van rechtsbescherming.

Het standpunt van Vaktechniek is dat verlenging van de beslistermijn met terugwerkende kracht juridisch uiterst risicovol is. Hoewel er geen verbod is op het verlenen van terugwerkende kracht aan wetgeving, is het uitgangspunt dat wetgeving alleen toekomstige kracht heeft.<sup>4</sup> Een wetswijziging met terugwerkende kracht zal in voorkomende gevallen in strijd zijn met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Dit hangt onder meer af van de noodzaak van de wetswijziging en de onderbouwing en totstandkoming hiervan. Op grond van het belangrijkste argument voor een wetswijziging, overmacht vanwege een onverwacht groot aantal aanmeldingen, tegenover het argument dat burgers er van uit mogen dat de overheid zich houdt aan de door haarzelf gestelde termijn, verwacht Vaktechniek dat de kans reëel is dat in een rechterlijke procedure de bestuursrechter het argument van rechtszekerheid en vertrouwen zwaarder zal laten wegen en dus tot het oordeel zal komen dat de wetswijziging met terugwerkende kracht hiermee in strijd is. Dit vraagstuk is ook onlosmakelijk verbonden met de veranderende opvattingen binnen het bestuursrecht waarbij wetgeving indringender wordt getoetst. Daarnaast acht Vaktechnisch het mogelijk dat de bestuursrechter een termijn van twee jaren als onredelijk zal beoordelen en op die wijze UHT alsnog inbreuk zal maken op de verlenging van de termijn van één naar twee jaren.

Het uitsluiten van de beroepen niet-tijdig middels wetgeving in lijn met de IND is juridisch gezien de sterkste optie, waarbij het de vraag is of deze wetgeving in het huidige bestuursrechtelijke tijdsgewricht waarbij wetgeving indringender wordt

---

<sup>4</sup> Artikel 4 Wet algemene bepalingen

getoetst, haalbaar is. Bovendien deelt Vaktechniek het standpunt dat wetgeving op politiek-bestuurlijke bezwaren zal stuiten.

De stelling dat de inbreuk op het FIFO-systeem door beroepen niet-tijdig in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur wordt door Vaktechniek verworpen.

Op grond van 6:12 Awb jo. art. 8:55 Awb heeft een burger het recht zich te verweren tegen een bestuursorgaan dat niet op tijd een beslissing neemt. Het is aan de burger om gebruik te maken van dit recht en het is daarmee inherent dat gebruikmaken van dit recht betekent dat inbreuk wordt gemaakt op het FIFO-systeem. Dit is niet zozeer een consequentie van dit recht, maar eerder het gevolg van het gegeven dat niet iedere ouder gebruik maakt van dit recht. Dat hierdoor UHT genoodzaakt is om inbreuk te maken op het FIFO-systeem betekent niet dat UHT daarmee de algemene beginselen van behoorlijk bestuur schendt richting de burgers die geen beroep niet-tijdig hebben afgedwongen. Het argument dat het onrechtvaardig is dat ouders die middels een beroep niet-tijdig inbreuk maken op het FIFO-systeem en zo voorrang nemen op ouders die dit niet doen, is een politiek argument en geen juridisch argument. Dit argument kan niet worden gestoeld op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (die alleen gelden voor het bestuursorgaan en niet voor de burger). Er is geen sprake van strijd met het gelijkheidsbeginsel aangezien de ouder die een beroep niet-tijdig heeft ingesteld *rechtens* niet vergelijkbaar is met een ouder die dit niet heeft gedaan. Vanuit juridisch oogpunt is naar het oordeel van Vaktechniek de enige juridische rechtvaardiging om in voorkomende gevallen geen inbreuk te maken op het FIFO-systeem misbruik van recht zijn door een ouder. Hiervoor moeten zwaarwichtige gronden aanwezig zijn en hiervan is vooralsnog absoluut geen sprake.

#### **Wetgeving: achtergrond Tijdelijke Wet opschorting dwangsom IND**

De ontstaansgeschiedenis van de Tijdelijke Wet opschorting dwangsom IND (hierna: de Wet) vertoont overeenkomsten met de onderhavige casus. Met de Wet is voor de periode van één jaar de mogelijkheid om beroep niet-tijdig bij de bestuursrechter in te stellen buiten werking gesteld. Ook de dwangsomregeling van art. 4:17-4:20 Awb en de rechterlijke dwangsom van art. 8:55d werden gedurende een jaar buiten werking gesteld. De wet is destijds met onmiddellijke werking ingevoerd, met dien verstande dat voor ingebrekestellingen van voor de datum inwerkingtreding de dwangsomwetgeving wel van toepassing is. De Wet geldt alleen voor asielzaken (niet voor reguliere vreemdelingenzaken). Belangrijk is om op te merken dat de Wet, door de uitsluiting van de bestuursrechter, tot gevolg heeft dat een gedupeerde zich wel kan wenden tot de civiele rechter. De rechtvaardiging van de opschorting is in de MvT toegelicht. Er was bij IND sprake van een bijzondere situatie die bestond uit oplopende doorlooptijden. Ondanks eerdere maatregelen kon niet op korte termijn worden beslist. Het bedrag aan te betalen dwangsommen beliep € 1 miljoen per week. De Wet is goedgekeurd door de Kamer. Dat hierdoor de rechter geen oordeel kon geven over beroepen niet-tijdig is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd.

#### **Beheersmaatregelen**

- De volgende beheersmaatregelen kunnen worden onderzocht. In het algemeen dient er te worden gekeken naar communicatie over het proces voorafgaand aan juridisering van het geschil tussen een aanvrager en UHT. Aanvragers dienen na het verstrijken van de uiterste beslistermijn (en eventueel al ervoor) goed op de hoogte te worden gehouden van hun lopende zaken.

- Er is ook gekeken naar de mogelijkheid van een versnelde behandeling na IGS. De ruimte van 15% marge voor het oppakken van urgente zaken in afwijking van FIFO wordt - vanwege de grotere financiële consequenties - in principe voorbehouden voor de beroepen niet-tijdig (boven IGS), naast andere urgente zaken, zoals urgentie bij IB voor ouders die in acute problemen zitten.

#### **Opschaling team beroep UHT + aanpassen werkwijze**

- Er is een grote kans dat de beroepen niet-tijdig zullen toenemen. Het is dan ook noodzaak om in het Team Beroep voldoende capaciteit te hebben om de ingekomen beroepen niet-tijdig te behandelen. Het team is al bezig met deze opschaling en heeft recentelijk al nieuwe collega's aangenomen.
- Behandeling betekent niet slechts het beroep behandelen, maar ook kijken of afwikkeling van het beroep buiten de gerechtelijke weg mogelijk is (bijvoorbeeld bekijken hoe ver de behandeling staat en of een versnelling mogelijk is). Beroepen niet-tijdig worden veelal afgedaan zonder zitting. Mocht dat onverhoopt anders uitpakken in de bijzondere situatie van de toeslagenaffaire, dan zal dat uiteraard ook een zware belasting betekenen voor het Team Beroep.
- Er is een stijgend aantal verzoeken om voorlopige voorziening, waarvoor spoedeisendheid vereist is (b.v. huisuitzetting, loonbeslag, etc). Deze komen vrijwel altijd - op zeer korte termijn - ter zitting waarbij twee procesjuristen aanwezig moeten zijn. Dit zijn eveneens urgente zaken en dienen op dezelfde wijze - zo niet met nog meer spoed - opgepakt te worden binnen de UHT en Team Beroep. Deze zaken overlappen deels met de beroepen niet-tijdig.

#### **Versnelde behandeling na beroep niet-tijdig**

- De termijn waarbinnen UHT alsnog moet beslissen n.a.v. een uitspraak op een beroep niet-tijdig zal naar verwachting leiden tot uitvoeringsproblemen. Het is onrealistisch en onhaalbaar om binnen een termijn van zegge twee tot zes weken - zeker bij grotere aantallen beroepen niet-tijdig - te moeten beslissen, bijvoorbeeld:
  - een herbeoordeling uit te voeren, of
  - een beslissing op bezwaar af te geven; in het slechtste geval nog inclusief op te stellen schriftelijke reactie, BAC-hoorzitting én afgeven van BAC-advies.
- Team Beroep ziet zich derhalve genooddaakt om het beroep niet-tijdig al bij binnenkomst neer te leggen bij o.a. nazorg 30k, integrale beoordeling dan wel bezwaar om het dossier versneld op te pakken en daarmee een gerechtelijke dwangsom te voorkomen. Met de huidige werklast c.q. targets binnen UHT lijkt een tijdige afhandeling van uitspraken - zonder verdere vertraging van de FIFO op te pakken dossiers - enkel haalbaar door inzet van extra fte.

#### **Opschaling voor zaken die eenvoudig zijn af te handelen zodat deze nooit belanden in de fase van ingebrekestelling en beroep niet-tijdig**

- Er kan op worden ingezet om zaken die eenvoudig kunnen worden afgedaan al in een vroeg stadium (nog voor ingebrekestelling en beroep niet-tijdig) af te doen, bv geen-kind, geen-KOT, bezwaar tegen een 30k-toekenning, het opstellen van schriftelijke gemotiveerde Catshuisregeling-beschikkingen na een telefonische toe- of afwijzing door het team Nazorg. Zo wordt voorkomen dat deze groep bij de rechter terecht komt.
- Uiteraard zal opschaling in het algemeen bijdragen aan de ultieme remedie om een beroep niet-tijdig te voorkomen, nl. het behalen van de beslistermijn.



Aanbiedingsformulier DT UHT		
1	Titel agendapunt	Memo beroepen niet-tijdig
2	Datum behandeling	14 – 02 -2021
3	Ingebracht door	5.1.2e
4	Aard van de behandeling	<input checked="" type="checkbox"/> Besluitvorming > vraag 5
		<input type="checkbox"/> Bespreking <input type="checkbox"/> Kennisname > vraag 6
5	Indien geagendeerd ter <b>besluitvorming</b>	<p>Aan de DT UHT wordt gevraagd,</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Kennis te nemen van de samenvatting van het stuk: De verwachte toestroom van beroepen niet-tijdig vraagt om oplossingen/keuzes. Cluster BBI-Commissies <b>5.1.2e</b> concludeert – daarin gesteund door SR&amp;B en DJZ – in het memo dat het veranderen van beslistermijnen en het uitsluiten van beroepen niet-tijdig middels wetgeving geen optie is o.g.v. politiek-bestuurlijke en juridische overwegingen. Dat verlegt de discussie naar te maken keuzes m.b.t. het FIFO-systeem en dwangsommen.</p> <p>Cluster KOT <b>5.1.2e</b> concludeert dat sprake is van overmacht als belangrijke reden om te adviseren een speedwet bij de Kamer in te laten dienen waarin met terugwerkende kracht de beslistermijn wordt verlengd van 1 naar 2 jaar. KOT acht het strijdig met beginselen van behoorlijk bestuur dat mensen die beroep niet-tijdig indienen voorrang afdwingen bij de rechter en mensen die dat niet doen nog langer moeten wachten.</p> <p><input type="checkbox"/> Te besluiten over: De optie wetgeving uit te sluiten, dan wel de te adviseren/het gesprek met MinFin te voeren over het indienen van een speedwet.</p>
6	Indien geagendeerd ter <b>kennisname of bespreking</b>	NB Noteer hier de kern van de inhoud in max. 100 woorden. Indien ter bespreking: noteer duidelijke bespreekpunten en redenen voor bespreking in DT UHT.
7	Afgestemd met:	Afgestemd met: POD VT <input type="checkbox"/> , namelijk: POD CR <input type="checkbox"/> , namelijk: POD DA&O <input type="checkbox"/> , namelijk: POD PMO <input type="checkbox"/> , namelijk: POD PFC <input type="checkbox"/> , namelijk: POD HR&O <input type="checkbox"/> , namelijk: POD Data <input type="checkbox"/> , namelijk: POD InB <input type="checkbox"/> , namelijk:

