

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4301

Datum uitspraak

22 juli 2026

Inhoudsindicatie

[wederpartij] heeft de Dienst Toeslagen verzocht om aanvullende compensatie voor de werkelijke schade (aanvullende compensatie), zoals bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht). [wederpartij] is een gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag. In de Wet hersteloperatie toeslagen zijn verschillende (financiële) regelingen neergelegd voor gedupeerde ouders. [wederpartij] heeft de Dienst Toeslagen verzocht om aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, zoals bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de Wht. Op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wht, moet door de Dienst Toeslagen op de aanvraag aanvullende compensatie worden beslist binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd. [wederpartij] heeft beroep ingesteld gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, omdat een besluit op zijn aanvraag aanvullende compensatie voor de werkelijke schade uitbleef.

Volledige tekst

202504469/1/A2.

Datum uitspraak: 22 juli 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de Dienst Toeslagen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 25 juli 2025 in zaak nr. 25/2354 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

de Dienst Toeslagen.

Procesverloop

[wederpartij] heeft de Dienst Toeslagen verzocht om aanvullende compensatie voor de werkelijke schade (aanvullende compensatie), zoals bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht).

[wederpartij] heeft beroep ingesteld vanwege het uitblijven van een besluit van de Dienst Toeslagen op de door hem ingediende aanvraag.

Bij uitspraak van 25 juli 2025 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit vernietigd, de Dienst Toeslagen opgedragen om uiterlijk op 21 maart 2026 een besluit op de aanvraag bekend te maken, en daarbij bepaald dat de Dienst Toeslagen aan [wederpartij] een dwangsom moet betalen voor € 50,00 voor elke dag waarbij hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00.

Tegen deze uitspraak heeft de Dienst Toeslagen hoger beroep ingesteld.

De Dienst Toeslagen heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 11 december 2025, waar Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigden], zijn verschenen.

De zaak is gelijktijdig op zitting behandeld met zaak nrs. 202504470/1/A2, 202504469/1/A2 en 202504596/1/A2. Naast de vertegenwoordigers van de Dienst Toeslagen zijn op zitting ook verschenen: [partij A], bijgestaan door mr. M.L.M. Klinkhamer, advocaat in Den Haag, [partij B], vertegenwoordigd door mr. M.L.M. Klinkhamer, en [partij C], bijgestaan door mr. Y.N. Teke-Bozkurt, advocaat in Enschede. De Afdeling heeft het onderzoek ter zitting niet gesloten, om [wederpartij] gelegenheid te geven om te reageren op de nadere stukken van de Dienst Toeslagen.

Met instemming van partijen heeft de Afdeling afgezien van een nadere zitting. De Afdeling heeft vervolgens met toepassing van artikel 8:64, vijfde lid, van de Awb het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [wederpartij] is een gedupeerde aanvrager kinderopvangtoeslag. In de Wet hersteloperatie toeslagen (Wht) zijn verschillende (financiële) regelingen neergelegd voor gedupeerde ouders. [wederpartij] heeft de Dienst Toeslagen verzocht om aanvullende compensatie voor de werkelijke schade, zoals bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van de Wht. Op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Wht, moet door de Dienst Toeslagen op de aanvraag aanvullende compensatie worden beslist binnen een termijn van zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Deze termijn kan eenmaal met maximaal zes maanden worden verlengd.

[wederpartij] heeft beroep ingesteld gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, omdat een besluit op zijn aanvraag aanvullende compensatie voor de werkelijke schade uitbleef.

2. Uit artikel 8:55d, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrechter (Awb), volgt dat de bestuursrechter indien het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond is, omdat er geen besluit is bekendgemaakt, in beginsel bepaalt dat het bestuursorgaan, in dit geval de Dienst Toeslagen, binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. In bijzondere gevallen kan de bestuursrechter, gelet op het derde lid van artikel 8:55d van de Awb, een andere termijn bepalen voor het bekendmaken van een besluit of een andere voorziening treffen. Het is vaste rechtspraak dat deze nadere beslistermijn voor bijzondere gevallen niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is (zie bijvoorbeeld: de uitspraak van de Afdeling van 20 oktober 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2346](#), onder 10.7). De bestuursrechter verbindt, gelet op artikel 8:55d, tweede lid van de Awb, aan zijn uitspraak voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven een dwangsom. In de regel sluit de Afdeling daarvoor aan bij het landelijke dwangsombeleid van de rechtbanken ("Beleid extra dwangsom"; www.rechtspraak.nl).

