



TER BESPREKING

Aan

De minister

De staatssecretaris

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

T 06
@minfin.nlDatum
13 december 2019

Auteur

notitie

Toegezegde hulp bij rechtsgang in CAF11 en overige CAF-zaken

Aanleiding

Tijdens het KOT-debat op 4 december jl. heeft u de ouders die bij een CAF-zaak betrokken zijn geweest toegezegd hulp te bieden in geval van een (bestuurlijke of civiele) rechtsgang tegen de (niet) toegekende compensatie. Deze toezegging en de verwachte grote aantallen compensatieverzoeken vergen een nieuwe voorziening. Er zijn verschillende voorzieningen denkbaar, variërend van volledige externe uitbesteding (van de initiële beslissing over compensatie en de hulp bij rechtsgang) tot volledige uitvoering in eigen beheer met behulp van mediators. In deze notitie leggen wij u een tussenvariant voor. Wij menen dat deze tussenvariant het meeste recht doet aan de wens om ouders te begeleiden en voor te lichten en een onafhankelijk (eind)oordeel over toe te kennen compensatie borgt, zonder daarbij de doelmatigheid en efficiency uit het oog te verliezen.

Bespreekpunt:

- Wij adviseren u te kiezen voor uitwerking van een tussenvariant met een extern *adviescollege toelagen*.
- De Belastingdienst doet in die tussenvariant het voorwerk, onder meer bestaande uit ondersteuning, voorlichting en het nemen van beschikkingen op basis van het beleidsbesluit. Hierbij worden waar nodig mediators ingezet.
- Een extern adviescollege, bestaande uit onafhankelijke experts, geeft een second opinion bij een voorgenomen afwijzing van het compensatieverzoek, dat door de Belastingdienst wordt gevolgd.
- In deze variant wordt een onafhankelijk oordeel geborgd, maar blijven de externe kosten zoveel mogelijk beperkt. Ook wordt in deze variant op twee momenten voorzien in voorlichting en ondersteuning: in de eerste fase gebeurt dat door de Belastingdienst, zo nodig met hulp van mediators, en in een eventuele tweede fase heeft het externe adviescollege hier een rol in. Tenslotte ligt deze tussenvariant voor de hand omdat de Belastingdienst over de relevante dossierinformatie beschikt en daardoor het beste geëquipeerd is voor het voorwerk.

Toelichting

- Op grond van het interim-advies van de commissie-Donner en het daarop gebaseerde beleidsbesluit wordt er de komende periode compensatie verleend aan ouders die betrokken zijn bij CAF11 en in de toekomst mogelijk ook aan ouders die betrokken zijn bij een overige (aanverwante) CAF-zaak.

- Daarbij heeft u tevens aan de Tweede Kamer toegezegd om de betrokken ouders hulp te bieden bij een eventuele rechtsgang. De ondersteuning van ouders betreft zowel hulp bij de bestuurlijke rechtsgang op basis van het beleidsbesluit als hulp bij de civielrechtelijke rechtsgang in geval van claims waarin het beleidsbesluit niet voorziet.
- Beide opdrachten vergen inrichting van een nieuwe voorziening, waarin grofweg de volgende taken worden belegd:
 - Voorlichting aan ouders, onder meer toelichting op de juridische mogelijkheden, de rechtsgang, etc.
 - Ondersteuning van de betrokken ouders bij de onderbouwing van claims (schade, proceskosten, toeslag).
 - Het nemen van beslissingen (beschikking en uitspraak op bezwaar in het bestuursrechtelijke traject en de primaire beslissing voorafgaand aan een civiele procedure).
- Bij een dergelijke voorziening valt te denken aan de volgende drie varianten, waarbij de varianten 1 en 2 uitersten zijn en niet onze voorkeur hebben:
 1. Een externe *uitvoeringscommissie* (of -college) die de volledige uitvoering doet, dat wil zeggen: voorwerk, primaire beslissing, bezwaarprocedure en eventuele procedures bij de bestuursrechter of civiele rechter. Een dergelijke commissie zou vergelijkbaar zijn met de onafhankelijke Commissie Bijzondere Situaties die voor de aardbevingsschade in Groningen is ingesteld als vangnet voor de meest schrijnende gevallen.
 2. Volledige uitvoering binnen de Belastingdienst met inzet van mediators.
 3. Een extern *adviescollege* toeslagen: een tussenvariant die lijkt op de Commissie van Advies Volledige Schadevergoeding die ingezet wordt door Defensie als een slachtoffer van een dienstongeval of beroepsziekte en de minister van Defensie het niet eens worden over de hoogte van de schadevergoeding. In deze variant doet de Belastingdienst het voorwerk, dat wil zeggen: dossiervorming, ondersteuning en voorlichting van ouders, het nemen van de primaire beschikking. Een extern adviescollege geeft vervolgens een second opinion bij een (voorgenomen) afwijzing van een verzoek (al dan niet in de bezwaarfase), dat door Toeslagen wordt gevolgd. Het adviescollege is daarbij gebonden aan de geldende juridische kaders.
- Voor alle drie de varianten geldt dat bij een afwijzing van de claim, door de Belastingdienst dan wel door een externe commissie of adviescollege, de gang naar de (onafhankelijke) rechter openstaat.
- Belangrijkste voordelen van de voorgestelde (tussen)variant 3 zijn:
 - Een goede begeleiding van ouders wordt geborgd. Ouders worden in een vroege fase (beschikkingsfase), indien nodig of gewenst, voorgelicht en begeleid door medewerkers van de Belastingdienst met mediationvaardigheden. Als de Belastingdienst en de ouder het niet eens worden over de compensatie wordt het adviescollege toeslagen ingeschakeld dat in die fase ook een voorlichtende en ondersteunende rol krijgt.
 - Met een (verplicht) advies van een extern adviescollege wordt tegemoetgekomen aan de maatschappelijke roep om onafhankelijke en onpartijdige beslissingen over het recht op compensatie.
 - De Belastingdienst is het beste geëquipeerd om de dossiers compleet te krijgen, onder meer vanwege de daarvoor benodigde toegang tot automatiseringssystemen.
 - Als de Belastingdienst de primaire beschikking neemt, al dan niet na een (bindend) advies van het adviescollege, ontstaan er geen mandaatproblemen. Gekozen kan echter ook worden voor een