		<p>Communicatie <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>X Andere afdelingen: SR&amp;B / Vaktechniek</p> <p><input type="checkbox"/> Anders, namelijk (hier graag ook externe partners en overleggen meenemen):</p> <p><input type="checkbox"/> Niet afgestemd, omdat:</p> <p>NB Er moet(-en) een keuze(-s) zijn aangevinkt en ingevuld. Zonder afstemming kan een besluit <u>niet</u> worden geagendeerd. Als een advies niet is overgenomen, aangeven wat het advies was en welke redenen er zijn voor niet overnemen.</p>		
8	Contactpersoon	5.1.2e	@toeslagen.nl, 06	5.1.2e
9	Vervolgactie en consequenties	<p>Indien DT UHT besluit de wetgevingsoptie uit te sluiten dan zal moeten worden besloten hoe UHT omgaat met (doorbreking van) het FIFO-systeem, met de inrichting van de organisatie opdat beslistermijnen kunnen worden gehaald en het treffen van voorzieningen om dwangsommen te verbeuren.</p> <p>Indien DT UHT besluit te adviseren om een speedwet in te dienen bij de Kamer, dan zal DT UHT daarover in gesprek moeten gaan met DGFZ, DGH en SR&amp;B.</p>		



**Bureau DG**

**Datum**  
28-03

**Auteur**

5.1.2e

# agenda

DG Toeslagen voortgang herstel

Vergaderdatum en -tijd 28 maart 2022  
Vergaderplaats webex  
Deelnemers

5.1.2e

## Besproken

### 1. Opening en mededelingen

buiten verzoek

buiten verzoek

3. Nota beroepen niet-tijdig.

- Kan de nota met deze inhoud naar de staatssecretaris (ter bespreking 31/3)? – *bijlage 2*

5.1.2e hier en in OGON besproken. Wet (geen dwangsom) buiten werking. 5.1.2e opnemen in nota dat dit is gebeurd. (Mogelijk wetswijziging → die zin is niet juist, uitspraak rechtbank toevoegen, regelgeving buiten werking gesteld.) Actie: 5.1.2e kijkt naar formulering 5.1.2e oplegger. Jammer 15.000 aan niet-gedupeerden. Beheersmaatregel: steviger inzetten op eerste toets. 1<sup>e</sup> toets: categorie ik weet niet zo klein mogelijk. Categorie ik denk niet gedupeerd dan dat meteen afronden met beschikking. Maatregel kan risico beheersen. Geen financiële middelen. Is niet extra werk maar wel andere timing. Meer tijd

voor deze groep dan minder voor gedupeerden. Risico beheersen maar je wil tijd aan wat anders besteden. 5.1.2e herprioriteren dan 10000en mensen uit termijn. Heldere nota voldoet aan info behoefte. Toevoegen: bijlage teksten uit 8e en 9e VGR. In bijlage knippen en plakken. Komt niet out of the blue, was voorspeld. Voor verhaal, niet nota, hoe heeft dit kunnen gebeuren? 1. Toen wet werd aangenomen, niemand wist hoe complex beoordeling zou zijn en hoeveel mensen zich zouden melden. 2. Niet acceptabel dat het lang duurt daarom 30k ingefietst. 5.1.2e helder. 5.1.2e Eerste toets steviger heeft niet zoveel zin meer want al veel eerste toetsen. Meeste zitten nu te wachten op integrale beoordeling. Iedereen uit termijn. Snellere route, versneld afhandelen? Zowel eerste toets als integrale beoordeling. 5.1.2e en 5.1.2e passen aan.

buiten verzoek

buiten verzoek

Bijlagen:

buiten verzoek

2. Conceptnota beroepen niet-tijdig

buiten verzoek



TER BESPREKING

Aan

OGON

Directie Strategie, Recht  
& Beleid / UHT

5.1.2e

5.1.2e

Opdrachtgever  
DT-UHT

Datum  
29 maart 2022

Notanummer

Bijlagen  
Standaardverweer BNTB

# nota

Gevolgen groeiend aantal beroepen niet-tijdig beslissen

## Aanleiding

In de afgelopen maanden bent u geïnformeerd over het risico op een stijging van het aantal beroepen wegens niet tijdig beslissen (BNTB). Sinds enkele weken ontvangt UHT aanzienlijk meer BNTB's. Dat betekent dat het fifo-principe (verder) wordt losgelaten. Op enig moment kan een botsing ontstaan met het prioriteren van andere urgente zaken. Ook kan een punt worden bereikt waarop het aantal opgelegde beslistermijnen de totale beslis capaciteit van UHT overstijgt.

Graag willen we:

- **Informeren** over de huidige instroom BNTB en een initiële prognose;
- **Bespreken** hoe we de instroom kunnen beperken;
- **Bespreken** wat verbeteringen kunnen zijn van de insteek in juridische procedures;
- **Bespreken** wat de mogelijke impact is van BNTB op het fifo-systeem;
- **Bespreken** welke opties er zijn voor prioritering binnen BNTB wanneer het aantal opgelegde beslistermijnen de capaciteit van UHT overstijgt;
- Het OGON vragen te **besluiten** om urgente casussen te prioriteren boven BNTB.

## Kern

### *Instroom en initiële prognose*

Op ruim 27.000 aanhangige aanvragen voor een integrale beoordeling is tot op heden niet binnen de wettelijke termijn beslist. De actuele prognose is dat in 2022 op nog eens circa 10.000 aanvragen voor een integrale beoordeling niet binnen de wettelijke termijn kan worden beslist. Het aantal ingebrekestellingen (IGS) – toegangsvereiste voor BNTB – is de laatste maanden fors toegenomen (totaal ruim 8.100). In de afgelopen weken is het aantal BNTB's sterk gestegen tot 112 in april. Als de huidige procentuele stijging van BNTB zich doorzet zal in oktober 2022 alle behandelcapaciteit voor IB's exclusief urgentie benodigd zijn voor het beslissen in deze zaken.

### *Beperking instroom*

- UHT kan anticiperen door fifo als uitgangspunt los te laten en nu al de aanmeldingen op te pakken waarop nog binnen de wettelijke termijn beslist kan worden. Op deze manier wordt de totale populatie potentiële BNTB verkleind. Loslaten van fifo botst met gerechtvaardigde verwachtingen van ouders, zoals hieronder wordt uiteengezet. **We verkennen graag in het OGON de voor- en nadelen van deze beheersmaatregel.**

- UHT onderzoekt welke verbeteringen mogelijk zijn in de communicatie met ouders. Bieden van perspectief op een beslissing, uitleg over de voorrang van urgente zaken en over de gevolgen van BNTB voor de behandelvolgorde voor andere aanvragers, kunnen voor ouders aanleiding zijn af te zien van het indienen van BNTB. **We bespreken graag in het OGON hoe de communicatie met ouders op dit punt kan worden verbeterd.**

- Overwogen wordt daarnaast om met inachtneming van de machtenscheiding het gesprek aan te gaan met de Raad voor Rechtspraak en/of de rechtbanken te wijzen op de gevolgen van de optelsom van individuele uitspraken. **We bespreken graag in het OGON wat de mogelijkheden zijn van het aangaan van het gesprek met de rechtspraak en wat daarvan de insteek zou kunnen zijn.**

#### *Insteek juridische procedures*

De huidige insteek in juridische procedures is het vragen van een termijn van 12 weken. Het standaard deel van het verweerschrift is als bijlage bij deze nota gevoegd. Op dit moment volstaat een termijn van 12 weken in de meeste gevallen nog. Niet alle rechtbanken volgen deze lijn. Bij divergerende jurisprudentie is het wenselijk dat de hoogste rechter in hoger beroep één uniforme lijn vaststelt.

- Inhoudelijk is daarbij nog de vraag of er in (hoger) beroep een verderstrekkende insteek voor de hand ligt dan de 12-weken termijn. Die termijn komt naar verwachting immers snel onder druk te staan bij de toenemende aantallen BNTB's en er ontstaat bovendien steeds meer spanning met de behandeling van urgente zaken en het steeds verder loslaten van fifo. Dat is onwenselijk.
- Inzet van een verderstrekkend pleidooi zou kunnen zijn een ruimere termijn te vragen die in twee delen uiteenvalt: een termijn om – zo veel mogelijk aan de hand van fifo - een aanvang te maken met de herbeoordeling c.q. een PZB-er aan te wijzen. En daarna de gebruikelijke termijn van 12 weken om een besluit te nemen. De totale termijn die bij de rechtbank wordt bepleit zou op die manier beduidend meer dan 12 weken kunnen bedragen.
- Welke termijn dan precies wordt bepleit is afhankelijk van de nader te bepalen processtrategie, waaronder de vraag of dit betoog al op korte termijn wordt ingezet of pas als de 12-weken termijn echt niet meer haalbaar blijkt te zijn. Het is uiteindelijk aan de rechter om te bepalen of deze ruimere termijn wordt gevolgd, er dient rekening mee te worden gehouden dat dit niet of slechts gedeeltelijk het geval is. In dat geval kan geprobeerd worden om in hoger beroep uitsluitel over deze insteek te krijgen.
- Steeds zal er bij het vragen van ruime termijnen oog moeten zijn voor de bijzonderheden van het individuele geval. Zaken kunnen bijvoorbeeld onder de huidige urgentie-criteria vallen of anderszins aanleiding geven om binnen een kortere (of langere termijn) te behandelen. Bijvoorbeeld zaken met strafrechtelijke achtergrond waar nog informatie verstrekt moeten worden.
- Het standaardverweer zal na bespreking in het OGON (zo nodig) worden geactualiseerd, waarbij ook zal worden gezien of het gelaagde, complexe karakter van de hersteloperatie nog (kort en bondig) nader kan worden toegelicht. **We bespreken in het OGON graag welke insteek in juridische procedures geboden is en op welke onderdelen het**

### **standaardverweer eventueel aanpassing behoeft.**

#### *Impact BNTB op fifo*

- In het SCT van 24 september 2020 is besloten dat UHT het fifo-systeem toepast. Het opvolgen van rechterlijke beslistermijnen doorbreekt dat systeem. De verplichting om aan die termijnen te voldoen, volgt uit het wettelijk stelsel en het gezag van rechterlijke uitspraken. In de aanbiedingsbrief bij de 10e VGR is de Kamer meegedeeld dat UHT alles in het werk stelt om aan een door de rechter opgelegde beslistermijn tegemoet te komen. Dat leest als een onvoorwaardelijke voorrang voor BNTB (met inachtneming van overige urgente situaties). Niet opvolgen van rechterlijke uitspraken draagt niet bij aan herstel van vertrouwen in de rechtsstaat. UHT verbeurt in dat geval bovendien dwangsommen van normaliter €100,- per dag tot een maximum van €15.000,- per niet tijdig genomen besluit. Als na overschrijding van de rechterlijke beslistermijn nog altijd geen besluit is genomen, kan de ouder bovendien opnieuw een BNTB instellen. De rechter kan UHT dan wederom een dwangsom opleggen die in een vergelijkbare situatie bij de IND veelal hoger uitviel.

