

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:1397
Datum uitspraak	11 maart 2026
Inhoudsindicatie	Bij afzonderlijke besluiten van 29 maart 2021 en 1 april 2021 heeft de Dienst Toeslagen geweigerd aan [appellant] een compensatie toe te kennen. [appellant] heeft in de jaren 2011 tot en met 2019 voor zijn zoon gebruik gemaakt van opvang via verschillende kinderopvanginstellingen en daarvoor kinderopvangtoeslag ontvangen. In de periode van 21 december 2011 tot en met 31 juli 2012 heeft hij gebruik gemaakt van gastouderopvang door tussenkomst van [gastouderbureau]. Naar dit gastouderbureau is door de Belastingdienst een fraudeonderzoek gedaan dat bekendstaat als CAF Lanai. Bij brief van 28 mei 2020 heeft de Dienst Toeslagen [appellant] medegedeeld dat er fouten zijn gemaakt in het CAF-onderzoek Lanai en dat hij mogelijk recht heeft op compensatie. [appellant] heeft in reactie daarop aan de Dienst Toeslagen toestemming gegeven om te onderzoeken of hij door de manier van werken van de Belastingdienst in het CAF-onderzoek Lanai toeslagen is misgelopen of ten onrechte toeslagen moest terugbetalen.

Volledige tekst

202404335/1/A2.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend in [woonplaats],
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 4 juni 2024 in zaak nr. 23/1326 in het geding tussen:

[appellant]

en

de Dienst Toeslagen.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 29 maart 2021 en 1 april 2021 heeft de Dienst Toeslagen geweigerd aan [appellant] een compensatie toe te kennen.

Bij besluit van 6 februari 2023 heeft de Dienst Toeslagen het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juni 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Dienst Toeslagen heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en de Dienst Toeslagen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 juli 2025, waar [appellant], bijgestaan door mr. P. Frimpong, advocaat in Delft, en de Dienst Toeslagen, vertegenwoordigd door M.M. Odijk en F. Tarrahi, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Onder de Dienst Toeslagen wordt hierna ook verstaan: diens rechtsvoorganger de Belastingdienst/Toeslagen.

Inleiding

2. [appellant] heeft in de jaren 2011 tot en met 2019 voor zijn zoon gebruik gemaakt van opvang via verschillende kinderopvanginstellingen en daarvoor kinderopvangtoeslag ontvangen. In de periode van 21 december 2011 tot en met 31 juli 2012 heeft hij gebruik gemaakt van gastouderopvang door tussenkomst van [gastouderbureau]. Naar dit gastouderbureau is door de Belastingdienst een fraudeonderzoek gedaan dat bekendstaat als CAF Lanai. Bij brief van 28 mei 2020 heeft de Dienst Toeslagen [appellant] medegedeeld dat er fouten zijn gemaakt in het CAF-onderzoek Lanai en dat hij mogelijk recht heeft op compensatie. [appellant] heeft in reactie daarop aan de Dienst Toeslagen toestemming gegeven om te onderzoeken of hij door de manier van werken van de Belastingdienst in het CAF-onderzoek Lanai toeslagen is misgelopen of ten onrechte toeslagen moest terugbetalen.

3. Bij de besluiten van 29 maart en 1 april 2021 heeft de Dienst Toeslagen op basis van een integrale beoordeling bepaald dat [appellant] geen recht heeft op compensatie. Bij het besluit van 6 februari 2023 heeft de Dienst Toeslagen deze besluiten, onder verwijzing naar het advies van de bezwaaradviescommissie, gehandhaafd. De Dienst Toeslagen heeft zich op het standpunt gesteld dat [appellant] geen recht heeft op compensatie, omdat over de toeslagjaren 2011 tot en met 2013 geen sprake is van institutioneel vooringenomen handelen. In de periode dat [appellant] gebruik maakte van opvang via [gastouderbureau] werd nog geen fraudeonderzoek naar dit gastouderbureau gedaan. Dat aan [appellant] over 2011 door de Dienst Toeslagen informatie is opgevraagd en zijn kinderopvangtoeslag over 2012 € 658,00 lager is vastgesteld dan het voorschot is dus niet het gevolg van dit CAF-onderzoek. De lagere vaststellingen over deze toeslagjaren zijn het gevolg van een gewijzigd

toetsingsinkomen en/of een lager aantal afgenomen opvanguren dan waar in het voorschot van uit is gegaan.

Uitspraak van de rechtbank

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de Dienst Toeslagen zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat [appellant] geen recht heeft op compensatie. Niet is gebleken dat de Dienst Toeslagen institutioneel vooringenomen heeft gehandeld en [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat hij schade heeft geleden.

