Ministerie van Financiën

Aan
parafanten

Landelijk Kantoor
Belastingregio's
Brieven en Beleidsbesluiten

Inlichtingen
10.2.e
T 070- 10.2.e
F 070-
10.2.e @minfin.nl

Datum
23 oktober 2013

Auteur
10.2.e

memo

Afhandeling BLKB2013/1603; terugbetaling leenbijstand de 10.2.e

In de bijgevoegde brief is sprake van een situatie waarin belanghebbende in 2006 en 2007 BBZ-uitkeringen in de vorm van een lening heeft gekregen. In 2010 en 2011 worden deze leningen omgezet in bijstand om niet. Het inkomen van belanghebbende (en de ingehouden loonheffing) wordt daardoor in 2010 en 2011 hoger. Voor belanghebbende heeft dit onder andere tot gevolg dat hij een hoger bedrag aan inkomstenbelasting verschuldigd is en dat hij de ontvangen toeslagen (deels) moet terugbetalen.

Over de terugbetaling van leenbijstand en de gevolgen daarvan voor de belastingheffing en toeslagen is in de afgelopen periode het nodige te doen geweest. Daarbij is met name aandacht gevraagd voor de gevolgen in het jaar waarin de lening wordt omgezet in een bijstand die niet terugbetaald hoeft te worden. In dat jaar heeft de ontvanger van de leenbijstand een hoog 'papieren' inkomen met nadelige gevolgen voor de belastingheffing en het recht op toeslagen.

Fiscaal is het standpunt op zich duidelijk: in het jaar waarin vast komt te staan dat de lening niet terugbetaald hoeft te worden, wordt het inkomen met dat bedrag verhoogd. De gemeente geeft het bedrag van de omzetting door aan de Belastingdienst en verhoogt het inkomensbedrag met de daarover verschuldigde loonheffing. Dit fiscale standpunt is aan de orde gekomen in antwoorden op Kamervragen en in een zaak bij de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer.

Het fiscale standpunt begint echter enigszins te kantelen; onder andere naar aanleiding van verzoeken die zijn gedaan aan de Nationale Ombudsman. Bij de BBZ-uitkeringen in de vorm van een lening zijn twee vormen te onderscheiden:

- Leningen voor algemene bijstand (levensonderhoud); en
- Leningen voor bedrijfskapitaal.

Voor de leningen voor bedrijfskapitaal is de regeling met ingang van 1 januari 2013 gewijzigd: de omzetting van deze leningen in bijstand om niet leidt niet meer tot belastbaar inkomen. Het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 is aangepast. In de toelichting daarop staat dat op basis van een arrest van de Hoge Raad uit 2005 de conclusie kan worden getrokken dat in deze gevallen geen sprake is van belastbare periodieke uitkeringen. De toelichting wekt de indruk dat dit standpunt ook voor 1 januari 2013 kan worden ingenomen (de tekst is hierna als bijlage opgenomen).

Voor de leningen voor algemene bijstand (levensonderhoud) is in de meest recente antwoorden op Kamervragen toegezegd dat onderzocht zal worden of er mogelijkheden zijn om de nadelige effecten weg te nemen of te matigen. Dit onderzoek loopt nog.

In de praktijk bestaat op dit moment echter enige onduidelijkheid. In bepaalde situaties worden praktische oplossingen geboden. Deze oplossingen verschillen van elkaar en in andere gevallen wordt ook niet tegemoet gekomen. Soms kom de praktische oplossing erop neer dat de gemeente een tegemoetkoming geeft, soms stelt de ontvanger zich soepel op en in bepaalde gevallen vermindert de Belastingdienst het vastgestelde inkomen en de inhouden loonheffing. Niet duidelijk is of dit alleen gebeurt in gevallen waarin de BBZ-lening verstrekt is voor bedrijfsmiddelen of dat dit ook wordt gedaan in gevallen waarin de lening is verstrekt om te kunnen voorzien in de uitgaven van levensonderhoud.

In de situatie van 10.2.e heeft de inspecteur ook voorgesteld om het inkomen (en de ingehouden loonheffing) te verminderen. Ondanks dat niet duidelijk is of het hier gaat om leenbijstand voor bedrijfsmiddelen, lijkt dat me voor deze situatie een goede oplossing. In de brief wordt 10.2.e hierover geïnformeerd.

BIJLAGE

Tekst artikel 4 BBZ 2004 vóór 1 januari 2013:

De bijstand die wordt verleend in de vorm van een bedrag om niet met toepassing van de artikelen 12[1], 21, eerste lid, 22 en 26[2] wordt verhoogd met een forfaitair bedrag dat overeenkomt met de loonbelasting en de premies volksverzekeringen en de vergoeding, bedoeld in artikel 19, vierde lid, van de wet.

Tekst artikel 4 BBZ 2004 nà 1 januari 2013:

De bijstand die wordt verleend in de vorm van een bedrag om niet met toepassing van artikel 12[3] wordt verhoogd met een forfaitair bedrag dat overeenkomt met de loonbelasting en de premies volksverzekeringen waarvoor de gemeente die de bijstand verleent krachtens de Wet op de loonbelasting 1964 inhoudingspichtige is.

Toelichting op de wijziging van artikel 4 BBZ 2004 per 1 januari 2013:

In artikel II is een wijziging van artikel 4 van het Besluit bijstand zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) opgenomen. Dit betreft het bedrag van de omzetting van als (renteloze) geldlening verstrekte bijstand in bijstand om niet. De bepaling strekt ertoe dat die bijstand verhoogd wordt met een forfaitair bedrag ter hoogte van de belasting en premies volksverzekeringen, die over dit bedrag verschuldigd zijn.

Met de inwerkingtreding van de Wet uniformering loonbegrip ontvangt de bijstandsgerechtigde geen vergoeding meer voor de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, omdat die met ingang van 1-1-1 januari 2013 direct bij de inhoudingsplichtige wordt ingehouden. De verwijzing in artikel 4 naar die vergoeding komt in verband hiermee te vervallen, zoals ook gebeurt in artikel 19, vierde lid, van de Wet werk en bijstand. In het artikel wordt nu alleen nog verwezen naar artikel 12 van het Bbz 2004 en niet naar door de gemeente verstrekte bijstand in de vorm van een lening of borgtocht, bedoeld in de artikelen 21, eerste lid, 22 en 26 van het Bbz 2004. Het betreft hier de situatie waarin wegens een inkomen dat onder de jaarnorm ligt een geldlening of borgtocht ter voorziening in bedrijfskapitaal wordt omgezet in een bedrag om niet (artikel 21, eerste lid), dan wel bedrijfskapitaal om niet wordt verstrekt aan respectievelijk een gevestigde zelfstandige (artikel 22) dan wel een oudere zelfstandige (artikel 26). Dit is gedaan, omdat er blijkens de jurisprudentie (Hoge Raad op 7 oktober 2005, nr. 39687, LJN: AQ7159; Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 07/506 en AWB 07/507, LJN: BG8919) de omzetting van een door de gemeente verstrekte lening in een bedrag om niet, niet is aan te merken als een periodieke uitkering. Bepalend is dat niet kan worden geoordeeld dat redelijkerwijs kan worden verwacht dat meerdere uitkeringen uit dezelfde bestaansoorzaak zouden volgen, zodat niet is voldaan aan het periodiciteitsvereiste voor belastbaarheid.

[1] Artikel 12 BBZ ziet op de algemene bijstand.
[2] De artikelen 21, 22 en 26
[3] Artikel 12 BBZ ziet op de algemene bijstand.

Verzoek om bericht en raad vanuit Ministerie van Financiën

Gegevens:

Zaaknr. DG Bel (laatste 4 cijfers):	
Sofinummer:	10.2.e
Naam Toeslagontvanger:	10.2.e
Behandeld door:	
Unit/Team:	D
Huur, Zorg of Huur/Zorg,KGB,KOT:	Huur 2010-2011

Wat is er aan de hand?

VZ heeft in 2006-2007 gebruikt gemaakt van BBZ-regeling. In 2010 en 2011 wordt dit nu als extra inkomen meegerekend waardoor de H-Z toeslag moet worden terugbetaald.