- Tegelijkertijd botst het (verder) loslaten van fifo met toezeggingen aan ouders over planning en behandelvolgorde. Voorrang geven aan rechterlijke beslistermijnen maakt het ondoenlijk om voor de behandeling van overige aanvragen een planning te maken en de betreffende ouders perspectief te bieden. Het tart bovendien het rechtsgevoel dat ouders als gevolg van vertraging bij UHT in actie moeten komen om niet 'onderaan de stapel te belanden'. Dit draagt niet bij aan herstel van vertrouwen in de overheid.

- Opvolging van rechterlijke beslistermijnen heeft tot gevolg dat het fifo-systeem (steeds verder) wordt losgelaten. De behandelvolgorde wordt dan gedicteerd door opgelegde beslistermijnen. Op enig moment kan de situatie ontstaan dat het aantal op te volgen rechterlijke beslistermijnen de capaciteit van UHT overstijgt en UHT dwangsommen gaat verbeuren. **We bespreken in het OGON graag de consequenties van het (steeds verder) loslaten van het fifo-beginsel.**

#### *Prioritering binnen BNTB*

Ook wanneer fifo volledig wordt losgelaten kan op enig moment de situatie ontstaan dat de beslis capaciteit ontoereikend is om alle rechterlijke beslistermijnen op te volgen. UHT verbeurt dan dwangsommen. In die situatie zal een nieuwe prioritering moeten worden vastgesteld. Die kan zich o.a. richten op doelgroepen of het beperken van de totale financiële schade. **We bespreken in het OGON graag de volgende opties, mogelijke alternatieven en mogelijke prioriteringen:**

1. Nieuwe door rechterlijke beslistermijnen gedicteerde behandelvolgorde volgen ook als die termijnen niet gehaald worden;
2. Steeds de meest recente rechterlijke beslistermijnen opvolgen (mede om financieel risico te beperken);
3. Prioriteren van nader te specificeren groepen aanvragers teneinde het verbeuren van dwangsommen te voorkomen (voorbeeld: aanvrager die is veroordeeld wegens fraude en van wie de IB nog niet rond is omdat gewacht wordt op aanvullende stukken van het OM)
4. Voorrang voor ouders die een toewijzing hebben ontvangen bij de eerste toets boven ouders die een afwijzing hebben ontvangen;
5. Voorrang op basis van hoogte van de terugvordering

6. Voorrang op basis van werklust, waarbij voorrang wordt gegeven aan minder complexe zaken.

#### *Urgentie prioriteren boven BNTB*

Bij een grote toestroom aan BNTB's kan de situatie ontstaan dat een keuze moet worden gemaakt tussen opvolging van rechterlijke beslistermijnen en andere urgente situaties. Urgentie ziet altijd op schrijnende situaties. Dat is in het kader van BNTB niet altijd aan de orde. **We stellen daarom voor urgente gevallen voor te laten gaan op BNTB's. Bij de rechter zal – vroegtijdig - aandacht worden gevraagd voor het mogelijke conflict tussen het voorkomen van dwangsommen en het prioriteren van urgente zaken.** Opmerking verdient dat de herijking kan leiden tot een toename van het aantal ouders die aanspraak kunnen maken op voorrang vanwege urgentie.

#### **Advies DT-UHT**

Het DT UHT heeft op 9 mei gesproken over de kwestie BNTB en zou het volgende willen meegeven:

- Het DT is van mening dat urgente situaties altijd met voorrang behandeld moeten worden, ook t.o.v. rechterlijke uitspraken.
- UHT heeft op dit moment nog de capaciteit om rechterlijke uitspraken op te volgen. Het DT stelt voor om zo lang mogelijk aan rechterlijke beslistermijnen tegemoet te komen. Dat gaat ten koste van de fifo-werkwijze met als risico dat de afgegeven planning die op internet is gepubliceerd niet gehaald wordt.
- Het DT constateert dat in de rechterlijke uitspraken geen rekening gehouden wordt met de gevolgen voor de totale populatie. Om die reden adviseert het DT om ambtelijk met de Raad voor de Rechtspraak en de rechtbanken in gesprek te gaan met inachtneming van de machtscheiding.
- Het DT constateert dat zowel wanneer IGS en BNTB's met voorrang worden behandeld, als wanneer deze niet met voorrang worden behandeld er uiteindelijk een dwangsom moet worden betaald. Dat vergroot het risico op een toenemend beroep op deze regelingen.
- Het DT constateert dat bij het loslaten van fifo de onmogelijkheid ontstaat om ouders op transparante wijze inzicht te geven in de aanpak en de volgorde van behandeling.
- Het DT onderzoekt graag op welk moment en met welke inzet in hoger beroep kan worden gegaan.
- Het DT adviseert dringend om de volle omvang van de consequenties van het opvolgen van rechterlijke beslistermijnen te bespreken met de Tweede Kamer. De Kamer kan dan tot een gewogen oordeel komen omtrent de gevolgen van het opvolgen van rechterlijke beslistermijnen voor de totale populatie van aanvragers.

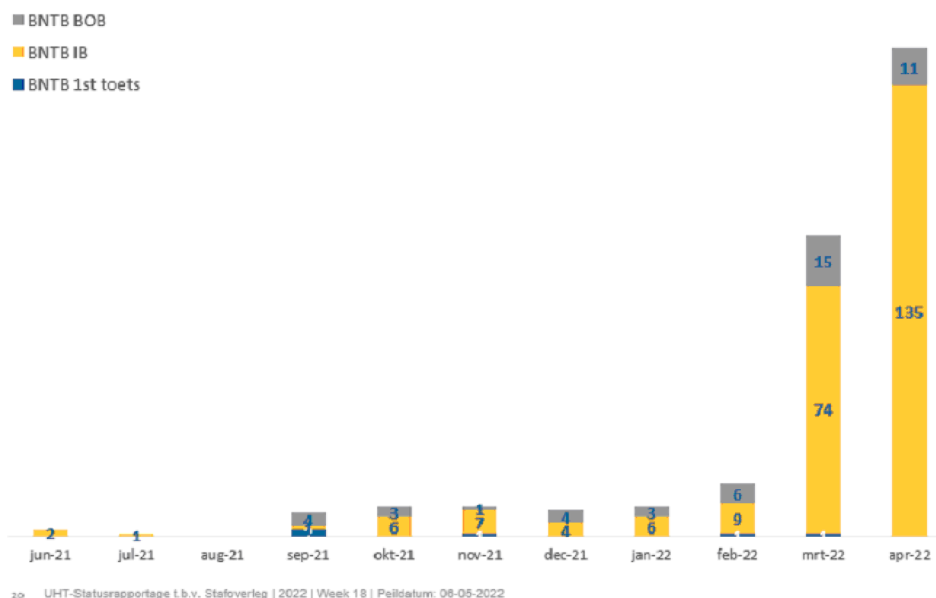
#### **Toelichting**

##### *Instroom en initiële prognose*

- Op ruim 27.000 aanhangige aanvragen voor een integrale beoordeling is tot op heden niet binnen de wettelijke termijn beslist. De actuele prognose is dat in 2022 op nog eens circa 10.000 aanvragen voor een integrale beoordeling niet binnen de wettelijke termijn kan worden beslist. Het aantal ingebrekestellingen (IGS) – toegangsvereiste voor BNTB - is de laatste maanden fors toegenomen (totaal ruim 8.100).

- In de afgelopen weken is het aantal BNTB's sterk gestegen. Of en wanneer een grotere stijging zich aandient is onbekend. Het risico van een verdere toename is reëel tegen de achtergrond van het grote en stijgende aantal aanvragen en bezwaren waarbij de wettelijke beslistermijn is overschreden in combinatie met het grote aantal IGS.
- In maart 2022 ontving UHT 74 en in april 112 BNTB's wegens overschrijding van de wettelijke termijn voor het nemen van een integrale beoordeling (IB). De behandelcapaciteit voor IB betreft circa 600 per maand (exclusief voorrang wegens urgentie).
- De toekomstige instroom laat zich erg moeilijk voorspellen. Bij gebrek aan representatieve gegevens hebben we ervoor gekozen om de procentuele stijging tussen maart en april als uitgangspunt te nemen. In dat geval wordt bij het loslaten van fifo in oktober 2022 het omslagpunt bereikt waarop het aantal op te volgen rechterlijke uitspraken de productiecapaciteit voor IB overstijgt. Zou de procentuele stijging ten opzichte van februari als basis worden genomen, dan zal dat punt nog eerder worden bereikt.
- Alle ouders die UHT in gebreke hebben gesteld (of dat in de toekomst nog doen) kunnen op enig moment een of meer BNTB's indienen. Of en wanneer zij dat doen is niet te voorspellen. Er kan op enig moment een zelfversterkend effect optreden dat een zeer snelle stijging bewerkstelligt, maar dat kan ook uitblijven. Feit is dat UHT voorbereid moet zijn op de situatie dat een omslagpunt wordt bereikt en fifo mogelijk volledig wordt losgelaten.

### Instroom BNTB



- In maart 2022 ontving UHT 74 en in april 135 BNTB's wegens overschrijding van de wettelijke termijn voor het nemen van een integrale beoordeling (IB). De behandelcapaciteit voor IB betreft circa 600 per maand (exclusief voorrang wegens urgentie). De toekomstige instroom laat zich erg moeilijk voorspellen. Bij gebrek aan representatieve gegevens is ervoor gekozen om de procentuele

stijging tussen maart en april als uitgangspunt te nemen. In dat geval wordt in augustus-september 2022 het omslagpunt bereikt waarop het aantal op te volgen rechterlijke uitspraken de productiecapaciteit voor IB overstijgt. Zou de procentuele stijging ten opzichte van februari als basis worden genomen, dan wordt dat punt nog eerder bereikt. Alle ouders die UHT in gebreke hebben gesteld (of dat in de toekomst nog doen) kunnen op enig moment een of meer BNTB's indienen. Of en wanneer zij dat doen is niet te voorspellen. Er kan op enig moment een zelfversterkend effect optreden dat een zeer snelle stijging bewerkstelligt, maar dat kan ook uitblijven. Feit is dat UHT voorbereid moet zijn op de situatie dat een omslagpunt wordt bereikt en FIFO volledig wordt losgelaten.

**Nota bene**

UHT ontvangt daarnaast BNTB's wegens overschrijding van de wettelijke termijn voor het nemen van een beslissing op bezwaar. Die aantallen leveren voorlopig geen problemen op in de uitvoering en zijn om die reden buiten beschouwing gelaten in het vorengaande. In de toekomst is het wel denkbaar dat zich een toename van het aantal BNT's in bezwaarzaken voordoet, ook gelet op de relatief korte behandeltermijnen in bezwaar. UHT is met de BAC in gesprek over hoe de gevolgen van een mogelijke forse stijging van BNTB's kunnen worden opgevangen.



29-03-2022

TER BESPREKING

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Strategie, Recht  
& Beleid

5.1.2.e

5.1.2.e  
5.1.2.d

# nota

Groeiend aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen

## Aanleiding

In de tweede helft van 2021 is het risico geïdentificeerd dat een toenemend aantal ouders wegens overschrijding van de wettelijke beslistermijn de gang naar de rechter zou maken. Over overschrijding van de beslistermijnen zijn we in de 8<sup>e</sup> VGR gaan rapporteren en over het risico op een toenemend beroep op de rechter hebben we in de 9<sup>e</sup> VGR de Kamer geïnformeerd.

Dat risico is zich in de afgelopen weken in sterk toenemende mate aan het materialiseren met een groeiend aantal zogenoemde 'beroepen wegens niet-tijdig beslissen'. Een sterke verdere toename vormt een significant financieel en uitvoeringstechnisch risico.

