

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:2990

Datum uitspraak

2 juli 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft de Belastingdienst/Toeslagen (thans en hierna: Dienst Toeslagen) aan [appellante] een compensatiebedrag van € 45.725,00 toegekend. [appellante] is een gedupeerde ouder van de toeslagenaffaire. [appellante] heeft recht op compensatie over de toeslagjaren 2008 en 2009, omdat sprake is geweest van groepsgewijze institutionele vooringenomenheid bij het onderzoek naar fraude bij [gastouderbureau], waar [appellante] cliënt was. Gedurende de looptijd van de hersteloperatie heeft de Dienst Toeslagen op basis van verschillende herstelregelingen compensatie toegekend. Met ingang van 5 november 2022 is de Wet hersteloperatie toeslagen van kracht. Op grond van het overgangsrecht worden compensatiebeschikkingen die in het kader van de hersteloperatie toeslagen zijn genomen vóór de inwerkingtreding van de Wht, aangemerkt als beschikkingen die zijn gegeven krachtens de Wht. Dat geldt dus ook voor de besluiten van de Dienst Toeslagen die in deze zaak aan de orde zijn. De rechtbank heeft overwogen dat het betoog van [appellante], dat haar immateriële schade groter is en dat de Dienst Toeslagen had moeten afwijken van de forfaitaire bedragen, ertoe strekt dat de Dienst Toeslagen afwijkt van de Wht.

Volledige tekst

202305484/1/A2.

Datum uitspraak: 2 juli 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend in [woonplaats],
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 13 juli 2023 in zaak nr. 22/3526 in het geding tussen:

[appellante]

en

de Belastingdienst/Toeslagen (thans en hierna: Dienst Toeslagen).

Procesverloop

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft de Dienst Toeslagen aan [appellante] een compensatiebedrag van € 45.725,00 toegekend.

Bij besluit van 29 juni 2022 heeft de Dienst Toeslagen het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard, en naar aanleiding van een herziene compensatieberekening aan [appellante] een compensatiebedrag van in totaal € 55.825,00 toegekend.

Bij uitspraak van 13 juli 2023 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De Dienst Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 februari 2025, waar [appellante], bijgestaan door mr. N. Köse-Albayrak, advocaat te Rotterdam, en de Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] is een gedupeerde ouder van de toeslagenaffaire. [appellante] heeft recht op compensatie over de toelagenjaren 2008 en 2009, omdat sprake is geweest van groepsgewijze institutionele vooringenomenheid bij het onderzoek naar fraude bij [gastouderbureau], waar [appellante] cliënt was.
2. Gedurende de looptijd van de hersteloperatie heeft de Dienst Toeslagen op basis van verschillende herstelregelingen compensatie toegekend. Met ingang van 5 november 2022 is de Wet hersteloperatie toelagen (hierna: Wht) van kracht. Op grond van het overgangsrecht worden compensatiebeschikkingen die in het kader van de hersteloperatie toelagen zijn genomen vóór de inwerkingtreding van de Wht, aangemerkt als beschikkingen die zijn gegeven krachtens de Wht. Dat geldt dus ook voor de besluiten van de Dienst Toeslagen die in deze zaak aan de orde zijn.
3. De compensatieregeling in de Wht is bedoeld voor gedupeerden van zowel institutionele vooringenomenheid als hardheid van het stelsel. De regeling biedt financiële compensatie voor een aantal componenten: teruggevorderde kinderopvangtoeslag, niet toegekende kinderopvangtoeslag of stopgezette voorschotverlening, opgelegde boetes, immateriële schade, proceskosten, invorderingskosten, rentenadeel en materiële schade. In artikel 2.2 en 2.3 van de Wht is bepaald op welke wijze de hoogte van de compensatie voor deze componenten wordt vastgesteld. De berekening van compensatie op basis van deze componenten wordt ook wel integrale beoordeling genoemd. De compensatie voor

immateriële schade wordt daarbij forfaitair vastgesteld en bedraagt € 500,00 per half jaar tussen de dagtekening van de eerste beschikking tot terugvordering, niet-toekenning of stopzetting van (het voorschot op) kinderopvangtoeslag en de dagtekening van de eerste compensatiebeschikking.

