

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 299

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 september 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Financiën over de brief van 5 juli 2016 over problematiek Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz) (Kamerstuk 31 066, nr. 293).

De vragen en opmerkingen zijn op 13 juli 2016 aan de Staatssecretaris van Financiën voorgelegd. Bij brief van 27 september 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de verkenning oplossingsrichtingen inzake de problematiek van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz), maar hebben daarover nog wel een aantal vragen. Deze leden zijn van mening dat er na jaren discussie nu snel een oplossing moet komen voor deze problematiek, want (voormalige) ondernemers ondervinden hiervan de negatieve gevolgen, die niet zo bedoeld zijn/waren.

Bij de «oplossing in de fiscaliteit» is in het bijzonder gekeken naar toepassing van eindheffing. Welke andere mogelijkheden zouden er eventueel anders nog zijn? En waarom zijn deze niet verkend dan wel waarom zijn deze afgefallen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat er aan alle oplossingen voor- en nadelen zitten. Kan een indicatie gegeven worden van de administratieve kosten c.q. uitvoeringskosten van de verschillende varianten die zijn verkend? Zo nee, waarom niet, want bij een groot deel van de varianten wordt dit toch als nadeel bestempeld?

In de brief wordt aangegeven dat individuele gemeenten tot op heden hun eigen maatwerkoplossingen voor deze problematiek gevonden hebben. Om welke maatwerkoplossingen gaat het dan? Wat zijn de voor- en nadelen van deze maatwerkoplossingen? En waarom zijn die dan ook niet meegenomen c.q. afgewogen in deze verkenning om eventueel breed te implementeren? In hoeverre zijn er ook gemeenten die geen oplossing bieden? Zo ja, hoeveel?

De leden van de VVD-fractie lezen dat de G3 bij de eindheffingsvariant bezwaren hebben aangevoerd dat de berekende loonheffing die door de gemeenten worden afgedragen, nu op de loonstrook van de Bbz-gerechtigden staan vermeld en zij deze mogelijk kunnen verrekenen. Wat is daarbij het probleem c.q. wat is daarvan het nadeel? Wat zou daar een oplossing voor kunnen zijn?

Er zijn gemeenten die de verrekening van loonheffing als extra steun in de rug van Bbz-gerechtigden zien. Wat wordt daarmee bedoeld? Krijgen de Bbz-gerechtigden daardoor extra of meer geld (buiten de toeslagen)? Betekent dit een «dubbel» voordeel? Hoe zou dit eventueel opgelost kunnen worden?

De Staatssecretaris kiest uiteindelijk voor de eindheffingsvariant. De gemeenten zijn daarover verdeeld. Wat zijn de redenen waarom de gemeenten verdeeld zijn?

Hoe snel kan de gekozen variant in wet- en regelgeving worden uitgewerkt? Lukt dit nog per 1 januari 2017? Zo nee, waarom niet?

Bij de eindheffingsvariant worden de hogere uitgaven van toeslagen vermeld. Waarom wordt dit alleen hier vermeld? In hoeverre geldt dit ook voor de andere oplossingen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met buitengewone interesse kennisgenomen van de brief met oplossingsrichtingen voor de problematiek met het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). Zij danken de Staatssecretaris dat er nu een heldere brief ligt. De leden van