Wat is er aan gedaan?

Op 30-11-2012 is een verzoek om Bijzondere Berekening inkomen ingestuurd. Op 20-6-2013 is dit verzoek afgewezen omdat er geen wettelijke grond aanwezig is om dit inkomen buiten beschouwing te laten. VZ heeft daar een brief over ontvangen. VZ is daar niet in bezwaar tegen gegaan. De inhoud van de brief geeft duidelijk aan op welke gronden het verzoek is afgewezen.

Bezoekadres
Weesperstraat 117
1018 VN Amsterdam

Postbus 90395
1006 BJ Amsterdam
Telefoon 020 2526932

www.amsterdam.nl/werk-inkomen

Gemeente Amsterdam

Dienst Werk en Inkomen

Strategie en Mensen
Strategisch Beleid

Retouradres: Postbus 90395, 1006 BJ Amsterdam

Ministerie van Financiën
Directie Algemene Fiscale Politiek (AFP)

Ministerie van Financiën
DJB-2014-180
Ontv. 14-4-2014
Uiterl. afdoening
Dossiernummer
Trefwoord/DSP code
Paraaf voor archiveren

Datum 8 april 2014
Ons kenmerk 23509
Behandeld door 10.2.e
Faxnummer
E-mail 10.2.e @dwi.amsterdam.nl

Kopie aan Ministerie Van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Onderwerp Bbz-uitkering en jaaropgaaf

Geachte heer/mevrouw,

Met deze brief vraag ik uw aandacht voor de gewenste oplossing voor een knelpunt bij de berekening van toeslagen voor de ondernemers en ex-ondernemers met een minimum inkomen.

Probleembeschrijving
Een Bbz- uitkering is een tijdelijke aanvulling van de bedrijfsinkomsten tot het bijstandsniveau in de vorm van een renteloze geldlening. De berekeningssystematiek van het Bbz en van toeslagen heeft gevolgen voor (ex-)ondernemers en hun recht op toeslagen.

Bij toekenning (jaar T) wordt in eerste instantie de Bbz-uitkering als renteloze lening verstrekt en het opvolgend jaar definitief vastgesteld (T+1). Het moment van de definitieve vaststelling (T+1) is bepalend voor de fiscale gevolgen. Voor het merendeel worden deze uitkeringen in het opvolgende jaar definitief verstrekt, 'om niet' of met een beperkte verrekening. Indien de Bbz-uitkering wordt omgezet in een bedrag om niet, is dat bedrag om niet in het jaar van de omzetting (T+1) belast inkomen voor de inkomensbelasting. Hierdoor ontstaat het knelpunt dat de (ex)-ondernemers (in jaar T+1) niet meer voor toeslagen in aanmerking komen (met name de huurtoeslag), of voor een lager bedrag in aanmerking komen, terwijl zij wel in het jaar ervoor (jaar T) en in het jaar T+1 van een minimuminkomen hebben geleefd. De bij bevoorschotting teveel verstrekte toeslag moet belanghebbende vervolgens terugbetalen.

Context
In de brief van 14 oktober 2013 aan het Ministerie van Financiën (in kopie aan Ministerie van SZW) is dit knelpunt voorgelegd. Naar aanleiding hiervan hebben op 10 december 2013 en op 27 januari 2014 gesprekken plaatsgevonden met een afvaardiging van zowel de G4, het Ministerie van Financiën als het Ministerie van SZW. Tijdens deze gesprekken is het knelpunt duidelijk in kaart gebracht en zijn diverse oplossingsrichtingen onderzocht. Op 27 januari is afgesproken dat de G4-gemeenten een globale inschatting geven van de doelgroep die door het fiscale knelpunt wordt geraakt. Ook is afgesproken dat er een beslisnotitie voor de bewindslieden wordt opgesteld. Als input hiervoor maak ik in deze brief de gewenste oplossing namens de G4 kenbaar en daarnaast ga ik in op de globale inschatting van de doelgroep die dit knelpunt raakt.

G4- oplossingsvoorkeur
In de gesprekken met de beide ministeries (Financiën en SZW) zijn diverse oplossingsrichtingen verkend. Uit de verkenning is deze optie van "bijzonder inkomen" in het kader van AWIR als de meest haalbare en proportionele optie gekomen. Deze optie houdt in dat de omzetting van gefiscaliseerde inkomen voor de AWIR wordt beschouwd als "bijzonder inkomen". Bij de overige besproken oplossingen staat de oplossing niet in verhouding tot de problematiek.

Het ministerie van Financiën heeft echter reserves bij deze voorkeursoptie omdat zij het aantal uitzonderingen voor 'bijzonder inkomen' juist wil terugdringen en ook omdat deze oplossing niet geautomatiseerd kan worden en de werkzaamheden handmatig moeten plaatsvinden. De G4 ziet dit niet als een beslissend bezwaar omdat in deze oplossing wordt aangesloten bij een bestaande werkstroom. De optie van "bijzonder inkomen" is een mogelijkheid die de Belastingdienst al biedt.

Juist de wijze waarop de wetgever het Bbz heeft ingericht, maakt dat het om een bijzonder inkomen gaat. De uitkering wordt namelijk als lening verstrekt en het opvolgend jaar definitief vastgesteld. Voor het merendeel worden deze uitkeringen in het opvolgende jaar definitief verstrekt, 'om niet' of met een beperkte verrekening. Slechts bij een klein deel wordt de lening teruggevorderd. I.h.a. 'geniet' de ondernemer het inkomen in het jaar dat deze als lening verstrekt wordt.

De gewenste oplossing betekent in concreto dat aan de huidige lijst van "bijzonder inkomen" de Bbz-uitkering wordt toegevoegd. Bij opgaaf als bijzonder inkomen zou terugbetaling van de huurtoeslag (verreweg de grootste post) niet meer aan de orde zijn, waarmee het knelpunt praktisch is opgelost.

De gewenste oplossing heeft verder als voordeel dat de gemeenten niet langer genoodzaakt zijn bijzondere bijstand te verstrekken ter hoogte van het bedrag aan teruggevorderde toeslagen aan ex-Bbz-ers in de WWB die momenteel toeslagen mislopen. Bijzondere bijstand is ons inziens niet hiervoor bedoeld. Temeer nu er ook recente jurisprudentie is dat compensatie voor belastingschade buitenwettelijk begunstigend beleid is waartoe een gemeente niet kan worden verplicht. Landelijk zal er dan ook niet gelijk worden gehandeld waardoor er volgens de G4 sprake is van rechtsongelijkheid.

Gemeente Amsterdam
Dienst Werk en Inkomen

Aantallen
Een exact getal van de doelgroep is niet aan te geven omdat dit gegeven niet wordt geregistreerd op dit moment. Naar schatting raakt dit fiscale knelpunt per jaar enkele honderden mensen.

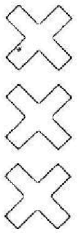
Met vriendelijke groet,

10.2.e

Namens de G4 Algemene Directeuren,

10.2.e

Weesperstraat 111/117
1018 VN Amsterdam



Gemeente Amsterdam
Dienst Werk en Inkomen

TNT Post
Port betaald
Port Payé
Pays-Bas

DB

Ministerie van Financiën
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
t.a.v. 10.2.e

10.2.e

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
DGBel 10.2.e

Belastingdienst / Directie Vaktechniek Belastingen
Inlichtingen
10.2.e
T 10.2.e
F 10.2.e @minfin.nl

Datum
6 juni 2014
Notitienummer
BLKB/2013/1238
Rubriek
Omzetting
Auteur
10.2.e

notitie

Bijzondere Bijstand Zelfstandigen - verschillende jaren voor toewijzen en belast van uitkering - verzoeken ongewenste consequenties

Paraaf
DGBel 10.2.e

Medeparaaf
B&B (IB-niet winst)

Van
B&B (Vpb-IBwinst)
Kopie aan
Bijlagen

acc. 26/6

Situatieschets
Het komt voor dat bijstand/een lening die belastingplichtigen op grond van de Wet Bijzondere Bijstand Zelfstandigen in een bepaald jaar ontvangen, in een later jaar als belast inkomen in aanmerking wordt genomen. Dit geldt zowel voor een lening verstrekt voor algemene bijstand als die voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal. De bedoelde werkwijze van de wetgever kan echter nadelige gevolgen hebben voor belastingplichtigen. Zij kunnen in het jaar van toerekening (is in het jaar van definitieve vaststelling) namelijk ook ander inkomen genieten waardoor het belaste inkomen over dat jaar heel hoog uitvalt. Het "hoge" inkomen kan nadelige consequenties hebben voor andere voorzieningen o.a. de huur- en zorgtoeslag. Belasten van de uitkering in het jaar van toewijzen, heeft veelal niet de genoemde gevolgen. Het toewijzen en belasten van de uitkering in verschillende jaren wordt daarom als knelpunt ervaren. Regelmatig ontvangen wij verzoeken om de nadelige effecten via de hardheidsclausule ongedaan te maken.

