

Reactie Raad voor Rechtsbijstand concept wetsvoorstel Wet Verbetering Uitvoerbaarheid Toeslagen

1. Inleiding en samenvatting

Aan de Raad is verzocht om een reactie te geven op het concept Wetsvoorstel Wet Verbetering Uitvoerbaarheid Toeslagen. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de menselijke maat in het toeslagenstelsel te versterken, de praktische rechtsbescherming van burgers te verbeteren en schrijnende situaties door het verlies van toeslagen als gevolg van partnerschap te voorkomen.

In het algemeen kan gezegd worden dat vooral de maatregelen in het wetsvoorstel die betrekking hebben op het verbeteren van de praktische rechtsbescherming zoals het uitbreiden van de mogelijkheid om een zienswijze te geven en meer zorgvuldigheid in het aanmaningsproces mogelijk kunnen leiden tot een iets kleiner beroep op de gesubsidieerde rechtsbijstand.

De Raad verwacht evenwel dat het effect van het wetsvoorstel op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand vrij gering zal zijn omdat 1) slechts in uitzonderingsgevallen een toevoeging wordt verstrekt voor rechtsbijstand inzake besluiten van de Belastingdienst Toeslagen en 2) omdat het aantal toevoegingen op dit gebied de laatste jaren is teruggelopen.

Wijzigingen in wet- en regelgeving en het creëren van meer discretionaire bevoegdheid kunnen in het algemeen leiden tot een iets groter beroep op rechtsbijstand omdat nieuw beleid en jurisprudentie moet worden gevormd, hetgeen ook wordt onderschreven door het departement. Dat zou mogelijk een iets dempend effect kunnen hebben op de hierboven genoemde afname van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Al met al zal per saldo de wetswijziging naar het oordeel van de Raad in ieder geval niet leiden tot een toename van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand.

Hierna volgt een schets van het toevoegbeleid van de Raad op dit terrein, een overzicht van de afgegeven toevoegingen vanaf 2007, de daaraan verbonden kosten en een toelichting op de geschatte effecten op rechtsbijstand per wijziging in het wetsvoorstel.

2. Toevoegbeleid bezwaar en (hoger) beroep tegen besluiten van de Belastingdienst toeslagen

Volgens het beleid van de Raad wordt voor het aanvragen van een toeslag of bezwaar tegen een beslissing op het verzoek geen toevoeging verstrekt. Er wordt van uit gegaan dat rechtzoekende dit zelf kan (artikel 8 lid 1 sub b Brt , artikel 12 lid 2 sub g Wrb). Artikel 8 lid 1 sub e Brt bepaalt daarbij dat geen toevoeging wordt verstrekt voor het indienen van een bezwaarschrift in een belastingzaak, indien het bezwaar uitsluitend betrekking heeft op een geschil van feitelijke of rekenkundige aard tenzij sprake is van bijzondere feitelijke of juridische complexiteit.

Dit geldt ook voor bezwaar tegen een beslissing van een bestuursorgaan waar rechtzoekende niet om heeft verzocht (ambtshalve beslissing). Als de advocaat bij de aanvraag gemotiveerd aangeeft dat de zaak zodanig feitelijk en/of juridisch complex is dat bijstand van een advocaat noodzakelijk dan kan de Raad bij hoge uitzondering een toevoeging verstrekken. In het beleid van de Raad wordt als voorbeeld genoemd het geval bij een geschil over kinderopvangtoeslag waarbij het gastouderbureau/ bemiddelingsbureau een wanordelijke boekhouding heeft gevoerd. Ook voor het geven van een zienswijze wordt geen toevoeging verstrekt tenzij sprake is van bijzondere feitelijke of juridische complexiteit.

3. Aantallen afgegeven toevoegingen voor rechtsbijstand inzake besluiten van de Belastingdienst Toeslagen

Toevoegingen van de Raad worden afgegeven op een specifieke zaakcode. Elke zaakcode heeft een vaste forfaitaire puntenvergoeding, zoals bepaald in de bijlage bij het Besluit vergoedingen rechtsbijstand. Toevoegingen voor bezwaar en (hoger) beroep tegen besluiten van de Belastingdienst Toeslagen worden op grond van het huidige beleid afgegeven op zaakcode C030. In de praktijk worden er echter ook toevoegingen voor deze zaken afgegeven op zaakcode F010 (fiscaal recht). De oorzaak hiervan zal deels liggen in het feit dat bij het afgeven van toevoegingen de Raad een uitgangspunt van High Trust hanteert waarbij advocaten bij de aanvraag van de toevoeging zelf de zaakcode kunnen kiezen. Voor zaakcode F010 en zaakcode C030 staat in beide gevallen een forfaitaire vergoeding van 8 punten die staat voor gemiddeld 8 uren tijdsbesteding.