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 23 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3209](#), onder 18 en 26, geoordeeld dat bij het niet tijdig nemen van een besluit in het kader van de hersteloperatie toeslagen sprake is van een bijzonder geval in de zin van artikel 8:55d, derde lid van de Awb. De Afdeling heeft in die uitspraak een andere nadere beslistermijn bepaald voor besluiten op aanvraag dan de wettelijke nadere beslistermijn van twee weken. Voor een aanvraag aanvullende compensatie voor de werkelijke schade houdt de nadere beslistermijn in dat de Dienst Toeslagen een besluit moet nemen binnen twaalf weken na de datum van het verweerschrift. Van deze twaalf weken moeten ten minste zes weken zijn gelegen na de dag van verzending van de uitspraak op het beroep gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit. Als de twaalf weken ten tijde van de uitspraak al zijn verstreken of als de Dienst Toeslagen geen verweerschrift heeft ingediend, geldt een termijn van zes weken na de dag van verzending van de uitspraak. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 23 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3209](#), onder 27, bepaald dat de dwangsom niet verder doorloopt dan het maximum van € 15.000,00.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank Midden-Nederland heeft overwogen dat de uitvoeringsproblematiek met betrekking tot de hersteloperatie toeslagen sinds de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2023 niet is opgelost, maar juist is verergerd. Volgens de rechtbank zou met de nadere beslistermijn aangesloten moeten worden bij de tijd die bestendig nodig is gebleken om een besluit te nemen, ruim 114 weken (meer dan 800 dagen). Omdat van verbeterpunten die worden benoemd in een van de voortgangsrapportages wel enige verbetering verwacht mag worden, is een nadere beslistermijn van 60 weken na ommekomst van de wettelijke beslistermijn van 52 weken, op dit moment een termijn die niet onnodig lang en ook niet onrealistisch kort is. Het stellen van een kortere nadere beslistermijn leidt er niet toe dat eerder op aanvragen beslist gaat worden, vanwege de beperkte capaciteit bij de Commissie Werkelijke Schade (CWS) en de Dienst Toeslagen. Dit leidt juist tot verdere vertraging, omdat die capaciteit dan ook gebruikt moet worden voor (herhaalde) beroepen niet tijdig beslissen. Als ten tijde van de uitspraak op het beroep al 60 weken zijn verstreken na de wettelijke beslistermijn, geldt een nadere beslistermijn van twee weken vanaf de dag waarop de uitspraak wordt verzonden.

De rechtbank is van oordeel dat er geen aanleiding bestaat om een algemene uitzondering te formuleren voor de periode dat ouders bedenktijd hebben over welke route zij kiezen voor de afhandeling van schade, of voor de periode dat zij een alternatief hersteltraject volgen.

Met betrekking tot de dwangsom die aan de uitspraak wordt verbonden is de rechtbank van oordeel dat deze moet worden bepaald op € 50,00 per dag waarmee de nadere beslistermijn wordt overschreden, met een maximum van € 15.000,00.

Hoger beroep

4. De Dienst Toeslagen heeft in het hoger beroep erop gewezen dat de rechtbanken op dit moment in zaken over het uitblijven van besluiten op aanvragen aanvullende compensatie voor de werkelijke schade verschillend omgaan met de nadere beslistermijn, de nadere dwangsom en de mogelijkheid om tijd die wordt besteed aan alternatieve hersteltrajecten buiten beschouwing te laten. Hij heeft de Afdeling verzocht om een richtinggevende uitspraak te doen op deze punten.