Er is in 2021 en recent opnieuw gekeken naar mogelijke beheersmaatregelen, die zijn echter in zeer beperkte mate voorhanden. Deze nota informeert u over de stand van zaken en de maatregelen die we nemen en overwegen. We bespreken deze nota graag donderdag 31 maart met u.

## Advies

Wij adviseren richting Kamer, rechterlijke macht en ouders transparant te zijn over dit risico en het gebrek aan oplossingen.

## Kern

- Medio vorig jaar is geconstateerd dat de onverwacht hoge toestroom van aanmeldingen begin 2021, er mogelijk toe leidt dat veel aanvragen en bezwaarschriften naar verwachting **niet binnen de wettelijke termijnen** kan worden beslist. In de 8<sup>e</sup> VGR is ook voor het eerst aan de Kamer gerapporteerd over overschrijding van wettelijke termijnen.
- Op ruim **12.500 aanvragen** voor een integrale beoordeling is tot op heden niet binnen de wettelijke termijn beslist. De actuele prognose is dat in 2022 op **nog eens circa 28.500 aanvragen** voor een integrale beoordeling **niet binnen de wettelijke termijn** kan worden beslist.
- Ouders kunnen bij niet tijdig beslissen UHT **in gebreke stellen (IGS)** en vervolgens een **beroep niet-tijdig (BNT)** instellen bij de rechtbank.

Datum

29 maart 2022

Notanummer

2022-0000108325

Bijlagen

geen

link met  
aanpak  
BAC ca?  
ddspen?  
capaciteit

- Het aantal IGS – toegangsvereiste voor een BNT – **neemt de laatste weken fors toe**. Ook het aantal BNT's stijgt. Dat voedt de verwachting dat het **aantal BNT's op afzienbare termijn sterk verder zal stijgen**.
- Als ouders grootschalig met een BNT een korte beslistermijn afdwingen kan een **zichzelf versterkend proces** ontstaan.
- Een verdere toename kan grote **financiële en uitvoeringstechnische gevolgen** hebben. De verwachting is dat de kosten kunnen oplopen tot in ieder geval € 14 miljoen, bovenop de voor reeds voor IGS gereserveerde € 70 miljoen. Dit bedrag kan potentieel significant hoger uitvallen, dit wordt met name bepaald door het aantal gedupeerden dat na IGS ook daadwerkelijk een BNT instelt.
- Deze eventuele budgettaire tegenvaller zal zoals gebruikelijk moeten worden ingepast binnen het reeds beschikbare Toeslagenbudget. Gezien het potentieel omvangrijke bedrag is dit risico als dreiging gemeld in de Uitwerkingsbrief bij de Voorjaarsbesluitvorming 2022.
- Op een BNT kan een rechter bij vonnis een beslistermijn stellen onder last van een dwangsom. Tot op heden kan het verbeuren van dwangsommen veelal nog worden voorkomen, door het alsnog met voorrang nemen van een beslissing. Bij een forse toename van het aantal BNT's zal naar verwachting spoedig het punt worden bereikt dat rechterlijke **beslistermijnen niet meer kunnen worden gehaald**. Deze mogelijkheid is in de 9<sup>e</sup> VGR ook al expliciet benoemd, zie bijlage 1.
- We hebben in 2021 en ook recent opnieuw gekeken naar mogelijkheden om een groot aantal BNT's te voorkomen, dan wel te voorkomen dat dwangsommen worden verbeurd na een rechtelijk vonnis. **De mogelijkheden zijn echter zeer beperkt voorhanden**.
- De theoretisch mogelijkheid van een **wetswijziging** om BNT's uit te sluiten of te beperken stuit op bezwaren van juridische en politiek-bestuurlijke aard. Het precedent bij de IND van een spoedwet, waarbij het opleggen van dwangsommen is uitgesloten laat zich niet met onderhavige situatie vergelijken en is bovendien recent door de rechter onverbindend verklaard wegens strijd met hoger recht. Er is een beperkte mogelijkheid om op te schalen en deze extra capaciteit in te zetten om vooral evident niet-gedupeerden versneld af te handelen (verkorte beoordelingen). Dit zal een paar duizend beroepen niet-tijdig kunnen voorkomen.

#### Toelichting

- Als UHT een wettelijke termijn, bijvoorbeeld van 12 maanden voor de Integrale Beoordeling, overschrijdt, kan een ouder UHT in gebreke stellen. Daarmee geeft een ouder UHT nog 2 weken om te beslissen.
- Om dit proces laagdrempelig te houden is daarvoor een standaard formulier opgesteld. Na 2 weken verbeurt UHT automatisch een bestuurlijke dwangsom van ten hoogste €1.442 wegens niet tijdig-beslissen. Het betaalproces voor uitbetaling van dwangsommen wordt ingericht en is naar verwachting in april gereed.
- Vervolgens kan de ouder een BNT instellen. De rechter zal UHT dan een nieuwe beslistermijn stellen, en koppelt aan het niet halen daarvan een last onder dwangsom. Die dwangsom bedraagt veelal €100 per dag met een maximum van €15.000.
- UHT volgt het FIFO-principe. Daarbij wordt een marge van 15% procent gereserveerd waarbinnen in urgente situaties voorrang wordt verleend.

Daartoe worden ook BNT's gerekend. Door een toename van het aantal BNT's komt het FIFO-systeem onder druk te staan. Bij een grote toestroom zal FIFO volledig moeten worden losgelaten. Het voldoen aan rechterlijke beslistermijnen zal in die situatie leiden tot een noodgedwongen grootschalige aanpassing van de volgorde van behandeling van aanvragen en bezwaren. Dit heeft een negatieve impact op de behandelsnelheid van alle ouders.

- Het maken van een inschatting van het financieel risico van BNT is complex. Dit hangt onder meer af van een schatting van:
  - Het aantal BNT's dat wordt ingesteld. Eén persoon kan voor meerdere openstaande beslissingen een BNT instellen. Het bekend worden van de mogelijkheid om een snelle beslissing af te dwingen kan ertoe leiden dat meer ouders van dit recht gebruik gaan maken, waardoor een zichzelf versterkend proces kan ontstaan.<sup>1</sup>
  - De beslistermijn die de rechter aan UHT geeft. Naarmate er meer BNT's worden ingediend zal de behandeltijd bij de rechtbank wel toenemen en neemt de kans op een beslissing voor de uitspraak toe.
- In de gevallen waarin er te laat op bezwaar of de integrale beoordeling is beslist, is er tot nu toe in 20% van de gevallen een IGS ingediend. Als 10 % van alle IGS-stellingen ook een beroep niet tijdig indient, dan is de prognose van de potentiële kosten voor gerechtelijke dwangsommen tot en met eind 2024 ca. € 14.000.000,-. Deze kosten doen zich alleen voor als de door de rechter opgelegde beslistermijnen niet worden gehaald en daarna tevens de volledige dwangsom wordt verbeurd. Het percentage BNT ligt op dit moment nog lager dan 10%, maar de verwachting is dat dit zal gaan stijgen, net als het percentage IGS. Als deze percentages en het aantal termijnoverschrijdingen verder oplopen dan kunnen deze potentiële kosten significant oplopen miljoenen euro's. Zoals ook bij de IND het geval was, is een nauwkeurige raming niet te geven, vanwege de grote onzekerheden, waaronder het aantal mensen dat gebruik maakt van IGS en BNT, en het moment waarop, de doorlooptijden bij de rechter, de beslis capaciteit afgezet tegen het aantal ingediende BNTs en de mogelijkheid meerdere malen een BNT in te dienen.
- Eventuele budgettaire tegenvallers zullen zoals gebruikelijk moeten worden ingepast binnen het reeds beschikbare Toeslagenbudget. Gezien het potentieel omvangrijke bedrag is dit risico als dreiging gemeld in de Uitwerkingsbrief bij de Voorjaarsbesluitvorming 2022.
- Naar aanleiding van reeds ingediende BNT zijn de volgende ervaringscijfers relevant. De rechter heeft tot op heden 16 uitspraken gedaan n.a.v. een BNT. In 8 gevallen is het beroep (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard, bijvoorbeeld omdat er geen voorafgaande ingebrekestelling was ingediend. Bij 8 uitspraken zijn beslistermijnen opgelegd, variërend van 2 tot 8 weken, telkens met de bovengenoemde last van €100/dag en een maximum van €15.000. Deze beslistermijnen zijn in 3 recente zaken niet gehaald; er zijn nog geen dwangsommen verbeurd. De rechter doet op dit moment binnen circa 8 weken na binnenkomst van het beroepschrift uitspraak, tenzij een onderzoek (ter zitting) nodig is.

<sup>1</sup> In een vergelijkbare situatie bij de IND stelde 8,1% van de aanvragers een BNT in.

## Beheersmaatregelen

- Er wordt zo veel mogelijk ingezet op het beperken van termijnoverschrijdingen.
  - In het kader van de Herijking wordt ingezet op versnelde afdoening van eenvoudige zaken om zoveel mogelijk ouders niet onnodig in onzekerheid te laten. Dit betreffen bijvoorbeeld de situaties waarin duidelijke gronden zijn voor afwijzing (evident geen recht), dan wel wanneer ouders voldoende financieel zijn geholpen met € 30.000. De inzet van extra capaciteit voor deze versnelde afdoening kan mogelijk een paar duizend beroepen-niet tijdig voorkomen. Dit is een beperkt effect, maar het laat wel zien dat we serieus proberen te versnellen. Dan is het wel zaak om hier snel toe over te gaan, vooruitlopend op de Herijking. Deze aanpak leidt mogelijk tot kritiek dat gedupeerde ouders langer moeten wachten op hun integrale beoordeling, omdat (vooral) niet-gedupeerden voorrang krijgen. Echter, door versnelde afhandeling (in plaats van een uitgebreide integrale beoordeling), komen gedupeerde ouders uiteindelijk juist eerder aan de beurt, zij het dat de groep gedupeerde ouders vooraan in de wachtrij daar niet van zal profiteren.
  - het maximaal benutten van verlengings- en opschortingsmogelijkheden van beslistermijnen in die situaties waarin daarvoor aanleiding bestaat; *welke?*
  - het voor zover mogelijk versneld behandelen van zaken, zowel in bezwaar als in beroep;
  - het bepleiten van ruimere termijnen bij de rechter, tot nu toe variëren de termijnen tussen de 2 tot 8 weken. We hebben het verweer in BNT zaken aangepast om rechtbanken te bewegen tot een langere termijn (10 weken); het eerste beeld is dat rechters daar welwillend tegenover staan<sup>2</sup>.
- Daarnaast zal worden gekeken of in gesprek met de aanvrager een reëel perspectief kan worden geschetst over de afhandeling en of daarmee IGS-en en BNT's zijn te voorkomen. Op dit moment worden er zogenoemde 'wachtkaatjes' voorbereid voor mensen die al lang in het proces zitten.
- Deze maatregelen hebben een mitigerend effect, maar lossen niet de overschrijding van de beslistermijnen op. Een fundamentele versnelling van het proces is in de herijking onderzocht maar heeft niet tot resultaat geleid.
- Van belang is daarbij ten slotte dat ouders van wie de beslistermijn is overschreden veelal al wel in aanzienlijk mate zijn geholpen, met de forfaitaire €30.000, met hun schulden en met brede hulp. Dat gegeven zullen we in communicatie, bijvoorbeeld in verweer, ook nadrukkelijker naar voren brengen.