Achtergrond
Genoemde verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule hebben wij, B&B, afgewezen. Het is immers de bedoeling van de wetgever om de uitkering toe te rekenen aan het jaar van definitieve vaststelling. Voor bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal is het knelpunt sinds 2013 opgelost. Hiervoor geldt dat sindsdien geen brutering meer hoeft plaats te vinden. De tot nu toe ingediende verzoeken betreffen alle situaties van vóór 2013.

Voor wat betreft de lening voor algemene bijstand geldt echter nog steeds hiervoor vermelde bedoeling van de wetgever te weten toerekening aan het jaar van de definitieve vaststelling. Deze kwestie is ook aan de orde geweest bij de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal (zie bijlage). Ook toen was het standpunt, van zowel B&B als DGBel, hetzelfde; geen tegemoetkoming. Deze uitkomst is ook terug te vinden toen deze problematiek in het parlement aan de orde werd gesteld. In

2010 zijn hierover namelijk Kamervragen gesteld (TK, vergaderjaar 2010-2011, Aanhangsel, 609) en recent in 2013 (TK, vergaderjaar 2012-2013, Aanhangsel, 2532).

Het Ministerie van Financiën en van Sociale Zaken en de Vereniging Nederlandse Gemeenten zijn nog in overleg over een mogelijke oplossing voor dan wel een verzachting van het knelpunt.

Het is bekend dat in sommige individuele gevallen door gemeenten soepel wordt omgegaan met verzoeken om tegemoet te komen. De beslissing over deze verzoeken ligt bij de afzonderlijke gemeenten, de belastingwetgever heeft hierin geen taak/bevoegdheid. De verschillende gemeenten kunnen dus verschillend omgaan met soortgelijke verzoeken. Het is mogelijk dat in individuele gevallen op de kantoren ook soepel wordt omgegaan met ingediende verzoeken over deze kwestie.

Conclusie
Ondanks dat belastingplichtigen in soortgelijke gevallen wellicht verschillende behandelingen hebben gekregen, heeft B&B geen ruimte de hardheidsclausuleverzoeken toe te wijzen.[1]

16-6-14

Hoi 10.2.e ,
Notitie iets aangepast; Verzoeken niet omdat ~~bel.pl.~~ de uitkomst voor bel. plichtigen niet anders wordt. (OK 20/6 10.2.e
Gr., 10.2.e

[1] Voor de bijstand ter voorziening in de behoefte aan bedrijfskapitaal speelt het probleem vanaf 2013 niet meer (gelet op de wetswijziging).

Digitaal beschikbaar

Bijlage 1

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

de Nationale Ombudsman
mr. R.F.B. van Zutphen
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Belastingdienst / Directie Vaktechniek Belastingen

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Inlichtingen
10.2.e
T 10.2.e
F
10.2.e @minfin.nl

Ons kenmerk
DGB 2014 6652 U

Uw brief (kenmerk)
1 december 2014
2014 01382

Bijlagen
2

Datum
Betreft 'papieren inkomen'

Geachte heer Van Zutphen,

Uw ambtsvoorganger heeft op 1 december 2014 de aandacht gevraagd voor de problematiek van het zogenoemde 'papieren inkomen'.

Allereerst bied ik u mijn excuses aan voor de lange beantwoordingstermijn.
Met deze brief wil ik, mede namens staatssecretaris Klijnsma, reageren op de brief van de waarnemend Nationaal ombudsman van 1 december jl. waarin aandacht wordt gevraagd voor de problematiek van de kwijtschelding van leenbijstand voor zelfstandigen op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) en de gevolgen die dat heeft voor de toeslagen in het jaar van kwijtschelding.

systematiek leenbijstand
Zoals u in uw brief aangeeft kan de kwijtschelding van de Bbz-uitkering die in eerste instantie als renteloze lening wordt verstrekt nadelige gevolgen hebben voor het recht op toeslagen. Leenbijstand is namelijk niet belast in het jaar van het ontvangen van de lening (jaar t). Pas als de lening (deels) wordt omgezet in bijstand die niet hoeft te worden terugbetaald, is er sprake van inkomen voor de belastingheffing (jaar t+1). Deze omzetting verhoogt het verzamelinkomen en dat heeft gevolgen voor het recht op toeslagen. Probleem daarbij is, zoals u in uw brief ook vermeldt, dat in het jaar dat de bijstand wordt kwijtgescholden slechts op papier inkomen wordt genoten. De bijstand in de vorm van een lening is namelijk al in een eerder jaar ontvangen. Deze problematiek is inderdaad bekend en ook in het parlement aan de orde gesteld. In 2010 zijn Kamervragen gesteld (TK, vergaderjaar 2010-2011, Aanhangsel, 609) en in 2013 (TK, vergaderjaar 2012-2013, Aanhangsel, 2532). In de beantwoording van de Kamervragen is uitgebreid ingegaan op de fiscale systematiek rond de leenbijstand en de gevolgen die dit kan hebben voor de bijstandsgerechtigden. Bij de beantwoording van de Kamervragen in 2013 is toegezegd te onderzoeken of voor deze situaties in de toekomst een oplossing mogelijk is.

structurele oplossing
Samen met mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ben ik al enige tijd op zoek naar een oplossing. Mijn insteek is dat de uitkering het inkomenskarakter

Belastingdienst / Directie Vaktechniek Belastingen

Ons kenmerk
BLKB/DGB 2014 6652 U

behoudt en ook wordt belast maar dat de nadelige gevolgen die dat heeft voor het recht op toeslagen van de uitkeringsgerechtigde worden weggenomen. In dat kader heeft inmiddels ook informeel overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de gemeenten. Dat overleg heeft echter nog niet tot overeenstemming geleid over een werkbare oplossing die tegemoet komt aan deze al jaren spelende problematiek. Gebleken is namelijk dat door de samenloop van de diverse regelingen een oplossing voor de ene groep een financieel negatief gevolg heeft voor de andere groep gebruikers. Voor het vinden van een gedragen oplossing is nader overleg met gemeenten noodzakelijk. Ik zal u zo spoedig mogelijk informeren over de uitkomsten van dit overleg. Op dat moment zal ik ook de Tweede Kamer hierover nader informeren.

Oude gevallen
Bekeken wordt in hoeverre een mogelijke structurele oplossing ook toepassing zou kunnen vinden voor de al kwijtgescholden leenbijstand aan zelfstandigen, al wordt dat niet heel waarschijnlijk geacht.
Voor dit moment geldt nog steeds dat de leenbijstand belast is in het jaar van kwijtschelding. De inhoudingsplichtige gemeenten hebben conform de wet belasting ingehouden en afgedragen. Dit is op een later moment niet terug te draaien. De aan mij voorgelegde verzoeken om toepassing van de hardheidsclausule in deze situaties heb ik ook afgewezen. Mocht er sprake zijn van betalingsproblemen dan kan er wel een beroep worden gedaan op de mogelijkheden die bestaan in de invorderingssfeer.

Zoals u in uw brief aangeeft zijn de lopende situaties op dit moment dan ook voor oplossingen afhankelijk van eventuele mogelijkheden die de gemeenten tot hun beschikking hebben.
Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geantwoord.