Als de werkelijke schade als gevolg van institutionele vooringenomenheid of hardheid hoger is, kunnen gedupeerde ouders een aanvullende compensatie voor werkelijke schade aanvragen. Gedupeerde aanvragers dienen de werkelijke schade aannemelijk te maken, maar zij hoeven deze niet te bewijzen. De grondslag voor de aanvullende compensatie voor werkelijke schade is artikel 2.1, derde lid, van de Wht. Deze compensatie wordt ook wel aangeduid als de beoordeling van de werkelijke schade of de beoordeling van schade via de Commissie Werkelijke Schade (hierna: CWS).

Het wettelijk kader is nader opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

4. De Dienst Toeslagen heeft bij besluit van 22 juni 2021 aan [appellante] een compensatiebedrag van € 45.725,00 toegekend. [appellante] heeft bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Naar aanleiding daarvan heeft de Dienst Toeslagen bij besluit van 29 juni 2022 het compensatiebedrag herzien, en het bedrag verhoogd naar € 55.825,00. De vergoeding van immateriële schade is daarbij opnieuw berekend, en aan [appellante] toegekend vanaf 22 augustus 2012, de datum van het eerste fraudeonderzoek naar [appellante], tot de datum van de beslissing op bezwaar. Aan [appellante] is voor de immateriële schade een bedrag van € 10.000,00 toegekend, op basis van het forfaitaire bedrag van € 500,00 per half jaar. [appellante] is het in de kern genomen niet eens met de wijze van vaststelling van de hoogte van de immateriële schade in het kader van de integrale beoordeling.

De uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft overwogen dat het betoog van [appellante], dat haar immateriële schade groter is en dat de Dienst Toeslagen had moeten afwijken van de forfaitaire bedragen, ertoe strekt dat de Dienst Toeslagen afwijkt van de Wht. De Wht kent twee gescheiden trajecten voor compensatie. De Wht kent een - deels forfaitaire - compensatie voor een aantal limitatief opgesomde schadeposten, zoals bepaald in de artikelen 2.2 en 2.3 van de Wht. Indien een ouder meer schade heeft geleden dan op grond hiervan wordt vergoed, kan om een aanvullende compensatie voor de werkelijke schade worden verzocht.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de Dienst Toeslagen geen mogelijkheid heeft om bij het berekenen van de forfaitaire immateriële schadevergoeding af te wijken van het bepaalde in artikel 2.3, vierde lid, van de Wht. Ook ziet de rechtbank geen aanleiding om deze bepaling in dit geval buiten toepassing te laten wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het toetsingsverbod uit artikel 120 van de Grondwet en artikel 11 van de Wet algemene bepalingen staat daar aan in de weg. Er is geen sprake van een situatie waarin zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever. De wetgever heeft uitdrukkelijk rekening gehouden met de omstandigheid dat de hoogte van de immateriële schadevergoeding die is berekend op grond van artikel 2.3, vierde lid, van de Wht niet in alle gevallen tegemoet komt aan de werkelijk geleden schade. De wetgever heeft namelijk voorzien in de mogelijkheid voor ouders om, als zij vinden dat hun schade met de uitkomst van de integrale beoordeling niet volledig is vergoed, een verzoek om aanvullende compensatie te doen. Dat betekent dat de bepaling niet kan worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat de Dienst Toeslagen ten onrechte het persoonlijk dossier van [appellante] niet in de procedure

heeft ingebracht. Een persoonlijk dossier omvat alle op de desbetreffende ouder betrekking hebbende stukken. Op grond van artikel 8:42 van de Awb is de Dienst Toeslagen alleen gehouden om de op de zaak betrekking hebbende stukken te overleggen. De voorliggende procedure heeft betrekking op de compensatie op grond van de artikelen 2.2 en 2.3 van de Wht. Door [appellante] is niet onderbouwd gesteld waarom de overgelegde, op de zaak betrekking hebbende, stukken onvoldoende zouden zijn om deze compensatie te kunnen vaststellen.

Hoger beroep

Vergoeding voor immateriële schade

6. Op de zitting bij de Afdeling heeft [appellante] haar hoger beroepsgrond dat in de fase van de integrale beoordeling meteen al ook de aanvullende compensatie voor werkelijk geleden immateriële schade vastgesteld zou moeten worden voor zover die de forfaitaire vaststelling overstijgt, ingetrokken. Haar standpunt dat de forfaitaire immateriële schade op een hoger bedrag vastgesteld zou moeten worden dan een bedrag van € 500,00 per half jaar, heeft zij gehandhaafd.

