

1. Inleiding.

In gesprekken en debatten over de afhandeling van de toeslagenU'aire valt het woord 'dossier' erg vaak. In 80% van de zaken in de hersteloperatie toeslagenU'aire was/volgens de Raad voor Rechtsbijstand het dossier bij aanvang van de zaak niet op orde en bij ruim de helft van die groep (ruim 40% van het totaal) bleef het dossier incompleet¹. Dit leidt tot vertraging, onzekerheid en doet afbreuk aan de informatiepositie die alle betrokkenen hebben (NTB 2025/86). Ook recent nog heeft de BAC (2023-11591) geoordeeld dat het inzage-recht door UHT was geschonden omdat niet alle stukken verstrekt waren. Omdat het lastig is in een heldere definitie te vatten wat op de zaak betrekking hebbende stukken zijn, verdient het volgens Schuurmans, Drahmman en Honée (NTB 2025/86) aanbeveling om een handreiking voor bestuursorganen op te stellen waarin het begrip 'op de zaak betrekking hebbende stukken' wordt geconcretiseerd. Aan de hand van een dergelijke 'checklist' kan inzichtelijk worden gemaakt aan welke stukken moet worden gedacht bij het verzamelen van de stukken. Deze notitie gaat over de vraag welke gegevens door UHT t.b.v. van de verlening van rechtsbijstand beschikbaar moeten worden gesteld aan gedupeerden. Dit kan leiden tot de conclusie dat de bestaande 'checklist' die in samenwerking met UHT is vastgesteld (t.w. de 35 puntenlijst) aangevuld dient te worden. Het gaat bij de verlening van rechtsbijstand in toeslagenzaken evident om alle informatie waaruit blijkt van een vooringenomen houding van de zijde van de overheid tegenover een burger. Die informatie betekent immers iets voor de schade. De Werkgroep Toeslagenadvocaten is gezien de verschillen tussen bezwaardossiers en dossiers voor het college voor de rechten van de mens van mening dat er met UHT opnieuw moet worden gekeken naar de vraag of de 35-puntenlijst en dus het ouderdossier volstaat. Persoonlijke dossiers kunnen zeker altijd worden gemist in ieder geval.

2. Grondslagen gegevensverstrekking UHT.

Er zijn verschillende grondslagen voor het verstrekken van informatie aan gedupeerden door UHT. Op basis van artikel 7:4 lid 2 Awb heeft een belanghebbende gedurende de bezwaarprocedure recht op alle stukken, die voor de beoordeling van de zaak relevant kunnen zijn. Het recht op inzage is daarnaast een belangrijk onderdeel van de privacywetgeving en geeft gedupeerden het recht op het controleren van hun persoonsgegevens. Zowel op basis van artikel 7:4 lid 2 Awb als op basis van artikel 15 AVG is het zo dat niet standaard kan worden gesteld dat UHT met verstrekking van het zogenaamde ouderdossier aan haar wettelijke plicht heeft voldaan.

- 2.1. Artikel 7:4 lid 2.** In de Awb is niet nader omschreven welke stukken de 'op de zaak betrekking hebbende stukken' zijn. Wel is in jurisprudentie invulling gegeven aan dit begrip, in het bijzonder in twee overzichtsuitspraken van de Hoge Raad (HR 10 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:874 en HR 4 mei 2018, ECLI:NL:HR:2018:672). Kort samengevat volgt daaruit dat een bestuursorgaan in beginsel alle stukken dient over te leggen die hem ter beschikking staan en die een rol hebben gespeeld bij zijn besluitvorming. Dat zijn dus niet alleen de stukken die het bestuursorgaan heeft

¹ Raad voor de rechtsbijstand, Tussenrapportage Herstelregeling Kinderopvangtoeslag, resultaten tweede enquête onder advocaten, oktober 2022, p. 12. Zie ook R.E.C.M. Niessen, 'Herstel kinderopvangtoeslag een nieuw drama?', WFR 2023/282.

gebruikt ter onderbouwing van zijn besluit (NTB 2025/86²). Zie hierover verder ook o.a. het artikel van K. Bozia³ (**bijlage 1**)