Hoogachtend,

De Staatssecretaris van Financiën,

Eric Wiebes

De staatssecretaris van Financiën
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 356 35 63
Fax: (070) 360 75 72
bureau@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer

Datum
– 1 DEC. 2014
Ons nummer
2014 01362
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen
-
Behandelend medewerker

Onderwerp
'Papieren inkomen'

Geachte heer Wiebes,

Met deze brief wil ik uw aandacht vragen voor de problematiek van het zogenoemde 'papieren inkomen'. Betrokkenen hebben soms al jaren te maken met een overheid die met de ene hand geeft en de andere neemt.

De problematiek heeft al enkele jaren de voortdurende aandacht van de Nationale ombudsman.[1] Een structurele oplossing is er nog altijd niet.

Waar gaat het om?
Op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) kunnen zelfstandigen een lening krijgen die kan dienen als bedrijfskapitaal of kan voorzien in de kosten van levensonderhoud. Deze lening kan achteraf al dan niet deels worden omgezet in 'een bedrag om niet'. Deze omzetting ('kwijtscheldíng') wordt voor de loon- en inkomstenbelasting gezien als inkomen. Het is echter 'papieren inkomen', omdat de omzetting als zodanig niet tot een betaling leidt.

Het papieren inkomen werkt door in de grondslag van inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen, en heeft dus het reële gevolg dat het recht op dergelijke inkomensondersteuning (vrijwel) geheel vervalt. Niet zelden moeten aanzienlijke bedragen worden terugbetaald. Dit kan ertoe leiden dat betrokkenen in het jaar van omzetting in betalingsnood komen en zelfs onder de bijstandsnorm kunnen zakken.

Draagkrachtgedachte
Dat het papieren inkomen onverkort doorwerkt in de grondslag van inkomensafhankelijke regelingen, staat op gespannen voet met de draagkrachtgedachte die aan deze regelingen ten grondslag ligt. Papieren inkomen levert immers geen betalingscapaciteit op en zou daarom niet relevant moeten zijn voor dergelijke regelingen. Het papieren inkomen levert desondanks wel ernstige betalingsnood op bij betrokkenen. Iedereen constateert dit, maar het probleem blijft bestaan.

[1] Zie: www.nationaleombudsman.nl/papieren-inkomen

Bezwaar en beroep
De beslissingen zijn vatbaar voor bezwaar en beroep en kunnen daarom aan de rechter worden voorgelegd. De rechter kan de problematiek echter niet oplossen. Ambtenaren en rechters die de problematiek willen oplossen, lopen tegen de grenzen van hun bevoegdheden aan. De oorzaak hiervan is dat het inkomen en de aanspraken afzonderlijk moeten worden beoordeeld en vastgesteld. Een juiste wetstoepassing leidt tot een uitkomst die niemand wil.

Klachten
Doordat de formele weg van bezwaar en beroep een doodlopende weg is gebleken, hebben sommige burgers zich - ten einde raad - tot de Nationale ombudsman gewend. De afgelopen jaren heeft de Nationale ombudsman een vijftigtal[2] klachten ontvangen over papieren inkomen. Dit aantal groeit gestaag. Kern van de klachten betreft de terugvordering van toeslagen door de Belastingdienst.

Rondgang
Om zicht te krijgen op de omvang van de problematiek heb ik contact gezocht met mijn ambtsgenoten in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag en navraag gedaan bij Divosa en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

De problematiek van het papieren inkomen doet zich voor bij die huishoudens waarbij eerder toegekende leenbijstand wordt omgezet in een bedrag om niet. Landelijke cijfers over hoe vaak een dergelijke omzetting plaatsvindt, blijken helaas niet beschikbaar. Wel zou uit CBS-cijfers blijken dat in 2013 in totaal 4.100 huishoudens een beroep deden op een Bbz-lening. Een grove schatting is dat in ongeveer een derde van deze gevallen de lening (deels) is omgezet en heeft geleid tot papieren inkomen. Het gaat dus om een gering aantal huishoudens, daar staat echter tegenover dat de individuele consequenties in al deze gevallen groot en ingrijpend zijn.

Platformbijeenkomst Bbz
Via Divosa werden wij benaderd door Stimulansz, een non-profitorganisatie die overheden voorziet van kennis en advies op het terrein van werk en inkomen, weizijn en gezondheid, om op 20 november 2014 aanwezig te zijn bij een platformbijeenkomst over de Bbz.

[2] Per 27 november 2014 zijn er 47 klachten ontvangen. Hiervan zijn er momenteel nog 21 in behandeling.

Het betrof een bijeenkomst van (vooral) gemeenteambtenaren die in hun functie te maken hebben met de uitvoering van de Bbz.

De aanwezigen herkenden de problematiek. Zij wilden de problemen graag oplossen, maar zagen beperkte mogelijkheden voor zichzelf. Persoonlijk contact met de inspecteur van de Belastingdienst wilde wel eens helpen, maar dat waren uitzonderingen. In negen van de tien gevallen kon ook de inspecteur niets doen.

Sommige gemeenten verleenden bijzondere bijstand, zodat betrokkene alsnog zijn toeslagenschuld kon voldoen. Dat werd echter niet als een structurele oplossing gezien, omdat de gemeente dat geheel uit eigen zak moet betalen en het papieren inkomen blijft bestaan. Dit betekent dat het papieren inkomen kan blijven doorwerken naar andere regelingen, zoals de ouderbijdrage voor de studiefinanciering.

Structurele oplossing
Op 30 september 2014 hebben wij de problematiek besproken met medewerkers van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst.

Tijdens deze bespreking is mij gebleken dat u, samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, werkt aan een structurele oplossing. Deze structurele oplossing zou echter alleen gaan gelden voor toekomstige gevallen, zodat bestaande gevallen alsnog in de kou blijven staan. Dat lijkt mij niet redelijk.

De oorzaak van de problematiek ligt immers in de slechte aansluiting van de regelingen, waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Als er na al die jaren eindelijk een structurele oplossing komt, zou die ook moeten gelden voor (alle) bestaande gevallen.

Verzoek
Ik geef u daarom in overweging uit te spreken dat u ook voor alle bestaande gevallen een regeling gaat treffen, althans dat de nieuwe regeling met terugwerkende kracht zal worden ingevoerd, zodat de regeling ook voor hen zal gelden. Met een dergelijke toezegging zouden betrokkenen verlost worden van een groot probleem en een zware last.

Uw reactie ontvangen wij graag binnen drie weken.

de Nationale ombudsman

Ons nummer
2014.01362

4

De Bbz valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ik heb deze brief daarom ook aan minister Asscher gestuurd en hem eveneens gelegenheid geboden om te reageren.

Afschrift
De Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer der Staten-Generaal heeft een verzoekschrift in behandeling over dit onderwerp. De Commissie ontvangt daarom een afschrift van deze brief.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

10.2.e

mr. F.J.W.M. van Dooren,
waarnemend ombudsman

Ministerie van Financiën

Belastingdienst / Directie Vaktechniek Belastingen

Inlichtingen
10.2.e

T 070- 10.2.e
F 070-
10.2.e @minfin.nl

Datum
16 december 2014

Auteur
10.2.e

memo

problematiek leenbijstand en toeslagen

Inleiding
De commissie voor de verzoekschriften vraagt om inlichtingen over bijgaand verzoekschrift met de bekende problematiek van leenbijstand en consequenties voor toeslagen. Problematiek bestaat eruit dat de aan een zelfstandige verstrekte leenbijstand niet belast is in het jaar van verstrekken, maar in het jaar dat deze lening wordt kwijtgescholden. In het jaar van kwijtschelding is dit bedrag volgens de systematiek van de inkomstenbelasting als inkomen belast en heeft daarmee gevolgen voor toeslagen. Dit kan betekenen dat de bijstandgerechtigde een fors bedrag aan toeslagen moet terugbetalen (terwijl in dat jaar slechts sprake is van papieren inkomen).