7. [appellante] betoogt dat het in strijd is met het evenredigheidsbeginsel dat de immateriële schadevergoeding bij de integrale beoordeling wordt vastgesteld op € 500,00 per half jaar. Dit bedrag doet geen recht aan het leed dat [appellante] als slachtoffer van de toeslagenaffaire heeft ervaren en het onrecht dat haar door de Dienst Toeslagen is aangedaan. Per half jaar zou een hoger bedrag moeten worden toegekend. [appellante] heeft immateriële schade door onrechtmatige beschikkingen en terugvorderingen, vooringenomen en onrechtmatig handelen, discriminatie en strijdig handelen met privacywetgeving, waarbij zij als fraudeur is bestempeld en als zodanig is behandeld. Een bedrag van € 500,00 per half jaar is de vergoeding die wordt toegekend voor de overschrijding van de redelijke termijn in bestuursrechtelijke procedures. Dit bedrag omvat dus geen vergoeding van schade voor ondervonden pijn en leed. Er zou aangesloten moeten worden bij het bedrag van € 130,00 per dag, dat geldt als normbedrag voor het ten onrechte verblijven in een politiecel. De Bestuurlijke Adviesraad Kinderopvangtoeslag heeft in zijn advies aan de CWS van 2 maart 2023 ook geadviseerd om aan te sluiten bij de schadeafhandeling in het strafrecht. Na de invoering van de Wht hebben zich omstandigheden voorgedaan, die niet bij de totstandkoming van de Wht zijn verdisconteerd. Als deze omstandigheden wel verdisconteerd waren, zou de wetgever de vergoeding voor immateriële schade niet op een bedrag van € 500,00 per half jaar hebben bepaald. Zo heeft het College voor de Rechten van de Mens geconcludeerd dat sprake is geweest van discriminatie, en heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) de Belastingdienst een boete opgelegd vanwege de jarenlange illegale verwerking van persoonsgegevens. Daarom is er volgens [appellante] ruimte voor een contra-legem toetsing aan het evenredigheidsbeginsel.

8. Het hoger beroep van [appellante] strekt ertoe dat de Afdeling de hoogte van het bedrag voor immateriële schade, zoals opgenomen in artikel 2.3, vierde lid, van de Wht, toetst aan het evenredigheidsbeginsel.

8.1. In artikel 120 van de Grondwet is opgenomen dat de rechter niet treedt in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen. In het Harmonisatiewet arrest van 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, heeft de Hoge Raad geoordeeld dat het toetsingsverbod ook inhoudt dat een rechter een wet in formele zin niet mag toetsen aan het Statuut voor het Koninkrijk en ook niet aan algemene rechtsbeginselen.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van de Grote Kamer van 1 maart 2023,

ECLI:NL:RVS:2023:772, is de reikwijdte van het toetsingsverbod sinds het Harmonisatiewet arrest niet gewijzigd of beperkt, en buigt de (grond)wetgever zich op dit moment over de vraag of het toetsingsverbod in zijn huidige vorm gehandhaafd moet blijven (Kamerstukken II 2021/22, 35 925 VII, nr. 169 en Kamerstukken II 2022/23 36 344, nr. 2). De Afdeling overwoog in de uitspraak van 1 maart 2023 dat het niet aangewezen is dat zij de gedachtevorming door de (grond)wetgever over constitutionele toetsing doorkruist door het toetsingsverbod nu anders uit te leggen dan voorheen. Het toetsingsverbod staat er bij de huidige stand van de rechtsontwikkeling dus aan in de weg dat een (bepaling uit een) wet in formele zin wordt getoetst aan algemene rechtsbeginselen en (ander) ongeschreven recht.

8.2. De Wht is een wet in formele zin. Artikel 2.3, vierde lid, waarin is opgenomen dat voor immateriële schade een bedrag van € 500,00 per half jaar wordt toegekend, valt dus onder het toetsingsverbod. Dat betekent dat de Afdeling artikel 2.3, vierde lid, van de Wht in beginsel niet mag toetsen aan het evenredigheidsbeginsel.