## Wetgeving

Door het aanpassen van wetgeving kan – in theorie – het probleem worden aangepakt, maar dit stuit wel op problemen van politieke en juridische aard. De mogelijke aanpassingen zien op:

- a) Het generiek verlengen van beslistermijnen die gelden voor aanvragen of in bezwaar;
- b) Het opnemen cq uitbreiden van gronden om de beslistermijn op te schorten;

<sup>2</sup> De rechter paste bij de IND een werkwijze toe met dwangsommen gemaximeerd op € 7.500,- en realistische beslistermijnen waarbij 8+8 weken als uitgangspunt gold (om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen).

- c) Het nemen van maatregelen om wettelijke dwangsommen buiten werking te stellen.

Ad a) ten aanzien van beslistermijnen voor aanvragen geldt dat hier slechts zeer beperkt winst kan worden gehaald:

- Er is al sprake van een in juridische zin ruime termijn van in totaal 12 maanden;
- in veel gevallen is de beslistermijn al verlopen of verstrijkt deze voordat een wetswijziging is doorgevoerd. In 12.500 gevallen (Catshuisregeling en IB) is de termijn reeds verstreken, in 2022 komen daar naar verwachting nog 28.500 gevallen bij. Als er in de Wet Hersteloperatie een ruimere termijn zou worden opgenomen en deze wet in 2023 zou worden ingevoerd, dan is in meer dan 40.000 gevallen de beslistermijn al verstreken. Juridisch gezien is het niet mogelijk om een al verstreken termijn te laten herleven, nog daargelaten de politieke kwetsbaarheid.
- Voor alle aanvragen die nog onder de huidige regels zijn ingediend, en waarvan de termijn op het moment van de wetswijziging nog niet is verstreken, is de juridische inschatting dat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel in de weg staan aan het toepassen van tussentijds verruimde termijnen. Bovendien wordt ook dit politiek als kwetsbaar gezien.
- De verwachting is dat het aantal aanvragen dat pas na een wetswijziging wordt ingediend slechts zeer beperkt zal zijn. Voor deze groep spelen de minste juridische bezwaren, maar de beperkte omvang van de groep maakt dat de opbrengst zeer gering zal zijn. Bovendien blijft een aanpassing ook voor deze groep politiek kwetsbaar.

Voor beslistermijnen in bezwaar gelden vergelijkbare bezwaren, al is dat deels in mindere mate:

- De beslistermijn in bezwaar is maximaal 18 weken na het verstrijken van de bezwaartermijn, op basis van de termijn in de Awb die gebruikelijk is bij het inschakelen van een adviescommissie (de BAC).
- Het is in andere sectorale wetten niet ongebruikelijk dat er ruimere beslistermijnen gelden. Zo is in de Vreemdelingenwet een standaardtermijn van 19 weken opgenomen, die ook kan worden verlengd en in voorkomende gevallen verdaagd (opgeschort).
- De termijnen voor bezwaarzaken zullen in relatief minder zaken verstreken zijn, bezwaartermijnen gaan immers pas later in het proces lopen.
- Met de huidige doorlooptijden in bezwaar, in het bijzonder bij de BAC, zal een verruiming van de termijnen slechts in beperkte mate soelaas bieden.

Ad b)

In het huidige proces zitten meer knelpunten om termijnen te halen, waaronder het (verplicht) voorleggen aan commissies. De doorlooptijden van deze commissies, in het bijzonder de BAC en de CWS, zijn aanzienlijk. Het opnemen van een opschortingstermijn in het geval zaken aan een commissie worden voorgelegd zou daartoe overwogen kunnen worden, in het bijzonder in bezwaar.

Hiervoor gelden echter dezelfde bezwaren als toegelicht onder ad a). In aanvulling daarop geldt nog dat het opnemen van een (ongeclausuleerde) opschortingsmogelijkheid een prikkel wegneemt om zo snel mogelijk te beslissen,

terwijl de inzet er juist op is gericht de doorlooptijden bij de BAC (en andere commissies) te bekorten. Een verruimde opschortingstermijn zal niet als gerechtvaardigd worden gezien als verkorting van de doorlooptijd ook een mogelijkheid is.

Ad c) Verder is met een tijdelijke wet BNT en de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig-beslissen bij de IND uitgesloten. Dit was een uitzonderlijke maatregel. De invoering bij de IND leidde tot zeer kritische beschouwingen en vond plaats onder omstandigheden die zich maar gedeeltelijk met de problematiek bij de hersteloperatie laten vergelijken. Zo was er in dat geval een meerderheid in de Kamer die het verbeuren van dwangsommen onacceptabel vond, hetgeen werd versterkt doordat ook relatief kansloze aanvragers dwangsommen opstrekten. Een vergelijkbare aanpassing bij Toeslagen vormt een verregaande inbreuk op de rechtsbescherming van de ouder, die al is gedupeerd door tekortschietende rechtsbescherming. Recentelijk is deze IND-wet door de rechter in eerste aanleg onverbindend verklaard wegens strijd met het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel<sup>3</sup>. De uitleg daarvan door de rechter is ook relevant voor de Hersteloperatie vanwege de equivalent van dat beginsel in artikel 6 EVRM en in algemene rechtsbeginselen.

Zo de bestuursrechter het buiten werking stellen van dwangsommen zou accepteren, zullen hier de nodige procedures aan vooraf gaan, die ook capaciteit kosten. Bovendien staat dan nog altijd de route naar de civiele rechter open. Bovendien zal ook hier het bereik van de wet beperkt zijn gelet op de rechtszekerheid. In het geval van de IND zag de wet alleen op procedures waarin er nog geen dwangsom was ingediend toen de wet in werking trad.

#### **Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

---

<sup>3</sup> <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:2641>

Bijlage 1 Tekst 9<sup>e</sup> VGR over beroepen niet-tijdig

9e VGR, p. 40:

*"Voorstelbaar is dat een laagdrempelige voorziening om UHT in gebreke te stellen ook leidt tot een toename van het aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen. UHT zal altijd het uiterste in het werk stellen om aan een rechterlijke uitspraak met de bijbehorende termijn tegemoet te komen. Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat op enig moment een dwangsom zal worden verbeurd. Het voorgaande geldt temeer indien het aantal ouders dat met succes een beroep op de rechter doet toeneemt en de rechter daarbij een in verhouding korte beslistermijn stelt. Het is niet ondenkbaar dat UHT in een dergelijke situatie tegen de grenzen van de capaciteit gaat aanlopen."*

**BOA adviseur:**

5.1.2.e

**Notitienummer:**

[DGT 108325 Groeiend aantal  
beroepen wegens niet-tijdig  
beslissen](#)

**Datum:**

30 maart 2022

**Urgentie:**

Heden

**Advies bestuurlijk adviseur**

☒ Zelf lezen

☐ Ongezien doorzetten

**Toelichting:**

Een toenemend aantal ouders maakt wegens overschrijding van de wettelijke beslistermijn de gang naar de rechter. Dit risico is reeds gemeld aan TK.

Het risico is zich in de afgelopen weken in sterk toenemende mate aan het materialiseren met een groeiend aantal 'beroepen wegens niet-tijdig beslissen'. Dit vormt een significant financieel en uitvoeringstechnisch risico. Dit risico is als dreiging gemeld in de Uitwerkingsbrief bij de Voorjaarsbesluitvorming 2022.

Er is recent opnieuw gekeken naar mogelijke beheersmaatregelen, die zijn echter in zeer beperkte mate voorhanden. Van deze opties lijkt ad b (onder wetgeving, p. 5) het meest interessant. Goed om kennis van te nemen.

**To:** 5.1.2.e (SRB) 5.1.2e @minfin.nl  
**Cc:** 5.1.2.e (SRB) 5.1.2e @minfin.nl  
**From:** 5.1.2.e (SRB)  
**Sent:** Wed 3/30/2022 4:19:29 PM  
**Subject:** Nota BNT - Optimaal benutten termijnen en opachtingsmogelijkheden - Groeiend aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen  
**Received:** Wed 3/30/2022 4:19:29 PM  
[DGT 108325 Groeiend aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen.docx](#)

Dag 5.1.2.e

Bijgaande nota wordt morgen besproken met de stas. Vooruitlopend op de terugkoppeling die we daarvan vast snel ontvangen, een van de punten die ik met 5.1.2.e al besprak om sowieso op te pakken en tegen de vaktechnische lijn aan te houden:

In de nota staat kort gezegd beschreven dat zo optimaal mogelijk gebruik wordt gemaakt van de verlengings- en opachtingsmogelijkheden die er zijn.

Dat is natuurlijk makkelijk opgeschreven, maar een kritische blik kan denk ik geen kwaad: maken we dit echt ten volle waar in de praktijk.

Ik ben benieuwd naar jouw perspectief: heb jij het gevoel dat dit allemaal in kunnen en kruiken is of denk jij bijv dat het samenbrengen van verschillende perspectieven (vaktechnisch, formuleren brieven, belondes die plaatsvinden over voortgang dossier) nog toegevoegde waarde zou kunnen hebben?

ik heb 5.1.2.e jij aangeboden mee te willen denken, ook qua inventarisatie. Heb zelf wel eens het gevoel dat er in de uitvoering soms nog wel winst te behalen is.

Benieuwd naar je gedachten.

Verzonden met BlackBerry Work  
(www.blackberry.com)

---

**Van:** 5.1.2.e (SRB) <5.1.2e @minfin.nl>  
**Datum:** dinsdag 29 mrt. 2022 11:31 AM  
**Aan:** 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2.e (HB) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e (BOA/Advies) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e (BOA) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e (BDG) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e (BO) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e (FEZ/BC) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e (CR) <5.1.2e @minfin.nl>  
**Kopie:** 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2.e (SRB) <5.1.2e @minfin.nl>, 5.1.2.e @minfin.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>, 5.1.2e @toeslagen.nl <5.1.2e @toeslagen.nl>  
**Onderwerp:** afronden parafenlijn vandaag - DGT 108325 Groeiend aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen

Beste allemaal,

Graag informeer ik jullie over bijgevoegde nota, die vandaag in digidoc is geplaatst. Nota is ter voorbereiding van gesprek met stas T&D donderdag en zou om die reden de stas vandaag moeten bereiken. Het is een nota ter bespreking.

Nota is DGT-UHT-DGH afgestemd en al eerder in verschillende gremia besproken ter voorbereiding. Aanpassingen naar aanleiding van die besprekingen zijn verwerkt, cijfers zijn geactualiseerd (UHT – C&R). De lijn zoals die in Digidoc is opgenomen is

DGT SR&B

DGT C&R

DG T

DG H

FEZ/BC

En vervolgens de gebruikelijke route via BOA.

mr. drs. 5.1.2.e

5.1.2.e

Directie Strategie, Recht & Beleid Toeslagen, Afdeling Juridische Zaken & Vaktechniek  
Directoraat-Generaal Toeslagen, Ministerie van Financiën

m: 5.1.2.e

e: 5.1.2.e@minfin.nl

a: Korte Voorhout 7, 2511CW, Den Haag



**TER BESPREKING**

Aan

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

Directie Strategie, Recht  
& Beleid

# nota

Groeiend aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen

5.1.2.e

5.1.2.e  
5.1.2.e

## Aanleiding

In de tweede helft van 2021 is het risico geïdentificeerd dat een toenemend aantal ouders wegens overschrijding van de wettelijke beslistermijn de gang naar de rechter zou maken. Over overschrijding van de beslistermijnen zijn we in de 8<sup>e</sup> VGR gaan rapporteren en over het risico op een toenemend beroep op de rechter hebben we in de 9<sup>e</sup> VGR de Kamer geïnformeerd.