4.1. De Dienst Toeslagen betoogt dat bij alle aanvragen aanvullende compensatie voor de werkelijke schade een nadere beslistermijn zou moeten worden gegeven van 60 weken na ommekomst van de wettelijke beslistermijn. Indien ten tijde van de uitspraak al 60 weken na het verstrijken van de wettelijke beslistermijn voor de aanvraag zijn verstreken, zou een nadere beslistermijn van twee weken moeten worden gegeven. De Dienst Toeslagen betoogt verder dat de dwangsom vastgesteld zou moeten worden op € 100,00 per dag waarmee de nadere beslistermijn van 60 weken wordt overschreden, met een maximum van € 15.000,00. Indien ten tijde van de uitspraak van de rechtbank al 60 weken zijn verstreken, zou de dwangsom vastgesteld moeten worden op € 250,00 per dag waarmee de nadere beslistermijn van twee weken wordt overschreden, met een maximum van € 37.500,00.

Kunnen de nadere stukken die de Dienst Toeslagen op 10 december 2025 heeft ingediend worden betrokken bij het hoger beroep?

5. Op grond van artikel 8:58, eerste lid, van de Awb kunnen partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken indienen. Ook als een stuk niet binnen de daarvoor gestelde termijn is ingediend, is het zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (zie: de uitspraak van 13 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3006](#), onder 3.1) aan de rechter om te beslissen of de goede procesorde zich ertegen verzet dat het desbetreffende stuk bij de beoordeling van het geschil wordt betrokken. Op de zitting heeft de Afdeling de Dienst Toeslagen voorgehouden dat de nadere stukken onwenselijk laat zijn ingediend, mede gelet op het feit dat deze eerder hadden kunnen worden ingediend. De Afdeling betreft bij haar oordeel ten aanzien van de goede procesorde dat het merendeel van de nadere stukken - een overzicht van instroom en uitstroom van zaken bij de CWS, en een zogenoemde UHT rapportage van week 46 en van week 48 - een actualisatie zijn van cijfers die al onderdeel waren van het dossier. Verder zijn twee pagina's overgelegd van een zogenoemde BBI&WS rapportage van week 49, met daarin cijfers van de aantallen beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, en de omvang van de dwangsom die door de Dienst Toeslagen in het kader van de hersteloperatie is verbeurd. Verder zijn de nadere stukken op zitting doorgenomen, en zijn de gedupeerde ouders in de gelegenheid gesteld om na de zitting schriftelijk op deze nadere stukken te reageren. De nadere stukken zijn daarbij bijzonder relevant voor de beoordeling van het geschil. De Afdeling is van oordeel dat onder deze omstandigheden de goede procesorde zich er niet tegen verzet dat de stukken bij de beoordeling van het hoger beroep worden betrokken.

Nadere beslistermijn en hoogte dwangsom

6. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 3 juni 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:3192](#) onder 16 geoordeeld dat zij bij de huidige stand van zaken van oordeel is dat moet worden

teruggevallen op de wettelijke beslistermijn, waarbij een bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekend moet maken. De Afdeling heeft in deze uitspraak, onder 17, verder geoordeeld dat onder de huidige omstandigheden de nadere dwangsom die aan een uitspraak wordt verbonden op nihil moet worden gesteld.