8.3. Zoals de Afdeling in de uitspraak van 1 maart 2023 onder 9.11-9.13 uiteengezet heeft, is er ondanks dit toetsingsverbod soms toch ruimte om tot een andere uitkomst te komen dan waar toepassing van een wettelijke bepaling toe leidt. Dit is het geval als zich bijzondere omstandigheden voordoen die niet of niet ten volle zijn verdisconteerd in de afweging van de wetgever en deze omstandigheden de toepassing van de wettelijke bepaling zozeer in strijd doen zijn met algemene rechtsbeginselen of (ander) ongeschreven recht dat die toepassing achterwege moet blijven. Daarbij kan het ook gaan om gevolgen van de toepassing van de wettelijke bepaling die niet stroken met wat de wetgever kan hebben bedoeld of voorzien.

De Afdeling gaat daarom hieronder eerst in op de vraag of de wetgever de in deze zaak aan de orde zijnde gevolgen van (toepassing van) artikel 2.3, vierde lid, van de Wht heeft bedoeld en voorzien. Als de wetgever de gevolgen van de toepassing van dit artikel inderdaad heeft bedoeld en voorzien, kan de Afdeling vanwege het toetsingsverbod niet toekomen aan beantwoording van de vraag of artikel 2.3, vierde lid, van de Wht buiten toepassing moet worden gelaten omdat sprake zou zijn van strijd met het evenredigheidsbeginsel.

8.4. In de memorie van toelichting bij de Wht heeft de wetgever de door hem gemaakte keuzes toegelicht (Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 3). Daarin is over het hier aan de orde zijnde punt opgenomen dat het bedrag voor immateriële schade een forfaitaire compensatie is voor veronderstelde stress, ongemak en onzekerheid waarmee de gedupeerden zijn geconfronteerd in de tijd die is verstreken vanaf de dagtekening van de eerste beschikking tot terugvordering, niet-toekenning of stopzetting van (het voorschot op) kinderopvangtoeslag, tot het moment van de dagtekening van de eerste beschikking waarin compensatie wordt toegekend (Kamerstukken II, 2021/22, 36 151, nr. 3, blz. 74).

8.5. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de bepaling volgt dat de wetgever expliciet heeft stilgestaan bij de hoogte van de vergoeding van € 500,00 per half jaar en bij de vraag waar deze vergoeding voor is bedoeld. Zo hebben leden van de SP-fractie aangegeven het bedrag van € 500,00 per half jaar laag te vinden, en hebben zij gevraagd naar de achtergrond van dit bedrag. In reactie daarop heeft de toenmalige staatssecretaris van Financiën - Toeslagen en Douane toegelicht dat voor de hoogte van de forfaits het advies van de Adviescommissie uitvoering toeslagen (hierna: AUT) is overgenomen (Kamerstukken I, 2022/23, 36 151, E., blz. 7-8). Uit het advies van de AUT: Omzien in verwondering van 14 november 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 31 066, nr. 546, bijlage 914023, blz. 50-51) volgt dat voor de hoogte van de compensatie voor de forfaitaire component van de immateriële schade aangesloten is bij de rechtspraak waarbij in geval van overschrijding van de redelijke termijn bij geschilbeslechting spanning en frustratie wordt verondersteld, waarvoor een

standaardtarief van € 500,00 per half jaar wordt toegekend. De wetgever heeft er rekening mee gehouden dat een gedupeerde ook andere immateriële schade heeft geleden dan de veronderstelde stress, ongemak en onzekerheid, waar dit forfaitaire bedrag van € 500,00 op ziet. De wetgever heeft de keuze gemaakt dat de Dienst Toeslagen voor deze andere immateriële schade aanvullende compensatie voor werkelijke immateriële schade kan toekennen (Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 3, blz. 73). Een amendement om het mogelijk te maken om immateriële schade boven het bedrag van € 500,00 te vergoeden in de regeling over de integrale beoordeling van de compensatie is niet aangenomen (Kamerstukken II, overzicht van stemmingen in de Tweede Kamer, 5 oktober 2022).