Dat risico is zich in de afgelopen weken in sterk toenemende mate aan het materialiseren met een groeiend aantal zogenoemde 'beroepen wegens niet-tijdig beslissen'. Een sterke verdere toename vormt een significant financieel en uitvoeringstechnisch risico.

Er is in 2021 en recent opnieuw gekeken naar mogelijke beheersmaatregelen, die zijn echter in zeer beperkte mate voorhanden. Deze nota informeert u over de stand van zaken en de maatregelen die we nemen en overwegen. We bespreken deze nota graag donderdag 31 maart met u.

## Advies

Wij adviseren richting Kamer, rechterlijke macht en ouders transparant te zijn over dit risico en het gebrek aan oplossingen.

## Kern

- Medio vorig jaar is geconstateerd dat de onverwacht hoge toestroom van meldingen begin 2021, er mogelijk toe leidt dat veel aanvragen en bezwaarschriften naar verwachting **niet binnen de wettelijke termijnen** kan worden beslist. In de 8<sup>e</sup> VGR is ook voor het eerst aan de Kamer gerapporteerd over overschrijding van wettelijke termijnen.
- Op ruim **12.500 aanvragen** voor een integrale beoordeling is tot op heden niet binnen de wettelijke termijn beslist. De actuele prognose is dat in 2022 op **nog eens circa 28.500** aanvragen voor een integrale beoordeling **niet binnen de wettelijke termijn** kan worden beslist.
- Ouders kunnen bij niet tijdig beslissen **UHT in gebreke stellen (IGS)** en vervolgens een **beroep niet-tijdig (BNT)** instellen bij de rechtbank.

**Datum**

29 maart 2022

**Notanummer**

2022-0000108325

**Bijlagen**

geen

- Het aantal IGS – toegangsvereiste voor een BNT – **neemt de laatste weken fors toe**. Ook het aantal BNT's stijgt. Dat voedt de verwachting dat het **aantal BNT's op afzienbare termijn sterk verder zal stijgen**.
- Als ouders grootschalig met een BNT een korte beslistermijn afdwingen kan een **zichzelf versterkend proces** ontstaan.
- Een verdere toename heeft grote **financiële en uitvoeringstechnische gevolgen**. De verwachting is dat de kosten oplopen tot in ieder geval tientallen miljoenen, bovenop de reeds voor IGS gereserveerde € 70 miljoen.
- Op een BNT kan een rechter bij vonnis een **beslistermijn** stellen onder last van een **dwangsom**. Tot op heden kan het verbeuren van dwangsommen veelal nog worden voorkomen, door het alsnog met voorrang nemen van een beslissing. Bij een forse toename van het aantal BNT's zal naar verwachting spoedig het punt worden bereikt dat rechterlijke **beslistermijnen niet meer kunnen worden gehaald**. Deze mogelijkheid is in de 9<sup>e</sup> VGR ook al expliciet benoemd, zie bijlage 1.
- We hebben in 2021 en ook recent opnieuw gekeken naar mogelijkheden om een groot aantal BNT's te voorkomen, dan wel te voorkomen dat dwangsommen worden verbeurd na een rechtelijk vonnis. **De mogelijkheden zijn echter zeer beperkt voorhanden**.
- De theoretisch mogelijkheid van een **wetswijziging** om BNT's uit te sluiten of te beperken stuit op bezwaren van juridische en politiek-bestuurlijke aard. Het precedent bij de IND van een spoedwet, waarbij het opleggen van dwangsommen is uitgesloten laat zich niet met onderhavige situatie vergelijken en is bovendien recent door de rechter onverbindend verklaard wegens strijd met hoger recht. Er is een beperkte mogelijkheid om op te schalen en deze extra capaciteit in te zetten om vooral evident niet-geduceerden versneld af te handelen (verkorte beoordelingen). Dit zal een paar duizend beroepen niet-tijdig kunnen voorkomen.

## Toelichting

- Als UHT een wettelijke termijn, bijvoorbeeld van 12 maanden voor de Integrale Beoordeling, overschrijdt, kan een ouder UHT in gebreke stellen. Daarmee geeft een ouder UHT nog 2 weken om te beslissen.
- Om dit proces laagdrempelig te houden is daarvoor een standaard formulier opgesteld. Na 2 weken verbeurt UHT automatisch een bestuurlijke dwangsom van ten hoogste €1.442 wegens niet tijdig-beslissen. Het betaalproces voor uitbetaling van dwangsommen wordt ingericht en is naar verwachting in april gereed.
- Vervolgens kan de ouder een BNT instellen. De rechter zal UHT dan een nieuwe beslistermijn stellen, en koppelt aan het niet halen daarvan een last onder dwangsom. Die dwangsom bedraagt veelal €100 per dag met een maximum van €15.000.
- UHT volgt het FIFO-principe. Daarbij wordt een marge van 15% procent gereserveerd waarbinnen in urgente situaties voorrang wordt verleend. Daartoe worden ook BNT's gerekend. Door een toename van het aantal BNT's komt het FIFO-systeem onder druk te staan. Bij een grote toestroom zal FIFO volledig moeten worden losgelaten. Het voldoen aan rechterlijke beslistermijnen zal in die situatie leiden tot een noodgedwongen grootschalige aanpassing van de volgorde van behandeling van aanvragen en bezwaren. Dit heeft een negatieve impact op de behandelsnelheid van alle ouders.

- Het maken van een inschatting van het financieel risico van BNT is complex. Dit hangt onder meer af van een schatting van:
  - Het aantal BNT's dat wordt ingesteld. Eén persoon kan voor meerdere openstaande beslissingen een BNT instellen. Het bekend worden van de mogelijkheid om een snelle beslissing af te dwingen kan ertoe leiden dat meer ouders van dit recht gebruik gaan maken, waardoor een zichzelf versterkend proces kan ontstaan.<sup>1</sup>
  - De beslistermijn die de rechter aan UHT geeft. Naarmate er meer BNT's worden ingediend zal de behandeltijd bij de rechtbank wel toenemen en neemt de kans op een beslissing voor de uitspraak toe.
- In de gevallen waarin er te laat op bezwaar of de integrale beoordeling is beslist, is er tot nu toe in 20% van de gevallen een IGS ingediend. Als 10 % van deze gevallen een beroep niet tijdig indient, dan bedragen de potentiële kosten voor gerechtelijke dwangsommen € 14.000.000,-. Deze kosten doen zich alleen voor als de door de rechter opgelegde beslistermijnen niet worden gehaald en daarna tevens de volledige dwangsom wordt verbeurd. Het percentage BNT ligt op dit moment nog lager dan 10%, maar de verwachting is dat dit zal gaan stijgen, net als het percentage IGS. Als deze percentages en het aantal termijnoverschrijdingen verder oplopen dan lopen deze potentiële kosten op tot mogelijk meerdere honderden miljoenen euro's. Zoals ook bij de IND het geval was, is een nauwkeurige raming niet te geven, vanwege de grote onzekerheden, waaronder het aantal mensen dat gebruik maakt van IGS en BNT, en het moment waarop, de doorlooptijden bij de rechter, de beslisbaarheid afgezet tegen het aantal ingediende BNTs en de mogelijkheid meerdere malen een BNT in te dienen.
- Naar aanleiding van reeds ingediende BNT zijn de volgende ervaringscijfers relevant. De rechter heeft tot op heden 16 uitspraken gedaan n.a.v. een BNT. In 8 gevallen is het beroep (kennelijk) niet-ontvankelijk verklaard, bijvoorbeeld omdat er geen voorafgaande ingebrekestelling was ingediend. Bij 8 uitspraken zijn beslistermijnen opgelegd, variërend van 2 tot 8 weken, telkens met de bovengenoemde last van €100/dag en een maximum van €15.000. Deze beslistermijnen zijn in 3 recente zaken niet gehaald; er zijn nog geen dwangsommen verbeurd. De rechter doet op dit moment binnen circa 8 weken na binnenkomst van het beroepschrift uitspraak, tenzij een onderzoek (ter zitting) nodig is.

### Beheersmaatregelen

- Er wordt zo veel mogelijk ingezet op het beperken van termijnoverschrijdingen.
  - In het kader van de Herijking wordt ingezet op versnelde afdoening van eenvoudige zaken om zoveel mogelijk ouders niet onnodig in onzekerheid te laten. Dit betreffen bijvoorbeeld de situaties waarin duidelijke gronden zijn voor afwijzing (evident geen recht), dan wel wanneer ouders voldoende financieel zijn geholpen met € 30.000. De inzet van extra capaciteit voor deze versnelde afdoening kan mogelijk een paar duizend

<sup>1</sup> In een vergelijkbare situatie bij de IND stelde 8,1% van de aanvragers een BNT in.

beroepen-niet tijdig voorkomen. Dit is een beperkt effect, maar het laat wel zien we serieus proberen te versnellen. Dan is het wel zaak om hier snel toe over te gaan, vooruitlopend op de Herijking. Deze aanpak leidt mogelijk tot kritiek dat gedupeerde ouders langer moeten wachten op hun integrale beoordeling, omdat (vooral) niet-gedupeerden voorrang krijgen. Echter, door versnelde afhandeling (in plaats van een uitgebreide integrale beoordeling), komen gedupeerde ouders uiteindelijk juist eerder aan de beurt, zij het dat de groep gedupeerde ouders vooraan in de wachtrij daar niet van zal profiteren.

- het maximaal benutten van verlengings- en opschortingsmogelijkheden van beslistermijnen in die situaties waarin daarvoor aanleiding bestaat;
- het voor zover mogelijk versneld behandelen van zaken, zowel in bezwaar als in beroep;
- het bepleiten van ruimere termijnen bij de rechter, tot nu toe variëren de termijnen tussen de 2 tot 8 weken. We hebben het verweer in BNT zaken aangepast om rechtbanken te bewegen tot een langere termijn (10 weken); het eerste beeld is dat rechters daar welwillend tegenover staan<sup>2</sup>.
- Daarnaast zal worden gekeken of in gesprek met de aanvrager een reëel perspectief kan worden geschetst over de afhandeling en of daarmee IGS-en en BNT's zijn te voorkomen. Op dit moment worden er zogenoemde 'wachtkaatjes' voorbereid voor mensen die al lang in het proces zitten.
- Deze maatregelen hebben een mitigerend effect, maar lossen niet de overschrijding van de beslistermijnen op. Een fundamentele versnelling van het proces is in de herijking onderzocht maar heeft niet tot resultaat geleid.
- Van belang is daarbij ten slotte dat ouders van wie de beslistermijn is overschreden veelal al wel in aanzienlijk mate zijn geholpen, met de forfaitaire €30.000, met hun schulden en met brede hulp. Dat gegeven zullen we in communicatie, bijvoorbeeld in verweer, ook nadrukkelijker naar voren brengen.

## Wetgeving

Door het aanpassen van wetgeving kan – in theorie – het probleem worden aangepakt, maar dit stuit wel op problemen van politieke en juridische aard. De mogelijke aanpassingen zien op:

- a) Het generiek verlengen van beslistermijnen die gelden voor aanvragen of in bezwaar;
- b) Het opnemen cq uitbreiden van gronden om de beslistermijn op te schorten;
- c) Het nemen van maatregelen om wettelijke dwangsommen buiten werking te stellen.