beslissingsbevoegdheid bij het adviescollege, dit vergt dan wel het creëren van een juridische basis.

- o De geschatte kosten van deze variant, ruim € 6 miljoen, zijn aanzienlijk beperkter dan die van variant 1.

Kostenberekeningen:

- De kosten van variant 1, een externe uitvoeringscommissie, waarbij alle werkzaamheden buiten de Belastingdienst worden belegd, bedragen naar verwachting ruim € 15 miljoen. Hierbij worden dan ca. 50 externe juridisch adviseurs, een commissie van 4 oud-rechters en 15 interne medewerkers Toeslagen ingezet.
- In variant 2 worden de werkzaamheden volledig binnen de Belastingdienst belegd en zet de Belastingdienst daarbij mediators in. De uitvoeringskosten die hiermee gepaard gaan bedragen naar schatting zo'n € 5 á 6 miljoen. Hierbij worden dan circa 60 interne medewerkers van Toeslagen ingezet en is rekening gehouden met een opleidingstermijn van enkele weken (10% opslag).
- Voorkeursvariant 3 (een extern adviescollege toeslagen en voorwerk door de Belastingdienst) kost naar schatting ruim € 6 miljoen. Naast de toeslagmedewerkers van variant 3 worden dan tevens 4 in te huren oud-rechters ingezet.
- Uitgangspunten/aannames (gebaseerd op eerste inzichten) bij deze kostenberekeningen zijn onder meer dat er in circa 9.000 CAF-dossiers een verzoek om compensatie ingediend kan worden en dat een oud-rechter, als lid van een externe commissie, gemiddeld 10 voorgelegde adviezen per dag kan afdoen.

Relatie met Toeslagen II en commissie van wijzen:

- Het voorgestelde adviescollege toeslagen heeft een bredere taak dan de commissie van wijzen die tijdelijk is ingesteld –en al aan het werk is– op advies van de commissie-Donner. De commissie van wijzen richt zich op de vraag of ouders onder de werking van het beleidsbesluit vallen, ofwel of zij behoren tot de CAF 11-groep en er geen sprake is van ernstige onregelmatigheden. Deze commissie geeft een bindend advies in de beschikkingsfase. Het voorgestelde adviescollege toeslagen heeft een bredere taak: zo adviseert het college ook in civiele zaken (dus als het beleidsbesluit niet van toepassing is) en heeft het ook een rol in de voorlichting en ondersteuning van ouders. Denkbaar is overigens dat de commissie van wijzen op termijn opgaat in het adviescollege toeslagen.
- Toeslagen II is de in een andere notitie voorgestelde nieuwe directie die de afhandeling van alle oude toeslaggevallen op zich neemt. Als u kiest voor een vergaand scenario van herstel en/of compensatie door een externe partij, dan is het voorstelbaar dat op de termijn het adviescollege toeslagen opgaat, of wordt vervangen door Toeslagen II.

Overige aandachtspunten:

- Naast een goede voorziening, is van belang binnen welk kader de beoordeling plaatsvindt van claims die niet door het beleidsbesluit worden gedekt. Geldt hier de bestaande civielrechtelijke jurisprudentie of is een ruimer kader gewenst? Het bestaande civielrechtelijke kader moet nog worden geanalyseerd en de conclusie kan zijn dat dit kader de betrokken ouders weinig kans van slagen biedt. Het is de vraag of een externe commissie voldoende toegevoegde waarde heeft, als de ouders uiteindelijk toch bij de civiele rechter terechtkomen. Ook kan de inzet van een externe commissie het risico met zich meebrengen dat de Belastingdienst de controle kwijtraakt bij de uitleg van de civiele mogelijkheden van schadevergoeding; een (te) ruime uitleg kan precedentwerking, en daarmee financiële gevolgen, hebben.

De juridische analyse en de gevolgen daarvan leggen we u in een later stadium voor. Hierbij zullen we zo nodig advies van de Landsadvocaat inwinnen.

- De voorgestelde procesinrichting is vooralsnog beperkt tot CAF-gevallen. In de toekomst zou de voorziening eventueel ook toegankelijk gemaakt moeten worden voor ouders die daarbuiten vallen, maar ook een beroep doen op enige vorm van compensatie. Voordat u hierover een beslissing wordt gevraagd moeten de financiële gevolgen en uitvoeringsgevolgen hiervan in kaart worden gebracht.