Huidige stand van zaken
Deze problematiek is in 2010 en 2013 aan de orde geweest in Kamervragen. Aangegeven is dat de problematiek het gevolg is van de gevolgde systematiek en hiervoor geen oplossing bestaat. In 2013 is echter opgemerkt dat nogmaals bekeken zou worden of voor de toekomst een oplossing of verzachting mogelijk is. Tussen de gemeenten, SZW en Financiën is overleg geweest over eventuele oplossingen. Recent* bent u akkoord gegaan met de uiteindelijke uitkomst dat Financiën mede namens SZW de gemeenten zal voorstellen deze inkomsten te belasten als eindheffingsbestanddeel. Op die wijze belast de gemeenten de leenbijstand in het jaar van kwijtschelding maar beinvloedt deze leenbijstand niet het inkomen voor toeslagen. In de antwoordbrief aan de commissie is deze oplossing geschetst. Daarbij is het voornemen uitgesproken dit na overleg met de gemeenten wettelijk te regelen en de Kamer daarover in te lichten.

Op korte termijn wordt u de brief aan de gemeenten voorgelegd en een antwoordbrief aan de Ombudsman over dit onderwerp.

* zie kopie notitie DB 2014/460

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING UITERLIJK 15 DECEMBER 2014
Aan
de Staatssecretaris

Directie Directe Belastingen
Inlichtingen
10.2.e
T 070 10.2.e
F 070
10.2.e@minfin.nl

Datum
12 december 2014

Notitienummer
DB/2014/460 (DB/2014/447 en DB/2014/431 koppelen)

Rubriek
Algemene beleidsvraagstukken

Auteurs
10.2.e

Van
10.2.e

Kopieën aan
COMM
2 x PA

Bijlagen
1. Systeem van eindheffing
2. Notitie van 30 oktober 2013
3. Brief van VWS
4. Advies van landsadvocaat

notitie

bijzondere uitkeringen in de inkomenssfeer

Paraaf de Staatssecretaris	Via de Secretaris-generaal	Via de Directeur-generaal voor Fiscale Zaken
		gw
Medeparaaf de Directeur Algemene Fiscale Politiek	Medeparaaf DGBel/Cluster Fiscaliteit	Medeparaaf DGBel/Cluster Uitvoeringsbeleid
12/12	akk. per e-mail 12/12	12/12

Inleiding

In deze notitie vragen wij u te beslissen over een aantal aangelegenheden op het terrein van enkele bijzondere uitkeringen in de inkomenssfeer. Het betreft (1) de door de Duitse Conterganstiftung betaalde uitkeringen aan Nederlandse softenonslachtoffers, (2) de bijstandsuitkeringen aan zelfstandigen op grond van het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen en (3) de door de Duitse overheid betaalde uitkeringen aan Joodse vervolgingsslachtoffers.

De uitkeringen hebben gemeen dat zij bedoeld zijn als inkomensondersteuning, maar fiscaal een tegemoetkoming inhouden die invloed heeft op de draagkracht en dus op de hoogte van het verzamelinkomen van de inkomstenbelasting. Omdat het toetsingsinkomen voor de toeslagen hieraan gekoppeld is werken deze uitkeringen door naar het recht op toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen die daardoor lager uitvallen. Dit roept makkelijk de politieke discussie op of dit in de praktijk niet als "ongewenst" wordt ervaren. De mogelijkheden om deze ongewenste gevolgen weg te nemen zijn beperkt. Het uitsluiten van de uitkeringen voor het toetsingsinkomen voor de toeslagen, is praktisch onuitvoerbaar en daarom alleen in theorie mogelijk. Resteren de opties geheel defiscaliseren of de belasting voor rekening van de uitkerende instantie laten komen, oftewel eindheffing (zie bijlage 1).

In deze notitie worden de 3 bijzondere uitkeringen gezamenlijk behandeld, omdat zij gemeenschappelijk hebben dat eindheffing een oplossing kan zijn voor de hiervoor geschetste problemen.

Niet relevant

(2) Voor de bijzondere bijstandsuitkeringen zelfstandigen stellen wij voor om deze in principe ook onder de eindheffing te brengen en deze oplossing voor te stellen aan gemeenten. Het belangrijkste argument hiervoor is dat het hier alleen om "papieren inkomen" gaat dat de draagkracht feitelijk niet verhoogt. In het verleden zijn andere regelingen om vergelijkbare redenen onder de eindheffing gebracht.

Niet relevant

Daarom vragen wij u de volgende beslissingen te nemen.

Niet relevant

Beslispunt: 2. Bijzondere bijstandsuitkeringen zelfstandigen

- Gaat u ermee akkoord dat voor de Bijzondere bijstandsuitkering gebruik wordt gemaakt van de eindheffing en dat wij deze oplossingsvariant voorstellen aan de gemeenten?
  Ambtelijk SZW kan zich in deze oplossing vinden.

Niet relevant

2. Bijzondere bijstandsuitkeringen zelfstandigen

Aanleiding

Een zelfstandige die met zijn onderneming te weinig verdient om in het levensonderhoud te voorzien, kan de gemeente vragen om bijstand op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Deze bijstand wordt in eerste instantie in de vorm van een geldlening verstrekt. Deze lening wordt op dat moment fiscaal niet als inkomen beschouwd. Na het jaar waarin de lening is verstrekt beslist de gemeente, op basis van het vastgestelde jaarinkomen van de zelfstandige, of de lening moet worden terugbetaald. Als terugbetaling achterwege mag blijven (omdat de onderneming inderdaad te weinig inkomen heeft opgebracht), wordt de verstrekte lening fiscaal wel als inkomen in aanmerking genomen in het jaar waarin de gemeente besluit tot kwijtschelding. Dit leidt tot een piekbelasting die doorwerkt naar het recht op toeslagen van de zelfstandige, met negatieve effecten in het jaar van de omzetting omdat dit kan leiden tot een terugvordering van toeslagen over dat jaar. Omdat de zelfstandige in dat jaar weliswaar formeel maar feitelijk geen extra inkomen heeft genoten, leidt deze gang van zaken niet alleen tot terugbetalingsproblematiek maar ook tot veel onbegrip, bezwaar- en beroepsprocedures en klachten bij de Ombudsman. Deze problemen kunnen worden opgelost door ook voor de Bbz-uitkering gebruik te maken van de eindheffing. Omdat dat een principiële keuze is, vragen wij u hierover te beslissen.

Kern

- Vorig jaar heeft uw ambtsvoorganger aangegeven samen met SZW te willen bezien of er oplossingen mogelijk zijn voor de Bbz-problematiek.
- Indien in een later jaar wordt beslist dat de zelfstandige de Bbz-uitkering niet hoeft terug te betalen, werkt dit pas in dat jaar door in het recht op toeslagen en kan dat leiden tot een terugvordering van toeslagen over dat jaar.
- De uitkering uitzonderen van alleen het toeslageninkomen is ongewenst, omdat de koppeling van het toeslageninkomen met het fiscale inkomen dan wordt losgelaten, voor de Belastingdienst/Toeslagen de uitvoering complexer wordt en het risico van precedentwerking aanwezig is.
- Het toepassen van eindheffing kan een oplossing zijn. De uitkering blijft dan wel haar inkomenskarakter houden maar telt dan niet mee in het verzamelinkomen van de gerechtigde en automatisch ook niet in het toetsingsinkomen voor de toeslagen, zodat de hoogte van de toeslagen ongewijzigd blijft. De gemeenten zijn wegens praktische reden overigens geen voorstander van deze oplossing en hebben gepleit voor het aanpassen van het toeslageninkomen.
- Overigens bewerkstelligt deze oplossing dat de bijstandsuitkering van zelfstandigen in tegenstelling tot de "gewone" bijstandsuitkering in het geheel niet meer meetelt voor toeslagen. In de praktijk leidt dit wellicht niet tot grote verschillen, omdat mensen met bijstand per definitie de hoogste toeslag ontvangen. Dat geldt in zeer sterke mate voor het jaar waarin de lening is verstrekt en er dus sowieso nauwelijks enig inkomen is.
- De oplossing past binnen doel en strekking van de eindheffing, en is praktisch gesproken de beste oplossing voor een al jaren slepend probleem. Het gaat om circa 1.500 gevallen op jaarbasis waarin de Bbz-uitkering wordt kwijtgescholden.
- De Ombudsman dringt ook aan op een oplossing en heeft u en minister Asscher inmiddels een brief daarover gestuurd.
- Bij een bijzondere bijstand van bijvoorbeeld gemiddeld € 4.000 leidt dat tot een effect voor de toeslagen van circa € 1 á € 2 miljoen dat ten laste komt van de toeslagdepartementen. Er wordt namelijk aan circa 1.500 mensen meer toeslag uitgekeerd dan nu het geval is.