- 2.2. Artikel 15 AVG.** In de toeslagenaU'aire hebben veel ouders gebruikgemaakt van art. 15 AVG om inzage te krijgen in hun persoonsgegevens die werden gebruikt bij de beoordeling van hun recht op kinderopvangtoeslag. In het arrest van het Hof van Justitie EU van 4 mei 2023 heeft het HvJEU nadere uitleg gegeven over het inzagerecht van art. 15 van de AVG. Het ging in deze zaak niet zozeer om de reikwijdte van het begrip 'persoonsgegevens', maar vooral om de vraag of wat de reikwijdte is van het begrip 'kopie' in art. 15 lid 3 AVG. Bij de beantwoording van deze vraag verwijst het HvJEU uitdrukkelijk naar de ruime betekenis van het begrip persoonsgegevens zoals dat vorm heeft gekregen in het Nowak-arrest. Het HvJEU overweegt onder rechtsoverweging 23 als volgt: *'Het gebruik van de woorden "alle informatie" in de deU nitie van het begrip "persoonsgegevens" in deze bepaling wijst op de bedoeling van de Uniewetgever om een ruime betekenis te geven aan dit begrip, dat zich potentieel uitstrekt tot elk soort informatie, zowel objectieve informatie als subjectieve informatie, in de vorm van meningen of beoordelingen, op voorwaarde dat deze informatie de betrokkene "betreft" (zie naar analogie arrest van 20 december 2017, Nowak, C-434/16, EU:C:2017:994, punt 34).'*

3. Ouderdossier, persoonlijk dossier en 35 puntenlijst.

In het kader van de kinderopvangtoeslag worden termen als ouderdossier, persoonlijk dossier en op de zaak betrekking hebbende stukken, gebruikt. Door leden van de werkgroep is met UHT een 35 puntenlijst gemaakt. Het gaat om 35 items die volgens afspraak met UHT in ieder geval in een dossier zouden moeten zitten. Het gaat daarbij om een minimum. Dat betekent dat als bij het verzamelen van het dossier er meer stukken zijn die de kwestie raken, dat die stukken dan zouden moeten worden bijgevoegd.

- 3.1. De term ouderdossier.** Het ouderdossier is de term voor het dossier met in ieder geval de 35 items (**bijlage 8**). In het ouderdossier zitten alle documenten die gebruikt zijn in de integrale beoordeling. Het bevat alle mogelijke relevante informatie over de kinderopvangtoeslag over de jaren die beoordeeld zijn. Zoals alle brieven over toegekende en teruggevorderde toeslagen, brieven en bewijsstukken als u die heeft gestuurd, onderzoeken die mogelijk bij u zijn uitgevoerd en aantekeningen en telefoonnotities.
- 3.2. De term persoonlijk dossier.** Het persoonlijk dossier is de term voor een dossier waarin naast de kinderopvangtoeslagstukken, ook stukken zitten die betrekking hebben op huurtoeslag, kind gebonden budget en zorgtoeslag vanaf 2005. In het persoonlijk dossier zitten ook stukken die betrekking hebben op blauw, of wel stukken die betrekking hebben op aanslagen inkomstenbelasting e.d. Het impliceert dat het persoonlijk dossier alles omvat wat Toeslagen en Belastingdienst over een belastingplichtige hebben verzameld.

² NTB 2025/86: Het recht op informatie in bestuursrechtelijke procedures - Y.E. Schuurmans, A. Drahmann & L.F.D. Honée, datum 05-03-2025

³ Inzage en toegang tot persoonsgegevens, Tijdschrift Formeel Belastingrecht, 8-2023 persoonsgegevens

4. Verder kijken moet.

De vraag is dan vervolgens of 35-itemlijst dient te worden aangescherpt. Deze vraag is opgekomen omdat gebleken is dat het dossier dat UHT samenstelt in de procedure bij het College van de Rechten van de Mens soms zeer relevante stukken bevat die niet in het ouderdossier zijn opgenomen. Naast beleidstukken en interne instructiedocumenten, zijn dat o.a. ook stukken met een individuele lading. Zo zaten in een dossier die werden samengesteld voor een procedure voor het College voor de Rechten van de Mens, zeer relevante stukken op het punt van vooringenomenheid die niet waren opgenomen in het ouderdossier (**zie bijlagen 2 tot en met 6**). **Bijlage 7** betreft met name algemene informatie over de instrumenten die werden ingezet en die dus nodig is om helder te krijgen hoe groot de vooringenomenheid feitelijk was.