Hoger beroep

Institutionele vooringenomenheid

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de Dienst Toeslagen niet institutioneel vooringenomen heeft gehandeld. Hij voert hiertoe aan dat uit de brief van de Dienst Toeslagen van 28 mei 2020 volgt dat hij deel uitmaakt van het CAF-onderzoek Lanai. De procesvertegenwoordiger van de Dienst Toeslagen heeft op de zitting bij de rechtbank ook erkend dat op grond van deze brief moet worden aangenomen dat sprake is van institutioneel vooringenomen handelen. Ook uit stukken in het ouderdossier volgt volgens [appellant] dat er een CAF-onderzoek naar hem is gestart. Verder is volgens de Tweede Kamer al sprake van vooringenomen handelen als een CAF-dossier in naam van iemand is aangemaakt. Uit het eindadvies 'Omzien in verwondering 2' van de Commissie Donner volgt daarnaast dat CAF Lanai vanaf 2010 een voorfase kende en het onderzoek in 2013 en 2014 werd voortgezet als CAF Lanai. Dat CAF Lanai ook betrekking had op het jaar 2012 volgt volgens [appellant] eveneens uit de beantwoording van Kamervragen van het lid Omtzigt. [appellant] wijst verder op een advies van de bezwaarschriftenadviescommissie in het kader van het bezwaar van een vraagouder die ook door tussenkomst van [gastouderbureau] opvang voor diens kind ontving. Uit dit advies volgt dat CAF Lanai betrekking heeft op de toeslagjaren 2011 en 2012, aldus [appellant]. [appellant] doet in dit verband een beroep op het gelijkheidsbeginsel. [appellant] voert daarnaast aan dat de Dienst Toeslagen vanwege zijn betrokkenheid bij CAF Lanai een brede uitvraag heeft gedaan. Hij kon bepaalde stukken waaruit blijkt dat hij recht heeft op kinderopvangtoeslag niet aanleveren, omdat [gastouderbureau] in het bezit was van die stukken en het gastouderbureau op dat moment failliet was verklaard. Hierdoor is de kinderopvangtoeslag over 2011 en 2012 lager vastgesteld. Dit volgt volgens [appellant] uit het ouderdossier. [appellant] voert verder aan dat hij zich gediscrimineerd en onheus bejegend voelt en verwijst hierbij naar het rapport 'Vooronderzoek naar de vermeende discriminerende effecten van de werkwijzen van de Belastingdienst/Toeslagen' van het College voor de Rechten van de Mens (hierna: het rapport). De rechtbank is hier ten onrechte niet op ingegaan, aldus [appellant].

5.1. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet hersteloperatie toeslagen (hierna: de Wht) kent de Dienst Toeslagen een compensatie toe aan een aanvrager van een kinderopvangtoeslag die schade heeft geleden doordat bij de uitvoering van de kinderopvangtoeslag sprake is geweest van institutionele vooringenomenheid van de Dienst Toeslagen. In de totstandkomingsgeschiedenis van artikel 2.1 van de Wht (Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 3 (herdruk), blz. 70-71) is een niet-limitatieve opsomming van kenmerken genoemd die tot het oordeel kunnen leiden dat sprake is van institutionele vooringenomenheid.

5.2. Uit de brief van de Dienst Toeslagen van 28 mei 2020 volgt dat [appellant] deel heeft uitgemaakt van het CAF-onderzoek Lanai en dit is tussen partijen ook niet in geschil. Het enkele feit dat [appellant] deel heeft uitgemaakt van dit onderzoek is naar het oordeel van de

Afdeling op zichzelf onvoldoende om vooringenomen handelen aan te nemen. De toelichting van de procesvertegenwoordiger van de Dienst Toeslagen op de zitting van de rechtbank moet ook niet op die manier worden opgevat. Van belang is dat, zoals de Dienst Toeslagen onder verwijzing naar het Onderzoeksrapport Toeslaggerelateerde CAF-zaken van de Auditdienst Rijk van 12 maart 2020 heeft toegelicht, CAF-onderzoeken uit twee fases bestonden. Pas in fase 2 van het onderzoek werden bewijsstukken over een langere periode opgevraagd, als hiervoor door de Dienst Toeslagen aanleiding werd gezien. Het opvragen bij belanghebbenden van grote hoeveelheden bewijsstukken over een of meer jaren is één van de kenmerken die in de totstandkomingsgeschiedenis van de Wht worden genoemd die tot het oordeel kunnen leiden dat sprake is van institutionele vooringenomenheid. Volgens de Dienst Toeslagen is het CAF-onderzoek naar [appellant] in fase 1 gestopt, omdat hij in de toeslagjaren 2013 en 2014 geen gastouderopvang afnam via [gastouderbureau]. Het betoog van [appellant] dat desondanks bij hem over de periode van 21 december 2011 tot en met 31 juli 2012 grote hoeveelheden bewijsstukken zijn opgevraagd kan niet worden gevolgd. Beide partijen beschikken weliswaar niet meer over de brief waarmee de Dienst Toeslagen destijds informatie bij [appellant] over de kinderopvangtoeslag voor het jaar 2011 heeft opgevraagd. Uit het antwoordformulier van 20 oktober 2012 kan evenwel worden afgeleid dat de Dienst Toeslagen alleen een kopie van de jaaropgave over 2011 heeft opgevraagd. Uit het ouderdossier volgt niet dat toch sprake is geweest van een zogenoemde brede uitvraag. In het ouderdossier is hierover alleen een verklaring opgenomen van [appellant] zelf, die niet wordt ondersteund door objectieve gegevens.