Ad a) ten aanzien van beslistermijnen voor aanvragen geldt dat hier slechts zeer beperkt winst kan worden gehaald:

- Er is al sprake van een in juridische zin ruime termijn van in totaal 12 maanden;
- in veel gevallen is de beslistermijn al verlopen of verstrijkt deze voordat een wetswijziging is doorgevoerd. In 12.500 gevallen (Catshuisregeling en IB) is de termijn reeds verstreken, in 2022 komen daar naar verwachting nog 28.500 gevallen bij. Als er in de Wet Hersteloperatie een

<sup>2</sup> De rechter paste bij de IND een werkwijze toe met dwangsommen gemaximeerd op € 7.500,- en realistische beslistermijnen waarbij 8+8 weken als uitgangspunt gold (om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen).

ruimere termijn zou worden opgenomen en deze wet in 2023 zou worden ingevoerd, dan is in meer dan 40.000 gevallen de beslistermijn al verstreken. Juridisch gezien is het niet mogelijk om een al verstreken termijn te laten herleven, nog daargelaten de politieke kwetsbaarheid.

- Voor alle aanvragen die nog onder de huidige regels zijn ingediend, en waarvan de termijn op het moment van de wetswijziging nog niet is verstreken, is de juridische inschatting dat het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel in de weg staan aan het toepassen van tussentijds verruimde termijnen. Bovendien wordt ook dit politiek als kwetsbaar gezien.
- De verwachting is dat het aantal aanvragen dat pas na een wetswijziging wordt ingediend slechts zeer beperkt zal zijn. Voor deze groep spelen de minste juridische bezwaren, maar de beperkte omvang van de groep maakt dat de opbrengst zeer gering zal zijn. Bovendien blijft een aanpassing ook voor deze groep politiek kwetsbaar.

Voor beslistermijnen in bezwaar gelden vergelijkbare bezwaren, al is dat deels in mindere mate:

- De beslistermijn in bezwaar is maximaal 18 weken na het verstrijken van de bezwaartermijn, op basis van de termijn in de Awb die gebruikelijk is bij het inschakelen van een adviescommissie (de BAC).
- Het is in andere sectorale wetten niet ongebruikelijk dat er ruimere beslistermijnen gelden. Zo is in de Vreemdelingenwet een standaardtermijn van 19 weken opgenomen, die ook kan worden verlengd en in voorkomende gevallen verdaagd (opgeschort).
- De termijnen voor bezwaarzaken zullen in relatief minder zaken verstreken zijn, bezwaartermijnen gaan immers pas later in het proces lopen.
- Met de huidige doorlooptijden in bezwaar, in het bijzonder bij de BAC, zal een verruiming van de termijnen slechts in beperkte mate soelaas bieden.

Ad b)

In het huidige proces zitten meer knelpunten om termijnen te halen, waaronder het (verplicht) voorleggen aan commissies. De doorlooptijden van deze commissies, in het bijzonder de BAC en de CWS, zijn aanzienlijk. Het opnemen van een opschortingstermijn in het geval zaken aan een commissie worden voorgelegd zou daartoe overwogen kunnen worden, in het bijzonder in bezwaar.

Hiervoor gelden echter dezelfde bezwaren als toegelicht onder ad a). In aanvulling daarop geldt nog dat het opnemen van een (ongeclausuleerde) opschortingsmogelijkheid een prikkel wegneemt om zo snel mogelijk te beslissen, terwijl de inzet er juist op is gericht de doorlooptijden bij de BAC (en andere commissies) te bekorten. Een verruimde opschortingstermijn zal niet als gerechtvaardigd worden gezien als verkorting van de doorlooptijd ook een mogelijkheid is.

Ad c) Eerder is met een tijdelijke wet BNT en de bestuurlijke dwangsom bij niet tijdig-beslissen bij de IND uitgesloten. Dit was een uitzonderlijke maatregel. De invoering bij de IND leidde tot zeer kritische beschouwingen en vond plaats onder omstandigheden die zich maar gedeeltelijk met de problematiek bij de hersteloperatie laten vergelijken. Zo was er in dat geval een meerderheid in de Kamer die het verbeuren van dwangsommen onacceptabel vond, hetgeen werd

versterkt doordat ook relatief kansloze aanvragers dwangsommen opstreken. Een vergelijkbare aanpassing bij Toeslagen vormt een verregaande inbreuk op de rechtsbescherming van de ouder, die al is gedupeerd door tekortschietende rechtsbescherming. Recentelijk is deze IND-wet door de rechter in eerste aanleg onverbindend verklaard wegens strijd met het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel<sup>3</sup>. De uitleg daarvan door de rechter is ook relevant voor de Hersteloperatie vanwege de equivalent van dat beginsel in artikel 6 EVRM en in algemene rechtsbeginselen.

Zo de bestuursrechter het buiten werking stellen van dwangsommen zou accepteren, zullen hier de nodige procedures aan vooraf gaan, die ook capaciteit kosten. Bovendien staat dan nog altijd de route naar de civiele rechter open. Bovendien zal ook hier het bereik van de wet beperkt zijn gelet op de rechtszekerheid. In het geval van de IND zag de wet alleen op procedures waarin er nog geen dwangsom was ingediend toen de wet in werking trad.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

Niet van toepassing.

---

<sup>3</sup> <https://deepink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBDHA:2022:2641>

Bijlage 1 Tekst 9<sup>e</sup> VGR over beroepen niet-tijdig

9e VGR, p. 40:

*"Voorstelbaar is dat een laagdrempelige voorziening om UHT in gebreke te stellen ook leidt tot een toename van het aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen. UHT zal altijd het uiterste in het werk stellen om aan een rechterlijke uitspraak met de bijbehorende termijn tegemoet te komen. Er kan evenwel niet worden uitgesloten dat op enig moment een dwangsom zal worden verbeurd. Het voorgaande geldt temeer indien het aantal ouders dat met succes een beroep op de rechter doet toeneemt en de rechter daarbij een in verhouding korte beslistermijn stelt. Het is niet ondenkbaar dat UHT in een dergelijke situatie tegen de grenzen van de capaciteit gaat aanlopen."*



Aan DT UHT

**Datum**

15 april 2022

**Versienummer**

1.2

**Ten behoeve van:**

DT UHT

**Auteur**

5.1.2e

**Opdrachtgever**

5.1.2e

# memo

Consequenties van groeiend aantal beroepen niet-tijdig

## Aanleiding

De afgelopen maanden is aan verschillende tafels (DT UHT, OGON financieel herstel en in gesprek met de staatssecretaris) uitvoerig gesproken over de potentiële hoge instroom van beroepen niet tijdig beslissen (hierna: BNTB). Kort samengevat is geconcludeerd dat er geen beheersmaatregel voorhanden is waarmee de instroom BNTB significant verlaagd/voorkomen kan worden.

UHT zet waar mogelijk in op versnelde behandeling van groepen aanmelders waar dat passend is, maar ook dan geldt voor de grootste groep aanmelders dat de wettelijke beslistermijn reeds verstreken is of binnenkort verstrijkt, en dus dat maatregelen te laat komen.

DT UHT heeft in februari 2022 beslist dat (voorlopig) tot maximaal 10% van de beoordelingscapaciteit van cluster KOT gebruikt wordt voor het voldoen aan opgelegde rechterlijke beslistermijnen n.a.v. een BNTB.

UHT stuit inmiddels op de grenzen van die capaciteit. Dat betekent dat als aan de keuze wordt vastgehouden om hiervoor maximaal 10% van de capaciteit in te zetten, de rechterlijke uitspraken door UHT op korte termijn niet meer kunnen worden opgevolgd.

## Beslipunten

1. Wil het DT UHT het OGON adviseren om het percentage van de behandelcapaciteit dat wordt vrijgemaakt om te voldoen aan rechterlijke beslistermijnen te verhogen tot het vereiste percentage om rechterlijke uitspraken op te kunnen volgen? *Het cluster BBI/Commissies geeft de voorkeur aan deze optie.*
2. Zo nee: wil het DT UHT het OGON adviseren het huidige percentage tot een bepaalde hoogte aan te passen? Zo ja: tot welk percentage?
3. Zo nee: kiest DT UHT ervoor om het OGON te adviseren dat het huidige percentage niet wordt aangepast en dat bijgevolg niet de vereiste capaciteit beschikbaar wordt gesteld om te kunnen blijven voldoen aan rechterlijke uitspraken en dat UHT derhalve dwangsommen zal verbeuren?
4. Met of zonder aanpassing van het percentage kan op enig moment de situatie ontstaan dat het aantal rechterlijke uitspraken na BNTB de beslis-capaciteit van UHT overstijgt. Wil het DT UHT het OGON adviseren dat in dat geval beschikt wordt:

- a. Op volgorde van het vervallen van rechterlijke beslistermijnen, of;
- b. Op grond van inhoudelijke selectiecriteria:
  - i. Voorrang voor ouders die een toewijzing hebben ontvangen bij de eerste toets boven ouders die een afwijzing hebben ontvangen, of;
  - ii. Voorrang op basis van hoogte van de terugvordering, of;
  - iii. Voorrang op grond van een ander door het DT UHT te bepalen inhoudelijk criterium, of;
- c. Op basis van de werklast, waarbij voorrang wordt gegeven aan eenvoudige zaken, mede met het oog op beperking van de totale kosten?

### **Toelichting**

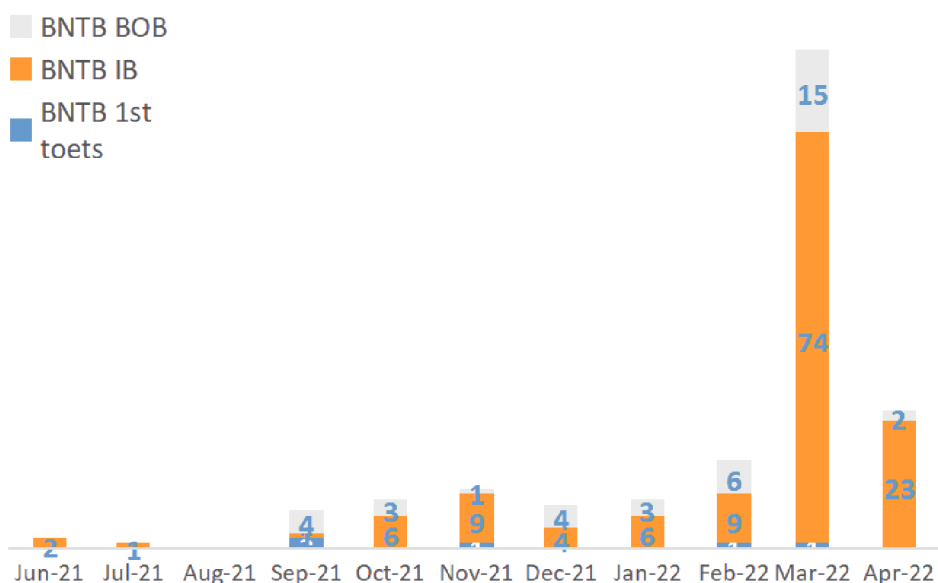
Een toenemend aantal ouders maakt de gang naar de rechter wegens overschrijding van de wettelijke beslistermijn. UHT spant zich in om binnen de door de rechter opgelegde beslistermijnen te beslissen. Het team bij KOT dat met de uitvoering daarvan is belast heeft de grenzen van zijn capaciteit bereikt. Er zit een behoorlijke tijdsparre tussen het moment dat UHT wordt ingelicht dat een BNTB is ingesteld en het vervallen van een rechterlijke beslistermijn. Daarom kunnen rechterlijke uitspraken nu nog worden opgevolgd. Zonder maatregelen is het echter een kwestie van tijd dat rechterlijke uitspraken niet langer kunnen worden opgevolgd. Daarvan is bovendien de consequentie dat UHT (potentieel hoge bedragen aan) dwangsommen gaat verbeuren.