8.6. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de wetgever dus voor ogen gehad - en zelfs expliciet die bedoeling gehad - dat de immateriële schade die wordt toegekend onder artikel 2.3, vierde lid, van de Wht, een bedrag is dat wordt toegekend voor stress, ongemak en onzekerheid vanwege tijdsverloop. Dat is ook redengevend geweest om voor de bepaling van de omvang ervan aansluiting te zoeken bij het daarvoor in de rechtspraak over overschrijding van de redelijke termijn bij geschilbeslechting ontwikkelde standaardbedrag van € 500,00 per half jaar overschrijding. De wetgever heeft daarbij onderkend dat gedupeerden ook meer of andere immateriële schade kunnen hebben geleden en voor het verkrijgen van compensatie daarvoor is ook nadrukkelijk een weg opengesteld, namelijk via de CWS. Omdat de wetgever een gemotiveerde keuze heeft gemaakt om in het kader van de integrale beoordeling forfaitair een het bedrag van € 500,00 per half jaar toe te kennen, heeft de bestuursrechter geen ruimte om de hoogte van dit bedrag te toetsen aan het evenredigheidsbeginsel. De gevolgen van deze bepaling, namelijk dat voor compensatie van meer of andere immateriële schade een afzonderlijke aanvraag zal moeten worden gedaan, heeft de wetgever bedoeld en voorzien. De bestuursrechter heeft dus ook geen ruimte om de bepaling in het geval van [appellante] niet toe te passen en de immateriële schade op een hoger bedrag dan € 500,00 per half jaar vast te stellen.

8.7. De Afdeling volgt [appellante] niet in haar standpunt dat de ruimte voor toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wel aanwezig is omdat de omstandigheden die zij noemt zich na de totstandkoming en inwerkingtreding van de Wht hebben voorgedaan. Het feit dat instituten als de Commissie gelijke behandeling en de AP zich hebben uitgelaten over het handelen van de Dienst Toeslagen in de toeslagenaffaire en hebben geconstateerd dat sprake is geweest van discriminatie en van onrechtmatige gegevensverwerking, brengt niet met zich dat tegen de totstandkoming van de wettelijke bepaling in de Wht en de bedoelingen van de wetgever over de forfaitaire compensatie voor immateriële schade door tijdsverloop anders aangekeken moet worden. [appellante] heeft ook niet geconcretiseerd waarom dat het geval zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Persoonlijk dossier

9. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat haar persoonlijk dossier, gelet op artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), niet als op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter overgelegd hoefde te worden. Zonder dit persoonlijk dossier is het niet mogelijk om een deugdelijk beeld te vormen van de schade die [appellante] geleden heeft. Als het niet duidelijk is wat haar volledige schade is, is het ook niet mogelijk om de juistheid van de compensatieberekening te beoordelen. Verder wijst [appellante] op het vertrouwensbeginsel, omdat aan gedupeerde ouders is toegezegd dat zij hun persoonlijk dossier zouden kunnen krijgen.

9.1. Onder het persoonlijk dossier wordt, zoals ook ter zitting is besproken, begrepen: alle gegevens van een ouder die de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen in hun systemen hebben over een ouder. Het gaat bij het persoonlijk dossier daarmee niet alleen om documenten over kinderopvangtoeslag, maar ook over andere toeslagen, zoals huur- en zorgtoeslag, en documenten over inkomstenbelasting. Verder gebruikt de Dienst Toeslagen ook de term 'ouderdossier', waaronder wordt begrepen: alle documenten over kinderopvangtoeslag, die zijn gebruikt in de integrale beoordeling. Het verschil met het 'persoonlijk dossier' is dat de documenten die niet zien op kinderopvangtoeslag, zoals documenten over huur- en zorgtoeslag en inkomstenbelasting, buiten het ouderdossier worden gelaten. Tot slot gebruikt de Dienst Toeslagen de term 'bezwaardossier', dat op dezelfde wijze is samengesteld als het 'ouderdossier', maar beperkt is tot de jaren waarover een geschil bestaat.