Met het beroep op het gelijkheidsbeginsel kan [appellant] niet bereiken dat desondanks tot het oordeel wordt gekomen dat sprake is van vooringenomen handelen. De Dienst Toeslagen heeft toegelicht dat in het geval waar [appellant] naar verwijst kinderopvangtoeslag was teruggevorderd, omdat het nummer waarmee de kinderopvangvoorziening in het Landelijk Register Kinderopvang was geregistreerd ontbrak. Dit betreft geen rechtens vergelijkbaar geval.

[appellant] heeft verder met de verwijzing naar het rapport niet aannemelijk gemaakt dat de Dienst Toeslagen hem heeft gediscrimineerd. In het rapport concludeert het College voor de Rechten van de Mens dat een vermoeden bestaat dat de Dienst Toeslagen bij de uitvoering van CAF-onderzoeken indirect onderscheid op grond van ras heeft gemaakt. Alleen een verwijzing naar dit rapport maakt nog niet aannemelijk dat in het geval van [appellant] daadwerkelijk sprake is van discriminatie. Hoewel de rechtbank ten onrechte niet op dit betoog is ingegaan, kan dit gelet op het vorenstaande niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

5.3. De conclusie van het voorgaande is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de Dienst Toeslagen niet institutioneel vooringenomen heeft gehandeld. Hierdoor wordt niet toegekomen aan de vraag of [appellant] als gevolg hiervan schade heeft geleden.

5.4. Het betoog faalt.

Lichte toets

6. [appellant] voert verder aan dat het besluit van 6 februari 2023 in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat de Dienst Toeslagen geen beschikking over de zogenoemde lichte toets heeft genomen.

6.1. De staatssecretaris van Financiën heeft op 19 maart 2021, vooruitlopend op wetgeving, het Besluit forfaitair bedrag en verruiming compensatieregeling (hierna: het Besluit) bekendgemaakt. Het Besluit is in werking getreden op 20 maart 2021 en werkte terug vanaf

26 januari 2021. Het Besluit bood een beleidsmatige grondslag voor het toekennen van een forfaitair bedrag van € 30.000,00 aan ouders die een verzoek voor compensatie of tegemoetkoming op grond van de herstelregelingen hebben ingediend of voor 1 januari 2024 nog zouden gaan indienen. Als al een bedrag aan compensatie of tegemoetkoming was vastgesteld en uitbetaald dat lager was dan € 30.000,00, zou de Dienst Toeslagen dit aanvullen tot € 30.000,00. Als het definitieve bedrag op grond van de herstelregelingen op een lager bedrag zou worden vastgesteld dan het uitgekeerde forfaitaire bedrag van € 30.000,00, zou dit niet tot een terugvordering leiden. Deze regeling is bekend komen te staan als de Catshuisregeling. In artikel 2.3 van het Besluit heeft de staatssecretaris aangekondigd dat voor een tijdige uitbetaling van het forfaitaire bedrag binnen de in die bepaling genoemde termijnen in bepaalde gevallen of groepen van gevallen zou worden volstaan met een lichte toets. Bij een latere integrale beoordeling op grond van de herstelregelingen zou een hernieuwde toets kunnen plaatsvinden, waarbij opnieuw op basis van de voorwaarden voor de herstelregeling zou worden getoetst of recht bestaat op een (hogere) compensatie of tegemoetkoming. De staatssecretaris heeft in een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 25 maart 2021 (Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 878) vermeld dat de lichte toets bestaat uit een data-analyse, met in sommige gevallen aansluitend daarop een handmatige lichte toets. Bij de handmatige lichte toets wordt in enkele uren naar specifieke informatie in het toeslagendossier van de aanvrager gekeken. Het uitvoeren van de handmatige toets vindt plaats aan de hand van een stappenplan. Dit stappenplan is opgenomen in de brief van de staatssecretaris van Financiën van 30 april 2021 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2020/21, 31 066, nr. 819). Op 5 november 2022 is de Wht in werking getreden. De lichte toets is geregeld in artikel 2.7 van de Wht. Op grond van artikel 9.2 van de Wht werkt die bepaling terug tot en met 26 januari 2021. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wht (Kamerstukken II 2021-2022, 36 151, nr. 3 (herdruk), blz. 80) volgt dat bij de lichte toets niet alle op de zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden worden getoetst. Dit zou een snelle toekenning van het forfaitaire bedrag belemmeren.