Stukken die wel in de collegedossiers zaten maar niet in de bezwaardossiers:

- * **Bijlage 2 - Afschrift uit FSV Dagboek** (bijlage 2) waaruit blijkt dat men ook toetste op besmette adressen of postcodes. Pas in het CRVM-dossier is gebleken dat Toeslagen ook een selectie op adresniveau/postcodeniveau hanteerde.
- * **Bijlage 3 – Overzicht van acties die direct van invloed zijn op toekennen of blokkeren van KOT.** Uit dit overzicht blijkt ook dat gesproken werd over risicopersonen. Wat dat inhoudt en wie wanneer een risicopersoon wordt/is, wordt niet duidelijk.
- * **Bijlage 4 – Afschrift uit FSV-dagboek** waaruit blijkt dat deze persoon meerdere malen op de FSV is gezet, voor het eerst in 2011 en wel voor de inkomstenbelasting. Daarna wordt zij én voor de inkomensheffing én voor de KOT op de FSV gezet. Deze informatie is tijdens de integrale behandeling niet gedeeld noch besproken. Hieruit blijkt dat informatie van Blauw (Belastingdienst) relevant kan zijn voor de vraag of iemand vooringenomen is behandeld.
- * **Bijlage 5 – Aantekening FSV** waaruit blijkt dat een baliemedewerker/baliemedewerkster zelf een conclusie trekt dat sprake is van fraude (6 juni 2013). Hij/zij geeft de opdracht om de betreffende persoon op een blokkade te zetten en op de zwarte lijst. Deze informatie is niet opgenomen in het ouderdossier.
- * **Bijlage 6 – interne correspondentie van baliemedewerkers.** “[P-gv.] was bij [P-gv.] ad balie. Bedoel de doel! [P-gv.] heeft per 010113 KOT stopgezet. 12 heb ik nu stopgezet. Tevens mail naar M&O om dit mede te delen. [P-gv.]. Deze informatie is pas bekend geworden tijdens een zitting bij het CRVM en biedt een relevant inzicht in hoe over toeslagenouders werd geoordeeld.
- * **Bijlage 7 – Vergelijking dossier CGB en UHT.** Dit stuk maakt duidelijk welke verschillen er zijn op inhoud tussen de dossiers die door UHT zijn overgelegd in het kader van bezwaar en in het kader van de procedure bij het college voor de rechten van de mens. Kwestie is dat het bezwaardossier op geen enkele manier refereert aan het juridische kader rond het gebruik van discriminerende werkwijzen. Het collegedossier bevat bijvoorbeeld wél een gedetailleerde uitleg over het toezicht op verzoekster, waaronder HotHor-toezicht en DT-toezicht (p. 10-13). Deze toezichtvormen zijn als risicovol aangemerkt in het vooronderzoek van het College voor de Rechten van de Mens, mede omdat ze onevenredig vaak werden ingezet bij ouders met een migratieachtergrond. Die informatie ontbreekt volledig in het ouderdossier. Zonder de context die door de informatie in het collegedossier wordt gegeven is het onmogelijk om in het kader van de bezwaarprocedure goed te beoordelen of er sprake was van een systematische en bevooroordeelde selectie, terwijl juist dit doorslaggevend is voor de toekenning van