De Afdeling heeft in deze uitspraak onder 15 - 19 toegelicht welke bijzondere omstandigheden naar haar oordeel maken dat de nadere beslistermijn en de op te leggen dwangsom op die wijze moet worden bepaald. Samengevat is dat omdat ten aanzien van aanvragen aanvullende compensatie voor de werkelijke schade van de rechterlijke dwangsom in het geheel geen effectieve prikkel meer uitgaat om een besluit alsnog binnen een nadere termijn bekend te maken. Uit de overgelegde cijfers volgt dat bij continuering van het huidige tempo nog zo'n achttien jaar gemoeid is met de afhandeling van de gehele werkvoorraad en voorzienbaar is dat de besluitvorming nog verder vastloopt als de beschikbare capaciteit niet kan worden besteed aan inhoudelijke besluitvorming. Verder staan de alternatieve hersteltrajecten die de Dienst Toeslagen heeft geïntroduceerd (zie nader de uitspraak van 3 juni 2026, onder 3 en 15.10) als versnellingsmaatregelen, op gespannen voet met het doel en de strekking van de Wht. Zo is voor ouders beperkte informatie beschikbaar over alle mogelijkheden die hun met betrekking tot aanvullende compensatie voor de werkelijke schade wordt geboden, wordt de wettelijk verplichte adviescommissie maar beperkt ingezet, en worden ouders dwingend gestuurd naar een onverplichte civiele route. Bovendien verhoudt de uitvoeringspraktijk waarbij ouders worden gestuurd naar een afdoening via forfaitaire bedragen, zich onvoldoende met het doel en de strekking van de Wht. Voor een dergelijke ingrijpende wijziging van het stelsel is een wetswijziging nodig, zodat voor gedupeerde ouders rechtszekerheid bestaat op welke aanvullende compensatie zij aanspraak kunnen maken, en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze wordt toegekend. Het is naar het oordeel van de Afdeling bovendien onduidelijk in hoeverre deze alternatieve hersteltrajecten überhaupt duurzame en effectieve versnellingsmaatregelen vormen. Gelet op al deze omstandigheden ziet de Afdeling geen mogelijkheid om vast te stellen welke nadere beslistermijn niet onnodig lang, maar ook niet onrealistisch kort is. De Afdeling is van oordeel dat bij die stand van zaken moet worden teruggevallen op de wettelijke beslistermijn van twee weken. De Afdeling is er verder van overtuigd dat het bij de huidige stand van zaken contraproductief werkt om dwangsommen aan de Dienst Toeslagen op te leggen.

7. Nu de Dienst Toeslagen nog altijd geen besluit bekend gemaakt heeft naar aanleiding van de aanvraag van [wederpartij], en dus ook ten tijde van de rechtbankuitspraak nog geen besluit had genomen, heeft de rechtbank het beroep van [wederpartij] tegen het uitblijven van een besluit terecht gegrond verklaard en het met een besluit gelijk te stellen niet tijdig nemen van een besluit vernietigd.

8. De rechtbank heeft in haar uitspraak de Dienst Toeslagen opgedragen om uiterlijk op 21 maart 2026 een besluit bekend te maken op de aanvraag van [wederpartij], en heeft bepaald dat de Dienst Toeslagen aan [wederpartij] een dwangsom van € 50,00 moet betalen voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00. Hoewel ten tijde van de rechtspraakuitspraak andere uitgangspunten golden, kan dit oordeel, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, niet in stand blijven. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, in zoverre te worden vernietigd.

9. De Afdeling zal de Dienst Toeslagen opdragen om binnen twee weken na verzending van deze uitspraak alsnog een besluit op de aanvraag van [wederpartij] bekend te maken. De

Afdeling zal bepalen dat de Dienst Toeslagen aan [wederpartij] een dwangsom van € 0,00 per dag moet betalen voor elke dag waarmee hij deze termijn overschrijdt.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van Dienst Toeslagen gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 25 juli 2025 in zaak nr. 25/2354, voor zover de rechtbank daarbij heeft bepaald dat de Dienst Toeslagen uiterlijk op 21 maart 2026 een besluit op de aanvraag bekend moet maken en aan [wederpartij] een dwangsom verschuldigd is van € 50,00 voor elke dag dat hij deze termijn overschrijdt, met een maximum van € 15.000,00;

III. draagt de Dienst Toeslagen op om binnen twee weken na verzending van deze uitspraak een besluit op de aanvraag van [wederpartij] te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. bepaalt dat de Dienst Toeslagen aan [wederpartij] een dwangsom van € 0,00 moet betalen voor elke dag waarmee hij de termijn onder III. overschrijdt.

Aldus vastgesteld door mr. W. den Ouden, voorzitter, en mr. J.C.A. de Poorter en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S. de Jong, griffier.

w.g. Den Ouden
voorzitter

w.g. De Jong
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juli 2026

1014