Toelichting

Algemeen

Met ambtelijk SZW en de gemeenten (de G4) is al eerder oriënterend gesproken over de eindheffing als oplossing van de Bbz-problematiek. Zij zijn daar om praktische redenen geen voorstander van. Dit omdat de belastingplichtige dan de belasting over de Bbz-uitkering niet meer kan verrekenen. Een oplossing in de vorm van een uitzondering op het toeslageninkomen heeft hun voorkeur. De G4 heeft dat ook in een brief aan u kenbaar gemaakt. Naar onze mening – wij zullen u binnenkort de reactie op de brief voorleggen – is een dergelijke uitzondering geen begaanbare weg. De koppeling van het toeslageninkomen met het fiscale inkomen wordt dan losgelaten en voor de Belastingdienst/Toeslagen wordt de uitvoering aanzienlijk complexer. Bovendien is het risico van precedentwerking levensgroot aanwezig. De toepassing van de eindheffing in de sfeer van de loonbelasting kan wel een oplossing zijn. Daarmee wordt ook bereikt dat de Bbz-uitkering niet meetelt bij de bepaling van het toetsingsinkomen voor de toeslagen, terwijl de koppeling van het toeslageninkomen met het fiscale inkomen intact blijft zonder dat de hoogte van de toeslagen wijzigt. Bijkomend voordeel van de eindheffing is dat daarmee ook een eind komt aan de procedures die met de nodige regelmaat worden gevoerd over de Bbz-uitkering en de vraag of deze wel als "periodieke uitkering" in de zin van de Wet op de inkomstbelasting 2001 kan worden aangemerkt. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat rechters het lastig vinden om een en ander fiscaal goed te duiden.

Bbz-uitkering en eindheffing

De afgelopen jaren zijn er verschillende keren Kamervragen gesteld over de Bbz-problematiek. Vorig jaar heeft uw ambtsvoorganger naar aanleiding daarvan aangegeven samen met SZW te willen bezien of er oplossingen mogelijk zijn. Aan de zijde van SZW is het in beginsel mogelijk de bijstand direct te verlonen. Dat betekent dat de terugbetaling als negatief loon in het jaar van terugbetalen in aanmerking genomen moet worden. In de praktijk ontstaan dan nog veel meer problemen, zeker omdat het aantal terugbetalers veel groter is dan het aantal kwijtscheldingen. Die praktische problemen worden nog eens versterkt omdat het bij bijstandsuitkeringen om netto-toezeggingen gaat en de verstrekking en dus ook de terugbetaling gebruteerd moeten worden. Volgens de gemeenten gaat het om circa 1.500 gevallen op jaarbasis. Aan de kant van FIN zijn de mogelijkheden beperkt. Wij denken nu aan een oplossing in de fiscaliteit: het aanmerken van de Bbz-uitkering als eindheffingsbestanddeel in de sfeer van de loonbelasting, zodat de uitkering niet meer tot het verzamelinkomen behoort.

Ook de Bbz-uitkering is een publiekrechtelijke regeling. Weliswaar verhogen de op deze regeling gebaseerde uitkeringen de draagkracht, maar door de uitvoeringssystematiek wordt die verhoging pas in aanmerking genomen lang nadat de uitkering feitelijk al is verstrekt in de vorm van een lening.
Door ook voor de Bbz-uitkering gebruik te maken van eindheffing, waarbij een publiekrechtelijke uitkeringsinstantie wel de verschuldigde belasting voor haar rekening moet nemen, kunnen omslachtige procedures worden voorkomen. Het zou ook een uitweg kunnen betekenen in de impasse die is ontstaan rondom de Bbz-problematiek en de problemen die dat al sinds jaar en dag oproept. De Ombudsman heeft al geruime tijd geleden aangedrongen op een oplossing die er maar niet komt en heeft zijn geduld inmiddels verloren. Op 1 december jl. heeft de Ombudsman aan u en minister Asscher in een brief gevraagd om met een structurele oplossing te komen voor de Bbz-problematiek en daarbij ook de oude probleemgevallen te betrekken. De reactie op deze brief zullen wij u binnenkort voorleggen.

Bijlage 1

Systeem van eindheffing

Eindheffing
Sinds 1997 kent de Wet op de loonbelasting 1964 de mogelijkheid rechtstreeks bij de werkgever te heffen door middel van de eindheffing. Bij de introductie van dit regime is voorzien in een bepaling dat bepaalde uitkeringen van publiekrechtelijke aard aangewezen kunnen worden als eindheffingsloon. Sinds de introductie is er een achttal publiekrechtelijke uitkeringen aangewezen.

Doel en strekking
Bij deze vorm van eindheffing moet het gaan om uitkeringen die buiten aanmerking worden gelaten in het kader van de heffing van andere belastingen of in het kader van andere wettelijke regelingen. Ook kan het gaan om uitkeringen die op grond van de desbetreffende uitkeringsregeling of op grond van een gedane toezegging tijdens de parlementaire behandeling netto zijn, en tevens buiten aanmerking blijven als loon voor de inkomensafhankelijke regelingen. Daarnaast kan het gaan om uitkeringen met een bepaalde bestemming, zoals de toeslag voor niet-meetbare invaliditeitskosten op grond van de WUBO en de WUV (oorlogsuitkeringen).

Achtergrond
In de toelichting bij het wetsvoorstel waarin de eindheffing is geregeld werden de "KNIL"-uitkeringen en "Silicose"-uitkeringen als voorbeeld genoemd. Een geïndividualiseerde heffing zou in die gevallen tot omslachtige en zinloze exercities leiden. De inhoudingsplichtige overheidsinstantie zou bij een reguliere heffing moeten bruteren aan de hand van het individuele tarief, waarna de uitkering voor de toepassing van inkomensafhankelijke regelingen uit het inkomen zou moeten worden geëlimineerd.

Aangewezen publiekrechtelijke uitkeringen
Sinds de introductie van deze mogelijkheid zijn er in de loop der tijd een achttal publiekrechtelijke uitkeringen aangewezen:
1. Uitkeringen uit de Wet inschakeling werkzoekenden.
2. Uitkeringen aan veteranen.
3. Uitkeringen aan KNIL-beroepsmilitairen.
4. Uitkeringen aan ex-banenpoolers.
5. Uitkeringen uitstroompremie in- en doorstroombanen.
6. Uitkeringen uit de Wet inkomensvoorziening kunstenaars.
7. Uitkeringen uit de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten.
8. Uitkeringen aan softenonslachtoffers.

Ministerie van Financiën

Belastingdienst / Directie Vaktechniek Belastingen

Inlichtingen
10.2.e

T 070 10.2.e
F 070
10.2.e @minfin.nl

Datum
1 juli 2014

Auteur
10.2.e

memo

problematiek leenbijstand en toeslagen

Inleiding
De commissie voor verzoekschriften vraagt om inlichtingen over bijgaand verzoekschrift met de bekende problematiek van leenbijstand en consequenties voor toeslagen. Problematiek bestaat eruit dat de aan zelfstandige verstrekte leenbijstand niet belast is in het jaar van verstrekken, maar in het jaar dat deze lening wordt kwijtgescholden. In het jaar van kwijtschelding is dit bedrag volgens de systematiek van de inkomstenbelasting als inkomen belast en heeft daarmee gevolgen voor toeslagen. Dit kan betekenen dat de bijstandgerechtigde een fors bedrag aan toeslagen moet terugbetalen (terwijl in dat jaar slechts sprake is van papieren inkomen).