compensatie op basis van vooringenomenheid (Wht, art. 2.1 lid 2 en 2.2 lid a). Uit de beslissing op bezwaar (p. 4) in de betrouwbare zaak blijkt ook dat er relevante informatie die van belang was om het recht op kinderopvang te beoordelen niet in het dossier zat. Informatie die bijvoorbeeld zeer relevant was voor het recht op kinderopvangtoeslag over de tweede helft van 2012. Die informatie is niet terug te vinden in het ouderdossier. Hierdoor is destijds ten onrechte aangenomen dat er 'evident geen recht' was, terwijl dat oordeel nu juist blijkt geeft van een vooringenomen benadering. Dit levert schending van het inzage recht op (artikel 7:4 lid 2 Awb). Deze schending is van belang omdat het belemmerde om in bezwaar dan weer effectief te reageren op de gronden van het primaire besluit. Verder blijkt uit vergelijking van de twee typen dossiers nog het volgende. Ten aanzien van beleidscontext en toepassing van selectiecodes (zoals FSV, 0001, 2001): Het collegedossier (p. 11-13) bevat een uitgebreide bescherming over de werkwijze rond systeemblokkades en selecties, zoals HotHor, FSV en codes als 0001 en 2001. Het gaat om plaatsing in meerdere risicoprofelen zonder individuele motivering. In het ouderdossier ontbreken de beleidsmatige analyses. Zonder die analyses is een juiste beoordeling van de manier waarop gedupeerden zijn behandeld. Het belemmert dus een oordeel over de mate van structurele vooringenomenheid hetgeen wel noodzakelijk is onder de Wht (art. 2.2 lid b).

5. Conclusie: Ouderdossier verstrekken alleen is mogelijk te beperkt.

De commissie van Dam heeft geadviseerd om te stoppen met het verstrekken van persoonlijke dossiers. UHT verstrekt overigens al geruime tijd niet meer standaard het persoonlijke dossier. De Werkgroep heeft indertijd aangegeven dat verstrekking van alle stukken betrekking hebbend op alle toeslagen niet altijd nodig is. Daarbij moet dan uiteraard wél acht worden geslagen op het feit dat alle zaken die van belang zijn voor de reikwijdte van de vooringenomenheid in het dossier moeten zitten. Daarbij komt dat de gedupeerde sowieso recht heeft op inzage in alle gegevens op grond van artikel 15 AVG. Onder 4 is inzichtelijk gemaakt dat er meer relevante informatie in een collegedossier zat maar niet in het ouderdossier. Niet uit te sluiten is dat een FSV-melding die betrekking heeft op een inkomstenbelastingkwestie, gevolgen heeft gehad voor toeslagen en invordering. Een boekenonderzoek (blauw) kan doorwerken in extra onderzoeken bij Rood (Toeslagen). De broninformatie ziet dan weliswaar niet op Toeslagen, maar is wel relevant voor de kwestie van de reikwijdte van de mogelijke vooringenomen houding tegen een toeslaggerechtigde. Die 'blauwe' informatie, die mogelijk relevant kan zijn, zit in de regel in het persoonlijk dossier. De vraag of OGS wel of niet aan de orde is, is bijvoorbeeld ook geen binaire keuze, maar een interpretatie op basis van door het LIC geraadpleegde stukken. Al deze 'op de schadezaak betrekking hebbende stukken' dienen t.b.v. een goede beoordeling van de schade te worden toegevoegd aan het ouderdossier. Die informatie moet ook kunnen worden beoordeeld door cq. namens de gedupeerde. Het gaat dan dus zowel om informatie die iets zegt over de individuele gedupeerdheid, als analyses die in algemene zin duiden op welke manier er indertijd werd gewerkt en die dus context geven aan het overheidsoptreden. Op basis van het bovenstaande is het dus te simpel om te stellen dat met het verstrekken van het ouderdossier altijd aan de wettelijke plicht is voldaan. Voor de volledigheid wordt bij deze notitie gevoegd de lijst met 35 punten (**Bijlage 8**) en een mail van een advocaat over dossierstukken (**Bijlage 9**) om te betrekken bij het overleg met UHT. Over de inhoud van dossiers zal immers opnieuw overleg moeten worden gevoerd met UHT. Voor het overzicht wordt ook

bijgevoegd de van Persoonsgegevens ontvangen instructies voor het samenstellen van dossiers zoals zij die nog bij haar stukken had zitten. (**Bijlage 10 en 11**)