In onderstaand overzicht is te zien hoeveel toevoegingen per jaar sinds 2007 met zaakcode C030 zijn afgegeven in rechtsbijstand inzake besluiten van de Belastingdienst Toeslagen. Sinds dat jaar is de uitvoering van de inkomensafhankelijke toeslagen ondergebracht bij de Belastingdienst.

Daarnaast is in het overzicht het aantal afgegeven toevoegingen met zaakcode F010 aangegeven. Op F010 worden in beginsel alle toevoegingen voor belastingzaken afgegeven, dus ook belastingzaken die zich afspelen bij andere diensten dan de Belastingdienst. Het valt niet exact te zeggen hoeveel toevoegingen uit deze zaakcode betrekking hebben op besluiten genomen door de Belastingdienst Toeslagen, maar naar aanleiding van een steekproef onder deze zaken schat de Raad in dat in 2019 toch wel een kwart van het aantal zaken in zaakcode F010 betrekking kan hebben op Toeslagen.

Te zien is dat het aantal toevoegingen met zaakcode C030 tot 2010 licht stijgt en tussen 2011 en 2016 fors stijgt naar circa 900 tot 1300 toevoegingen per jaar. Na 2016 zet weer een sterke daling in. Voor zaakcode F010 is eveneens een forse daling te constateren. Het toevoegbeleid van de Raad is daarbij niet veranderd. De daling van het aantal toevoegingen zou mogelijk veroorzaakt kunnen worden door wijzigingen in beleid en de uitvoering van de toeslagregelingen en de wet- en regelgeving waarop zij zijn gebaseerd. De economische hoogconjunctuur zou er ook toe hebben kunnen geleid dat minder besluiten inzake toeslagen na 2016 zijn genomen en er daardoor een kleiner beroep op rechtsbijstand is. In 2019 zijn nog slechts 365 toevoegingen met zaakcode C030 en 500 toevoegingen met zaakcode F010 afgegeven waarvan geschat wordt dat een kwart (circa 125) betrekking heeft op toeslagen.

Ondanks het strikte toevoegbeleid worden zo jaarlijks toch nog rond de 500 toevoegingen afgegeven inzake toeslagen. Dat zal mede te maken hebben met het zeer grote aantal beschikkingen dat de Belastingdienst toeslagen jaarlijks afgeeft. Op het totaal aantal door de Raad afgegeven toevoegingen is 500 toevoegingen echter een zeer gering aantal. Het grote aantal beschikkingen betekent wel dat elke wijziging in wet- en regelgeving en beleid die kan leiden tot de conclusie dat er eerder sprake is van feitelijke/ of juridische complexiteit bij de beoordeling van een toevoegingsaanvraag gevolgen kan hebben op het aantal toevoegingen.

Raad voor Rechtsbijstand

Jaar	C030 Tegenpartij Belastingdienst Toeslagen aantal toevoegingen Landelijk	Toevoegingen zaakcode F010 (toeslagen en overige belastingzaken)	Totaal
2007	147	1192	1339
2008	235	1383	1618
2009	292	1394	1686
2010	202	1553	1755
2011	457	1094	1551
2012	1278	1003	2281
2013	1210	1206	2416
2014	878	1268	2146
2015	1177	1413	2590
2016	1310	1152	2462
2017	814	794	1608
2018	543	662	1205
2019	365	500	865

4. Indicatieve kosten afgegeven toevoegingen inzake toeslagen

Voor een C030 of F010 toevoeging staat een gemiddelde tijdsbesteding van 8 uren (8 punten). Per punt wordt een vergoeding van €147 inc. btw uitbetaald plus per toevoeging €24,00 administratieve vergoeding inc. btw. Dit is circa €1200 inc. btw en excl. reiskosten en reistijdvergoeding per toevoeging. Van het uitbetaalde bedrag gaat nog een per toevoeging tussen de €203 en €853 variërende eigen bijdrage af. In de regel zal de opgelegde eigen bijdrage vaak richting de €203 zijn. Dan wordt maximaal €997 per toevoeging uitbetaald (exclusief reiskosten en reistijdvergoeding). Uitgaande schat de Raad de huidige kosten per jaar als volgt in:

zaakcode	Vergoeding per toevoeging	Aantal toevoegingen 2019	Vergoeding per jaar
C030	997	365	€ 363.905,00
F010	997	125 (geschat)	€ 124.625,00
	Totaal:	365	€ 488.530,00

Een exacte prognose met betrekking tot het effect van de wetswijziging op de af te geven aantallen toevoegingen is niet te geven. Gelet op het toevoegbeleid en het al relatief geringe aantal afgegeven toevoegingen zal de financiële impact bij een daling van toevoegingen gering zijn. Ter indicatie: als bijvoorbeeld 50 toevoegingen minder zouden worden afgegeven dan zou dit een besparing op kunnen leveren van 50 maal € 1200= €60.000 euro per jaar minus circa €203 eigen bijdrage maal 50= € 10.150 – circa € 50.000.