9.2. Uit artikel 8:42 van de Awb volgt dat de Dienst Toeslagen verplicht is om de de op de zaak betrekking hebbende stukken over te leggen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft de voorliggende procedure betrekking op de compensatieberekening in het kader van de integrale beoordeling. De compensatieberekening wordt, zoals hiervoor is overwogen, gemaakt op basis van een aantal vaste componenten: een bedrag vanwege ten onrechte teruggevorderde kinderopvangtoeslag, niet toegekende kinderopvangtoeslag of stopgezette voorschotverlening, opgelegde boetes, een daarop gebaseerd vast percentage vanwege materiële schade, proceskosten voor door een derde verleende rechtsbijstand, eventuele invorderingskosten, rentenadeel en immateriële schade op de wijze zoals hierboven is overwogen. De juistheid van de compensatieberekening moet kunnen worden getoetst als die in geschil is. De Dienst Toeslagen is daarom gehouden om de stukken die van belang zijn voor de beoordeling van een geschil daarover aan de bestuursrechter over te leggen. Omdat het persoonlijk dossier ook bestaat uit documenten die niet gaan over een van de hiervoor genoemde componenten, kan [appellante] niet worden gevolgd in haar standpunt dat het persoonlijk dossier overgelegd moet worden op grond van artikel 8:42 van de Awb. Voor het overleggen van het persoonlijk dossier vormt dit artikel geen wettelijke grondslag. Met het bezwaardossier kan de juistheid van de compensatieberekening worden gecontroleerd.

9.3. [appellante] wijst in het kader van haar beroep op het vertrouwensbeginsel op uitlatingen die de staatssecretaris op verschillende momenten heeft gedaan over de mogelijkheid voor ouders om toegang te krijgen tot het persoonlijk dossier. De Afdeling stelt vast dat de staatssecretaris aanvankelijk inderdaad heeft uitgedragen dat aan ouders die daarom zouden vragen het persoonlijk dossier zou worden verstrekt. In dat verband heeft het kabinet gesproken over het verstrekken van het "volledige dossier", het "hele dossier" of het "persoonlijk dossier". Er is in een aantal gevallen ook daadwerkelijk overgegaan tot het verstrekken ervan. Volgens de Dienst Toeslagen is er begin 2024 mee gestopt, omdat het verzamelen van de informatie voor dat dossier zeer tijdrovend is en volgens het kabinet niet logisch past binnen de rechtsgang in de hersteloperatie. [appellante] betoogt dat de Afdeling de Dienst Toeslagen in deze procedure moet opdragen het persoonlijk dossier alsnog aan haar te verstrekken. De Afdeling verwijst naar wat hiervoor onder 9.2 is overwogen, in relatie tot wat de toepassing van artikel 8:42 van de Awb vereist. Op grond van artikel 8:42 van de Awb hoeft het persoonlijk dossier niet als onderdeel van de op de zaak betrekking hebbende stukken in deze procedure overgelegd te worden. Deze procedure leent zich niet voor een opdracht aan de Dienst Toeslagen om dat persoonlijk dossier te verstrekken. Daarom kan in het midden blijven of [appellante] zich beroept op een rechtens relevante toezegging.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. De Dienst Toeslagen hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Willems, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S. de Jong, griffier.

w.g. Willems
voorzitter

w.g. De Jong
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 juli 2025

1014

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:42

1. Binnen vier weken na de dag van verzending van de gronden van het beroepschrift aan het bestuursorgaan zendt dit de op de zaak betrekking hebbende stukken aan de bestuursrechter en kan het een verweerschrift indienen. Indien de bestuursrechter om een verweerschrift heeft verzocht, dient het bestuursorgaan binnen vier weken een verweerschrift in.

2. De bestuursrechter kan de in het eerste lid bedoelde termijnen verlengen.

Wet hersteloperatie toeslagen

Artikel 2.1

1. De Dienst Toeslagen kent op aanvraag compensatie toe aan een aanvrager van een kinderopvangtoeslag, die schade heeft geleden, doordat ten aanzien van hem:

a. voor 23 oktober 2019 bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag sprake is geweest van institutionele vooringenomenheid van de Dienst Toeslagen; of

b. de toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, de Wet kinderopvang of de op die wetten berustende bepalingen bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag heeft geleid tot onbillijkheden van overwegende aard die voortkomen uit de hardheid van de toepassing die voor 23 oktober 2019 werd gegeven aan het wettelijke systeem.

2. De compensatie wordt niet toegekend indien de door de aanvrager van een kinderopvangtoeslag geleden schade is te wijten aan ernstige onregelmatigheden die aan hem toerekenbaar zijn.