Huidige stand van zaken
Deze problematiek is in 2010 en 2013 aan de orde geweest in Kamervragen. Aangegeven is dat de problematiek het gevolg is van de gevolgde systematiek en hiervoor geen oplossing bestaat. In 2013 is echter opgemerkt dat nogmaals bekeken zou worden of voor de toekomst een oplossing of verzachting mogelijk is. Tussen de gemeenten, SZW en Financiën is overleg geweest over eventuele oplossingen. Een gezamenlijke notitie van SZW en Financiën zal u op korte termijn worden voorgelegd. In bijgaande brief is de lijn uit de Kamervragen herhaald en aangegeven dat het toegezegde onderzoek nog niet is afgerond.

Ministerie van Financiën	F.
DGB 2015/4669	
Ontv. 1-10-2015	
Uiterl. afdoening	
Dossiernummer	
Trefwoord/DSP code	
Paraaf voor archiveren	NP

de Nationale ombudsman

De staatssecretaris van Financiën
postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

Staatssecretaris
Secretaris-generaal
DG Belastingen
c.c. Minister
c.c. Dir. Fiscaliteit

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 10.2.e
Fax: (070)
10.2.e@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 10.2.e RB/gn

Datum 30 SEP 2015

Ons nummer
201401362
Uw brief
13 juli 2015
Uw kenmerk
DGB 2014 6652 U
Bijlagen
1
Behandelend medewerker
10.2.e
Onderwerp
papieren inkomen

Geachte heer Wiebes,

Vandaag heb ik een brief gestuurd aan de Vaste Commissie voor Financiën Tweede Kamer der Staten-Generaal over de problematiek rond het zogenaamde papieren inkomen. Zie de zorgenbrief van mijn ambtsvoorganger van 1 december 2014 en uw reactie daarop van 13 juli 2015.

Om u te informeren stuur ik u een afschrift van de brief.

Hebt u hierover nog vragen, dan kunt u contact opnemen met de heer mr. 10.2.e U kunt hem bereiken op bovenstaand doorkiesnummer

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,

10.2.e

Reinier van Zutphen

de Nationale ombudsman

De heer 10.2.e
Voorzitter Vaste Commissie voor Financiën
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Postadres
Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 151
2594 AG Den Haag
Tel: (070) 10.2.e
Fax: (070)
10.2.e@nationaleombudsman.nl
www.nationaleombudsman.nl
Doorkiesnummer
(070) 10.2.e RB/gn

Datum 30 SEP 2015

Ons nummer
201401362
Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen
2
Behandelend medewerker
mr 10.2.e
Onderwerp
'Papieren inkomen'

Geachte heer 10.2.e

Graag vraag ik uw aandacht voor een voorbeeld van de overheid die met de ene hand geeft en de andere neemt. De pijn waarmee dit voor sommige burgers gepaard gaat, laat zich het beste uitdrukken in wat zij zelf aan mij laten weten:

> *"...ik hoop dat u iets kunt bereiken. Ik word er moedeloos van. Hoe moeilijk kan het zijn, komt nog bij dat [mijn cliënt] geen cent speling heeft dus dan valt hij in schuldsanering terwijl ik al jaren bezig ben om juist alles in de hand te houden zodat dat allemaal niet hoeft. Van deze onduidelijkheid wordt zelfs een rationeel denkend mens hartstikke gek, laat staan iemand die al worstelt met emotionele stoornissen."*

De Nationale ombudsman heeft de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangespoord tot het vinden van een oplossing, maar stuit nu op de grenzen van zijn bevoegdheid.

Om wie en wat gaat het?
Zelfstandigen die financieel in de knel zitten, kunnen van hun gemeente een lening krijgen: die kan dienen als bedrijfskapitaal of voorzien in de kosten van levensonderhoud. Dit is de zogenaamde *leenbijstand* (op basis van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004). De gemeente kan de lening achteraf deels omzetten in een 'bedrag om niet'. Het gaat dan in feite om een kwijtschelding. Dit gebeurt in de gevallen dat het bedrijf toch niet levensvatbaar bleek te zijn.

Wat is het probleem?
Het probleem voor de zelfstandige ontstaat bij de omzetting. De Belastingdienst ziet deze namelijk als inkomen. Het is echter 'papieren inkomen' omdat de omzetting als zodanig niet tot een betaling leidt. Het 'papieren inkomen' werkt

door in de grondslag van inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen, en heeft dus het reële gevolg dat het recht op dergelijke inkomensondersteuning (vrijwel) geheel vervalt.

Terwijl de lening door de gemeente bedoeld was om zelfstandigen vooruit te helpen, raken zij als dat niet lukt, door de Belastingdienst opnieuw achterop. Niet zelden moeten zij aanzienlijke bedragen terugbetalen. Dit kan er toe leiden dat zij in het jaar van kwijtschelding in betalingsnood komen en zelfs onder de bijstandsnorm zakken.

Ook ontstaat rechtsongelijkheid. Gemeenten gaan namelijk verschillend om met dit probleem. Sommige gemeenten bieden een oplossing aan deze burgers door te voorzien in een 'bijzondere bijstand'. Feitelijk betaalt de gemeente dus de terugvordering van de toeslagen die het gevolg is van het 'papieren inkomen'. Andere gemeenten bieden geen oplossing.

Structurele oplossing blijft uit

Teleurstellend is dat tot op heden van een structurele oplossing geen sprake is. Een juiste wetstoepassing leidt hier tot een uitkomst die niemand wil. Ambtenaren en rechters die de problematiek willen oplossen, lopen tegen de grenzen van hun bevoegdheden aan. Ook in de Tweede Kamer is hierover in 2013 gesproken. De toenmalige staatssecretaris van Financiën heeft toen toegezegd de mogelijkheid van een oplossing te onderzoeken. Dat heeft nog niet geleid tot een oplossing.

De Nationale ombudsman zelf ontvangt over deze problematiek al enkele jaren veel klachten en signalen van burgers, sociaal raadslieden en gemeenten, die duidelijk maken dat deze burgers ernstig in de problemen raken. Dit was aanleiding voor een (zorgen)brief (d.d. 1 december 2014) aan de betrokken bewindslieden. Daarin werden zij aangespoord voor alle gevallen (nu en toekomstige) een regeling te treffen. Ook dat heeft niet tot een oplossing geleid.

Kortom, de problemen voor deze burgers blijven onverkort bestaan. Daarmee schiet de overheid ernstig tekort jegens hen. Naast de financiële problemen die zij hebben, ondervinden zij in toenemende mate de impact van de onzekerheid of er ooit een oplossing wordt gevonden. Ik kan hun geen goed antwoord (meer) geven op de vraag waarom een oplossing uitblijft.

de Nationale ombudsman

Ons nummer
201401362

3

Tot slot
Ik ben van mening dat er mogelijkheden liggen voor een structurele oplossing. De staatssecretaris van Financiën heeft zijn redenen om voor de al aangedragen oplossingen niet te kiezen, maar komt evenmin met een andere oplossing. Ik ben van harte bereid uw commissie hierop een nadere toelichting te geven.

Een afschrift van deze brief is gestuurd aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In de bijlagen treft u aan de aan de bewindslieden gestuurde zorgenbrief en de reactie daarop.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman

10.2.e

Reinier van Zutphen

Ministerie van Financiën

TER BEOORDELING/BESLISSING
Aan
de Staatssecretaris

Directoraat-Generaal Belastingdienst
Inlichtingen
10.2.e
T 070 10.2.e
F 070
10.2.e @minfin.nl

Datum
10 maart 2016
Notitienummer
DGB/2016/1264 N
Rubriek
Rapportages
Auteur
10.2.e
Van
10.2.e
Kopie aan
Comm, PA 2x

notitie

17e Halfjaarsrapportage

Via
de secretaris-generaal

Via
directeur-generaal
Belastingdienst

Medeparaaf
de directeur Communicatie

Aanleiding

Op 1 juni vindt het AO Belastingdienst plaats waar de 17e Halfjaarsrapportage (HJR) Belastingdienst zal worden besproken. Met de griffie van de Tweede Kamer is afgesproken dat de HJR begin april naar de Kamer zal worden gezonden.
Om u wat meer tijd te geven om de stukken te beoordelen is er voor gekozen u de wat grotere stukken met het grootste politieke belang ruim voor verzending vast een keer ter beoordeling aan te bieden. Daarnaast leggen we graag een aantal beslissingen aan u voor over de (overige) inhoud van de HJR.
We adviseren om bij het lezen van de bijlage de opmerkingen in de notitie in het achterhoofd te houden. We verzoeken om een kritische reactie op 18 maart.
Onze planning is om u eind maart een tweede, volledige versie voor te leggen. Uw commentaar daarop zullen we dan verwerken, zodat u rond 5 april een wat ons betreft definitieve versie krijgt.