5. Toelichting per wijziging

In het overzicht hieronder zijn de mogelijke effecten op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand per wijziging in het wetsvoorstel weergegeven. Daarbij kan in het algemeen worden opgemerkt dat in het algemeen geldt dat wijzigingen in wet- en

Raad voor Rechtsbijstand

regelgeving en de verruiming van de discretionaire bevoegdheid in beperkte mate ook tot meer procedures en dus meer toevoegingen kunnen leiden.

Wijziging in wetsvoorstel	Effect op beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand
Proportioneel vaststellen van de kinderopvangtoeslag naar rato van de kosten die daadwerkelijk zijn betaald (wijziging artikel 1.5 Wet kinderopvang).	Deze wijziging heeft enkel betrekking op de kinderopvangtoeslag en zal enig, zij het een relatief beperkt, effect kunnen hebben op het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand. Daarbij kan worden opgemerkt dat ook burgers die niet binnen de inkomensgrenzen van de Wrb vallen aanspraak kunnen maken op kinderopvangtoeslag.
Discretionaire bevoegdheid voor matigen terugvordering in bijzondere omstandigheden (wijziging artikel 26 Awir).	De impact van deze wijziging is gering en is mede afhankelijk van de wijze waarop uitvoering gegeven gaat worden aan de discretionaire bevoegdheid. Uit het wetsvoorstel vernemen we dat er één bezwaar en beroepsprocedure voor de beschikking tot matiging van de terugvordering en beschikking tot terugvordering zal gelden.
Verbeteren praktische rechtsbescherming burgers door introductie van doelmatigheidsgrenzen (wijziging artikel 26 Awir).	Geen effect op de gesubsidieerde rechtsbijstand, het financieel belang dat gemoeid is met deze wijziging is te gering.
Verbeteren praktische rechtsbescherming burgers door uitbreiden van de mogelijkheden voor belanghebbenden om zienswijze te verstrekken(wijziging o.a. artikel 26b en 41 Awir)	Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een geringe daling van het aantal toevoegingen (lees: hooguit enkele tientallen). Daarbij geldt dat voor het geven van een zienswijze in beginsel geen toevoeging wordt verstrekt.
Verbeteren praktische rechtsbescherming burgers door aanvullende waarborgen bij informatieverplichting zoals zorgvuldige vormgeving van het aanmaningsproces, geven van zienswijze bij ambtshalve vaststellen en verzuimboetes en rappelverplichting (oa artikel 18 Awir)	Dit zou mogelijk kunnen leiden tot een geringe daling van het aantal toevoegingen (lees: hooguit enkele tientallen). Voor het geven van een zienswijze wordt in beginsel geen toevoeging verstrekt.
Verbeteren praktische rechtsbescherming burgers door verplichting tot informatieverstrekking door derden (artikel 38 Awir)	Onder derden worden onder meer verstaan administratieplichtigen als bedoeld in artikel 52 Awr (wo natuurlijk personen die zelfstandig beroep of bedrijf uitoefenen) en verhuurders van een woning. Het besluit is vatbaar voor bezwaar en beroep. Voor bedrijfsmatige kwesties wordt in beginsel geen toevoeging verstrekt. Verhuurders van een woning oefenen daarmee niet altijd een zelfstandig beroep op bedrijf uit. Het zou kunnen dat er meer toevoegingen door verhuurders voor bezwaar tegen de bedoelde besluiten worden aangevraagd, maar dit aantal is te verwaarlozen. Het bezwaar tegen een dergelijk besluit is in beginsel niet feitelijk of juridisch complex en dus toevoegingswaardig. Het kan bovendien

Raad voor Rechtsbijstand

	leiden tot een verlichting van de informatieplicht van de burger en effectievere beoordeling van de aanvraag.
Het voorkomen van schrijnende situaties door partnerschap, bijvoorbeeld bij partners die langdurig in een penitentiaire inrichting verblijven of personen die een ouder in huis nemen (artikel 3 Awir)	Het effect op de gesubsidieerde rechtsbijstand zal vrij gering zijn, aangezien dergelijke situaties relatief weinig zullen voorkomen.