3. Aan een aanvrager van compensatie die aannemelijk maakt dat en in welke mate de door hem werkelijk geleden schade overeenkomstig het civiele schadevergoedingsrecht hoger is dan een bedrag als bedoeld in artikel 2.3, eerste tot en met zevende lid, wordt door de Dienst Toeslagen op aanvraag aanvullende compensatie voor de werkelijke schade toegekend.

[...]

Artikel 2.2

De compensatie bestaat uit:

- a. een bedrag vanwege een beschikking tot het verminderen of niet toekennen van een kinderopvangtoeslag of het beëindigen van voorschotverlening voor een kinderopvangtoeslag die een direct gevolg is van institutionele vooringenomenheid als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, of de hardheid, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, vermeerderd met een bedrag voor de rente die is begrepen in een beschikking tot terugvordering;
- b. een bedrag voor een bestuurlijke boete die is opgelegd op grond van artikel 40 of 41 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor een verzuim of vergrijp betreffende de kinderopvangtoeslag;
- c. een bedrag voor materiële schade;
- d. een bedrag voor immateriële schade;
- e. een bedrag voor invorderingskosten;
- f. een bedrag voor proceskosten;
- g. een rentevergoeding voor het niet uitgekeerde bedrag vanwege het verminderen of niet toekennen van de kinderopvangtoeslag of het beëindigen van de voorschotverlening kinderopvangtoeslag.

Artikel 2.3

1. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel a, is gelijk aan het bedrag dat als gevolg van de beschikking niet is toegekend of is teruggevorderd, vermeerderd met het bedrag van de rente die is begrepen in een beschikking tot terugvordering en verminderd, maar niet verder dan tot nihil, met:
 - a. een nog niet betaald bedrag van de terugvordering en van de rente; of
 - b. een alsnog toegekende kinderopvangtoeslag of een verhoging daarvan met betrekking tot het berekeningsjaar waarop de compensatie betrekking heeft.
2. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b, is gelijk aan het bedrag van de bestuurlijke boete dat is betaald.
3. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel c, is gelijk aan de som van 25% van het bedrag, bedoeld in het eerste lid, zonder de verminderingen, en 25% van het bedrag van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel b.
4. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel d, is ongeacht het aantal berekeningsjaren waarop de compensatie betrekking heeft, gelijk aan € 500 voor ieder half jaar dat is verstreken tussen de dagtekening van een eerste beschikking als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel a, en de dagtekening van de eerste beschikking tot toekenning van compensatie,

waarbij een deel van een half jaar naar boven wordt afgerond op een half jaar, met dien verstande dat het bedrag niet hoger is dan de som van de bedragen die overeenkomstig het eerste lid voor de berekeningsjaren zijn vastgesteld, zonder de verminderingen.

5. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel e, is gelijk aan de kosten die door de Belastingdienst/Toeslagen in rekening zijn gebracht en zijn betaald voor invorderingshandelingen in verband met de beschikking, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel a, met inbegrip van betaalde invorderingsrente.

6. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel f, is een forfaitair bedrag voor de kosten van de door een derde beroepsmatig verleende en aan de belanghebbende in rekening gebrachte rechtsbijstand met betrekking tot een beschikking als bedoeld in artikel 2.2, onderdeel a, dat is vastgesteld overeenkomstig het Besluit proceskosten bestuursrecht, met wegingsfactor 2, waarbij wordt aangenomen dat er geen sprake is van samenhangende zaken, verminderd met een reeds toegekende of nog te toe te kennen proceskostenvergoeding.

7. Het bedrag, bedoeld in artikel 2.2, onderdeel g, wordt berekend over het bedrag, bedoeld in het eerste lid, zonder de verminderingen, met overeenkomstige toepassing van artikel 27 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en verminderd met rente die is vergoed op grond van een alsnog toegekende kinderopvangtoeslag of een verhoging daarvan.

8. De bedragen, bedoeld in het eerste tot en met zevende lid, worden vermeerderd met 1%.

9. Het bedrag van de aanvullende compensatie voor de werkelijke schade is de aanvullende werkelijke schade, bedoeld in artikel 2.1, derde lid, vermeerderd met 1%.