Kern

Algemeen

- De bijlage bestaat nu nog uit een losse verzameling stukken zonder opmaak. Een deel van de stukken is al wel door de directie Communicatie (schrijfteam) beoordeeld op begrijpelijkheid en leesbaarheid. Enkele opmerkingen hebben we bewust laten staan zodat u weet dat hier nog wijzigingen zullen optreden. Met deze versie is zo'n 70% van het werk gedaan en zal er na uw beoordeling dus nog worden geschaafd aan de teksten.

Niet relevant

Daarnaast zijn er gevolgen van regelgeving die toeslaggerechtigden als onrechtvaardig beschouwen, maar waarbij geen sprake is van fouten. Het gaat in veel van de gevallen om de vaststelling van het toetsingsinkomen, dat ongunstig kan uitvallen voor het recht op toeslag.

- Een voorbeeld hiervan is de regeling voor bijzondere bijstand (BBZ). Soms wordt een lening volgens de BBZ in een later jaar omgezet in bijzondere bijstand, waardoor op het moment van omzetting het (toetsings)inkomen stijgt. Daardoor gaat vaak in dat jaar het recht op de toeslag naar beneden of zelfs verloren. Gemeenten en de ministeries van Sociale Zaken en Financiën zoeken gezamenlijk een oplossing.

Niet relevant

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING

Aan
de Staatssecretaris

Directie Directe Belastingen
Inlichtingen
10.2.e
T 070- 10.2.e
F 070-
10.2.e@minfin.nl

Datum
21 maart 2016

Notitienummer
DB/DB/2016/111N

Rubriek
Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Auteur
10.2.e

Van
10.2.e

Kopie aan
de Minister

Bijlagen
1. Aangepaste antwoorden
2. Notitie DB2016/90

DB/2016/91

notitie

Kamervragen over de problematiek van het 'papieren inkomen'

Paraaf
de Staatssecretaris

Via
de secretaris-generaal

Via
de directeur-generaal voor Fiscale Zaken

Via
CFAO Belastingdienst

Medeparaaf
de directeur Communicatie

Aanleiding

Vorige week bent u akkoord gegaan met de beantwoording van Kamervragen van de leden Voortman en Grashoff over het oplossen van de problematiek van het 'papieren inkomen' (notitie bijlage 2). De vragen waren niet alleen aan u maar ook aan staatssecretaris Klijnsma gesteld. Haar reactie op de antwoorden heeft iets langer geduurd dan die van u. De collega's van SZW hebben laten weten dat zij eraan hecht dat in de beantwoording ook een termijn wordt genoemd waarbinnen de Kamer en de Ombudsman worden geïnformeerd over een eventuele oplossing van de problematiek. We leggen u daarom een iets aangepaste versie voor van het antwoord op vraag 3, waaraan een zin is toegevoegd over deze termijn.

Beslispunt

Gaat u akkoord met de bijgevoegde aanpassing van het antwoord op vraag 3? (gemarkeerd in bijlage 1)

Toelichting

In de beantwoording wordt uiteengezet dat op dit moment nog gezocht wordt naar een oplossing en dat met betrokken partijen naar verschillende alternatieven wordt gekeken. Aangegeven wordt ook dat de Kamer zal worden geïnformeerd zodra een oplossing is gevonden of geconcludeerd moet worden dat die niet kan worden gevonden. In de eerdere versie van de antwoorden

hebben we afgezien van het noemen van een termijn waarbinnen de Kamer uiterlijk zal worden geïnformeerd omdat op dit moment niet is te voorspellen of een gedragen oplossing mogelijk is. In de antwoorden is daarom ook expliciet aangegeven dat de eindconclusie kan zijn dat een breed gedragen oplossing niet kan worden gevonden.
Op verzoek van staatssecretaris Klijnsma wordt in de beantwoording nu toch een uiterste termijn genoemd (eind dit jaar) waarbinnen uitsluitsel zal worden gegeven aan de Kamer en de Ombudsman over de uitkomst van het zoekproces. Dat zet natuurlijk wel meer druk op het dossier maar heeft als voordeel dat het de Kamer enigszins gerust zal stellen dat er op afzienbare termijn toch concrete stappen zullen worden gezet in dit al jaren slepende dossier.

Bijlage 1

2016Z03130

Vragen van de leden Voortman en Grashoff (beiden GroenLinks) aan de staatssecretarissen van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over het oplossen van de problematiek rondom het zogenaamde 'papieren inkomen' (ingezonden 12 februari 2016)

1
Heeft u net de afgelopen weken ook signalen ontvangen dat er nog steeds grote problemen zijn met de kwijtschelding van leenbijstand voor zelfstandigen op grond van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) en de gevolgen die dat heeft voor de toeslagen in het jaar van kwijtschelding, het zogenaamde 'papieren inkomen'?
Het is ons bekend dat er nog steeds problemen bestaan met betrekking tot het 'papieren inkomen' als gevolg van de kwijtschelding van leenbijstand voor levensonderhoud op grond van het Bbz.

2
Herinnert u zich dat de staatssecretaris van Financiën op 13 juli 2015 een brief (kenmerk DGB 2014 6652 U) heeft gestuurd aan de Nationale ombudsman over de problematiek rondom dit 'papieren inkomen', waarin wordt aangegeven dat u samen zoekt naar een structurele oplossing voor dit probleem?
Ja

3
Wanneer verwacht u de Ombudsman en de Tweede Kamer te informeren over de uitkomst van het gesprek met de gemeenten, zoals wordt aangegeven in de brief aan de Ombudsman?
Zoals in de brief aan de Ombudsman aangegeven heeft er overleg met gemeenten plaatsgevonden over een oplossing in de fiscaliteit waardoor de kwijtgescholden leenbijstand voor levensonderhoud het inkomenskarakter behoudt en belast blijft maar niet meer in het inkomen van de zelfstandige wordt betrokken en daardoor ook niet meetelt voor het toetsingsinkomen voor de toeslagen. Hierdoor vervallen de nadelige gevolgen voor de toeslagen maar tegelijkertijd treden ook andere financiële gevolgen op voor een (ander) deel van de doelgroep. Op dit moment wordt deze oplossing nog nader onderzocht. Ook van andere mogelijke alternatieven worden de voor- en nadelen in kaart gebracht. Niet alleen gemeenten, maar ook andere belanghebbende partijen, zoals de voor de toeslagen verantwoordelijke beleidsdepartementen, worden daarbij betrokken. Als een oplossing in beeld is, zullen wij de Ombudsman en de Tweede Kamer informeren. Dat geldt overigens ook als uiteindelijk geconstateerd zou moeten worden- dat er geen voor alle partijen bevredigende uitkomst gevonden kan worden. Ons streven is erop gericht om uiterlijk eind dit jaar uitsluitsel te geven.

4
Wanneer verwacht u een structurele oplossing voor de problemen te hebben gevonden en de Kamer daarover te informeren?
Zie het antwoord op vraag 3

5
Bent u bereid om voor alle bestaande gevallen een regeling met terugwerkende kracht te treffen, zodat de nieuwe regeling ook voor hen zal gelden?
In dit stadium kan daar nog geen uitspraak over worden gedaan. Dit mede om te voorkomen dat hierover mogelijk verkeerde verwachtingen worden gewekt.