6.2. De Dienst Toeslagen heeft toegelicht dat [appellant] één van de eerste ouders was die een verzoek om herbeoordeling van zijn recht op kinderopvangtoeslag heeft gedaan en dat ten tijde van de inwerkingtreding van het Besluit al met de uitvoering van de herbeoordeling was begonnen. Hoewel het Besluit ten tijde van de besluiten van 29 maart en 1 april 2021 al wel in werking was getreden, is daarom niet ook nog een lichte toets uitgevoerd. De Afdeling is van oordeel dat de Dienst Toeslagen hiermee niet in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld. Daartoe wordt overwogen dat met de integrale beoordeling, in tegenstelling tot de lichte toets, op basis van alle op de zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden wordt beoordeeld of een aanvrager in aanmerking komt voor toepassing van een herstelmaatregel. Op grond van wat hiervoor is overwogen staat vast dat [appellant] op basis van de integrale beoordeling niet in aanmerking komt voor een compensatie. Als de Dienst Toeslagen alsnog zou overgaan tot het uitvoeren van een lichte toets, die minder uitgebreid is dan de toets die [appellant] heeft gekregen, zou dit niet tot het oordeel kunnen leiden dat [appellant] als gedupeerde wordt aangemerkt. [appellant] heeft er daarom geen belang bij dat alsnog een besluit over de lichte toets wordt genomen. Dit zou er immers niet toe kunnen leiden dat hij alsnog - gelet op de uitkomst van de integrale beoordeling ten onrechte - in aanmerking komt voor het forfaitaire bedrag van € 30.000,00.

6.3. Het betoog faalt.

Vooraankondiging

7. [appellant] betoogt daarnaast dat de Dienst Toeslagen in strijd met het

zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld, omdat de Dienst Toeslagen geen vooraankondiging van de besluitvorming over de integrale beoordeling heeft gedaan.

7.1. Op grond van artikel 6.7, eerste lid, van de Wht, zoals deze luidde ten tijde van belang, berekent de Dienst Toeslagen het voorlopige bedrag van de compensatie en informeert hij de aanvrager hierover schriftelijk door middel van een vooraankondiging. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Wht (Kamerstukken II 2021/22, 36 151, nr. 3 (herdruk), blz. 143) volgt dat de verplichting om een vooraankondiging te doen alleen geldt als de Dienst Toeslagen voornemens is een compensatie toe te kennen. Het Besluit Compensatieregeling CAF 11 en vergelijkbare (CAF-)zaken bevatte in artikel 3.2 een met artikel 6.7, eerste lid, van de Wht vergelijkbare bepaling. Per 15 juli 2023 is artikel 6.7, eerste lid, van de Wht gewijzigd, waarbij op de Dienst Toeslagen de verplichting rust om de aanvrager schriftelijk over de beslissing op een aanvraag als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wht te informeren door middel van een vooraankondiging. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze wetswijziging (Kamerstukken II 2022/23, 36 352, nr. 3, blz. 81) volgt dat de wetgever hiermee heeft beoogd om de mogelijkheid van een zienswijze door de aanvrager uit te breiden in het geval van een voorgenomen afwijzing van een aanvraag. Omdat de in geding zijnde besluiten op de aanvraag van [appellant] zijn genomen voor 15 juli 2023 en de Dienst Toeslagen hierbij de aanvraag heeft afgewezen, heeft de Dienst Toeslagen niet onzorgvuldig gehandeld door geen vooraankondiging te doen.

Het betoog faalt.

Dwangsom wegens niet tijdig beslissen

8. [appellant] betoogt verder dat de Dienst Toeslagen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel heeft gehandeld, omdat de Dienst Toeslagen geen dwangsom wegens niet tijdig beslissen heeft toegekend.

8.1. Het antwoord op de vraag of een dwangsom had moeten worden toegekend is niet van belang bij de herbeoordeling van het recht op kinderopvangtoeslag. Nu alleen die herbeoordeling in dit geding voorligt, komt de Afdeling aan de beantwoording van die vraag niet toe. Overigens heeft [appellant] de ingebrekestelling niet ingediend bij de Dienst Toeslagen zelf, maar bij de bezwaaradviescommissie.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

10. 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.F. de Groot, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. M.C. Stoové, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.A. Komduur, griffier.

w.g. De Groot
voorzitter

w.g. Komduur

griffier
Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2026