De rechter doet uitspraak in een individueel geval en kan bij een gegrondverklaring van het beroep aan UHT een beslistermijn opleggen. Bij haar verweer geeft UHT de rechter in overweging dat zij als gevolg van capaciteitsproblemen niet bij machte is om tijdig te beslissen. De rechter heeft tot op heden geen aanleiding gezien om daaraan in zijn afweging doorslaggevend gewicht aan toe te kennen.

Het juridisch kader en de potentiële financiële en uitvoeringstechnische consequenties van een toename van de BNTB's, zijn uiteengezet in een nota die op 31 maart jl. met de staatssecretaris is besproken (zie bijlage). In dat gesprek is geconcludeerd dat eenvoudige oplossingen niet voorhanden zijn. De theoretische mogelijkheid van een wetswijziging om BNTB's uit te sluiten of te beperken, stuit op bezwaren van juridische en politiek-bestuurlijke aard en is om die reden uitgesloten.

UHT heeft tot op heden (peildatum 8 april 2022) 178 BNTB's ontvangen. Er zijn 25 uitspraken op BNTB's, waarvan 17 door de rechter gegrond zijn verklaard. In 5 dossiers is het gelukt om tijdig te beslissen. In 5 dossiers loopt afhandeling nog binnen de beslistermijn. In 5 dossiers (IB) lukte dat niet. In 141 BNTB-zaken wacht UHT op een uitspraak, waarvan 113 BNTB IB, 26 BNTB beslissing op bezwaar (bob), 2 BNTB 1e toets. UHT krijgt van de rechtbanken beslistermijnen opgelegd variërend van 2 tot 12 weken.

Toename en opbouw van de ingediende BNTB's is als volgt (peildatum 08-04-2022):



Er is een beperkt aantal beheersmaatregelen. Het DT UHT heeft eerder besloten om 10% van de behandelcapaciteit bij IB in te zetten om beroepen niet-tijdig te behandelen. Het team dat met die behandeling is belast heeft op dit moment een maximumcapaciteit van 20-25 dossiers per week. De grens van die capaciteit is reeds bereikt. Indien de actuele stijging van de instroom doorzet, is het een kwestie van tijd dat rechterlijke uitspraken niet kunnen worden opgevolgd.

Opschaling van het betreffende team heeft alleen effect in combinatie met het (verder) loslaten van het fifo-systeem waardoor een groter deel van de capaciteit bij KOT wordt ingezet om te voldoen aan rechterlijke beslisttermijnen. Het DT UHT heeft eerder besloten om 10% van de behandelcapaciteit bij IB in te zetten om te voldoen aan rechterlijke beslisttermijnen. Vergroten van dat percentage lijkt op voorhand de enige wijze waarop UHT aan rechterlijke uitspraken kan blijven voldoen. In eerder genoemde nota is opgemerkt dat bij een grote toestroom fifo volledig zal moeten worden losgelaten. Het voldoen aan rechterlijke beslisttermijnen zal in die situatie leiden tot een noodgedwongen grootschalige aanpassing van de volgorde van behandeling van aanvragen en bezwaren.

#### **Nota bene**

De actuele behandelcapaciteit van het team beroep van UHT ligt tussen de 100 en 120 BNT-zaken per maand. Ook bij dit team komen de grenzen van de capaciteit in zicht. In het opschalingsplan UHT 2022 is voorzien in opschaling van dit team tot 33 fte. Die opschaling is nog niet gerealiseerd. Gezien de krapte op de arbeidsmarkt moet er rekening mee worden gehouden dat de vereiste opschaling niet tijdig kan worden gerealiseerd. Dat zou betekenen dat op enig moment onvoldoende capaciteit beschikbaar is om tijdig verweer te voeren tegen BNT's en/of dat mogelijk (ook) de behandeling van inhoudelijke beroepen in het gedrang komt.



Aanbiedingsformulier DT UHT		
1	Titel agendapunt	Consequenties van toenemend aantal beroepen niet tijdig
2	Datum behandeling	20 april 2022
3	Ingebracht door	5.1.2e
4	Aard van de behandeling	<input checked="" type="checkbox"/> Besluitvorming > vraag 5
		<input type="checkbox"/> Bespreking <input type="checkbox"/> Kennisname > vraag 6
5	Indien geagendeerd ter besluitvorming	<p>Aan het DT UHT wordt gevraagd:</p> <p>X Te besluiten:</p> <p>1. Wil het DT UHT het OGON adviseren om het percentage van de behandelcapaciteit dat wordt vrijgemaakt om te voldoen aan rechterlijke beslistermijnen te verhogen tot het vereiste percentage om rechterlijke uitspraken op te kunnen volgen? <i>Het cluster BBI/Commissies geeft de voorkeur aan deze optie.</i></p> <p>2. Zo nee: wil het DT UHT het OGON adviseren het huidige percentage tot een bepaalde hoogte aan te passen? Zo ja: tot welk percentage?</p> <p>3. Zo nee: kiest DT UHT ervoor om het OGON te adviseren dat het huidige percentage niet wordt aangepast en dat bijgevolg niet de vereiste capaciteit beschikbaar wordt gesteld om te kunnen blijven voldoen aan rechterlijke uitspraken en dat UHT derhalve dwangsommen zal verbeuren?</p> <p>4. Met of zonder aanpassing van het percentage kan op enig moment de situatie ontstaan dat het aantal rechterlijke uitspraken na BNTB de besliscapaciteit van UHT overstijgt. Wil het DT UHT het OGON adviseren dat in dat geval beschikt wordt:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a. Op volgorde van het vervallen van rechterlijke beslistermijnen, of;</li><li>b. Op grond van inhoudelijke selectiecriteria:<ul style="list-style-type: none"><li>i. Voorrang voor ouders die een toewijzing hebben ontvangen bij de eerste toets boven ouders die een afwijzing hebben ontvangen, of;</li><li>ii. Voorrang op basis van hoogte van de terugvordering, of;</li><li>iii. Voorrang op grond van een ander door het DT UHT te bepalen inhoudelijk criterium, of;</li></ul></li><li>c. Op basis van de werklast, waarbij voorrang wordt gegeven aan eenvoudige zaken, mede met het oog op beperking van de totale kosten?</li></ul>

6	Indien geagendeerd ter kennisname of bespreking	
7	Afgestemd met:	<p>Afgestemd met:</p> <p>POD VT <input checked="" type="checkbox"/> , namelijk: <input type="text" value="5.1.2e"/></p> <p>POD CR <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>POD DA&amp;O <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>POD PMO <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>POD PFC <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>POD HR&amp;O <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>POD Data <input type="checkbox"/> , namelijk:</p> <p>KOT <input checked="" type="checkbox"/> , namelijk: <input type="text" value="5.1.2e"/></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Andere afdelingen (FEZ, C&amp;R, SR&amp;B en Vaktechniek, etc.)</p> <p>SR&amp;B: <input type="text" value="5.1.2e"/></p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Anders, namelijk (hier graag ook externe partners en overleggen meenemen):</p> <p><input type="checkbox"/> Niet afgestemd, omdat:</p>
8	Contactpersoon	<input type="text" value="5.1.2e"/> @toeslagen.nl , 06 <input type="text" value="5.1.2e"/>
9	Vervolgactie en consequenties	Vervolgactie: advies DT ter besluitvorming inbrengen in het OGON.

## DGT Herstel

Datum: 21 april 2022

Aanwezig: 5.1.2e

5.1.2e

### 1. Opening en mededelingen

buiten verzoek

### 3. Groeiend aantal beroepen wegens niet-tijdig beslissen

#### 4. Signalen medewerkers non respons nihilstelling

- 5.1.2e licht het probleem van het groeiend aantal beroepen niet-tijdig beslissen toe. Dit doorkruist het fifo-principe en heeft financiële consequenties.
- Ook de problematiek van de non-respons raak hier direct aan: het lijkt erop dat er van de mensen die niet reageerden bij de eerste toets bij de integrale beoordeling een groter deel dan gedacht toch een toekenning krijgt, misschien zelfs wel 60%.
- Dat heeft mogelijk forse consequenties, met name voor deze mensen en ook financieel.
- Vraag is: klopt het behandelkader (als we geen bewijs hebben van contact gaan we uit van het verhaal van de ouder) m.b.t. non-respons nog of is er sprake van voortschrijdend inzicht?
- Beroepen niet-tijdig en non-respons hangen samen: beiden vragen een goede weging in drie stappen:
  - binnen DG Toeslagen
  - met de opdrachtgever (DG Herstel)
  - met de Staatssecretaris
- 5.1.2e gaat in samenwerking met SR&B en DG Herstel de vraagstukken en de mogelijkheden uiteenzetten in één of twee nota's, om via de drie genoemde stappen te bespreken.
- Daarnaast is een 'benen op tafel'-gesprek met de Stas hierover wellicht handig. We overleggen dat op 22/4 met DG Herstel.

buiten verzoek

buiten verzoek



# oplegnotitie

Onderwerp	Groeiend aantal beroepen wegens niet tijdig beslissen		
Aard van de behandeling	<input type="checkbox"/> Ter besluitvorming	<input checked="" type="checkbox"/> Ter bespreking	<input type="checkbox"/> Ter informatie
Ingebracht door	5.1.2e		
Datum vooroverleg DT	22 april 2022		
Opsteller	5.1.2e	5.1.2e 5.1.2e	

<b>Samenvatting</b>	<p>De afgelopen maanden is aan verschillende tafels (DT UHT, OGON financieel herstel en in gesprek met de staatssecretaris) uitvoerig gesproken over de potentiële hoge instroom van beroepen niet tijdig beslissen (hierna: BNTB). Kort samengevat is geconcludeerd dat er geen beheersmaatregel voorhanden is waarmee de instroom BNTB significant verlaagd/voorkomen kan worden. UHT zet waar mogelijk in op versnelde behandeling van groepen aanmelders waar dat passend is, maar ook dan geldt voor de grootste groep aanmelders dat de wettelijke beslistermijn reeds verstreken is of binnenkort verstrijkt, en dus dat maatregelen te laat komen. DT UHT heeft in februari 2022 beslist dat (voorlopig) tot maximaal 10% van de beoordelingscapaciteit van cluster KOT gebruikt wordt voor het voldoen aan opgelegde rechterlijke beslistermijnen n.a.v. een BNTB. UHT stuit inmiddels op de grenzen van die capaciteit. Dat betekent dat als aan de keuze wordt vastgehouden om hiervoor maximaal 10% van de capaciteit in te zetten, de rechterlijke uitspraken door UHT op korte termijn niet meer kunnen worden opgevolgd.</p> <p>Het DT UHT heeft hierover aan de hand van het memo "Consequenties van groeiend aantal beroepen niet-tijdig" afgelopen woensdag gesproken."</p>
---------------------	---

	Het DT UHT concludeert dat dit ook een juridisch en politiek vraagstuk is. Voorliggende notitie wordt in samenwerking met SRB aangescherpt door de consequenties in beeld te brengen. De bedoeling is dat de Stas deze het debat op 18 mei krijgt.
<b>Gevraagd besluit of bespreekpunt aan het vooroverleg DT</b>	Welke beelden hebben de leden van het overleg bij dit vraagstuk en welke routing is hierin wenselijk.

#### **AFSTEMMING**

Geef hier ook aan **met wie** is afgestemd:

<b>Financiële/fiscale consequenties (Control &amp; Risk)</b>	n.v.t.
<b>Organisatorische en/of personele consequenties (Bedrijfsvoering)</b>	n.v.t.
<b>Afstemming communicatie/ verdere communicatie (Bedrijfsvoering)</b>	n.v.t.
<b>Overige afstemming</b>	n.v.t.