de PvdA-fractie vragen al geruime tijd aandacht voor deze problematiek, en zijn dan ook verheugd dat er nu eindelijk schot in de zaak lijkt te komen. De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen bij de brief.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat er geen geschikte oplossingen zijn gevonden in de bijstandssfeer en in de toeslagensfeer. De argumentatie hiervoor achten zij overtuigend. Dat betekent volgens de leden van de PvdA-fractie dat de oplossing in de fiscaliteit gezocht zal moeten worden. Wat betreft de leden van de PvdA-fractie moet een oplossing uitvoerbaar zijn, eerlijk uitwerken en de betreffende bijstandontvangers niet met onredelijke administratieve lasten opzadelen. Gezien deze voorwaarden, delen de leden van de PvdA-fractie het oordeel van de Staatssecretaris dat de eindheffingsvariant de best begaanbare weg is. Deelt de Staatssecretaris de mening dat deze variant voor de betreffende bijstandontvangers het minst ingewikkeld is en tevens goed is in te passen in het bestaande fiscale stelsel? Een nadeel van de eindloonoplossing zou kunnen zijn dat de loonheffing niet kan worden verrekend met overige componenten in de loon/inkomstenbelasting. De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat, maar zijn van oordeel dat dit nadeel beperkt is. Volgens de brief zullen de meerkosten van de eindheffingsvariant worden gedekt door de betreffende toeslagdepartementen. Lezen de leden van de PvdA-fractie het goed dat er dus geen aparte dekking gezocht hoeft te worden bij de verdere uitwerking van wetgeving?

De leden van de PvdA-fractie vragen zich tot slot af wat nu de weg voorwaarts is. Op welke termijn kan de Kamer een nadere uitwerking van de gekozen oplossingsrichting tegemoet zien? Het komt de leden van de PvdA-fractie voor dat de eindheffingsvariant slechts bescheiden wetgeving vergt. Deze leden vragen daarom met klem of de geboden oplossing nog kan worden betrokken bij het Belastingplan 2017.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Financiën en hebben enkele vragen over de oplossingsrichtingen.

Oplossingen in de bijstandssfeer en het Bbz

De leden van de SP-fractie begrijpen dat bijzondere bijstand niet voor dit soort situaties is bedoeld maar vragen zich af of enkel dit feit een valide argument is om deze oplossingsrichting af te wijzen. Kan hier nader op worden ingegaan? Kan ook worden toegelicht waarom bijzondere bijstand geen structurele oplossing kan bieden voor het onderliggende probleem?

Oplossingen in de toeslagensfeer

Kan worden aangegeven hoe groot de extra werkdruk voor de Belastingdienst zou zijn indien het papieren inkomen als bijzonder inkomen zou worden beschouwd, vragen de leden van de SP-fractie?

Oplossing in de fiscaliteit

De leden van de SP-fractie vragen de Staatssecretaris hoe groot de weerstand van de gemeenten is tegen de mogelijke oplossing in de fiscaliteit. Hebben zij hier zwaarwegende argumenten tegen aangevoerd, naast het feit dat door deze oplossingsrichting geen verrekening meer kan plaatsvinden? Zo ja, welke zijn dit?

Kan de Staatssecretaris zo duidelijk mogelijk aangeven welke nadelige consequenties de oplossing in de fiscaliteit voor Bbz-gerechtigden kan hebben? Kunnen hier forse nadelige financiële consequenties uit voortvloeien?

Conclusie

De leden van de SP-fractie zijn verheugd over het feit dat door de bewindslieden tot een oplossing is gekomen. Zij vragen de Staatssecretaris aan te geven op welke termijn zij wetgeving kunnen verwachten.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de Staatssecretaris van Financiën over de oplossingsrichtingen voor de problematiek van het Besluit bijstandverlening zelfstandigen. Deze leden zijn de Staatssecretaris erkentelijk dat hij naar oplossingen gezocht heeft voor het probleem en zij hopen dat de oplossing zo snel mogelijk in werking zal treden, aangezien dit probleem al heel lang speelt. Wordt een oplossing geregeld in het Belastingplan?

De leden van de CDA-fractie missen nog een oplossing in de genoemde brief en willen die graag aan de Staatssecretaris voorleggen. Waarom is niet overwogen om wettelijk te bepalen dat de Bbz-uitkering als inkomen wordt aangemerkt en de eventuele terugbetaling als negatief inkomen wordt aangemerkt? De leden van de CDA-fractie vergelijken dit met de omkeerregeling bij pensioenen. Ook hierbij is een inbreuk gemaakt op de inkomensdefinitie door te stellen dat pensioenaanspraken geen inkomen vormen, maar pensioenuitkeringen wel. En net zoals bij de beschreven «bbz-omkeerregel» wordt voor de belastingheffing aangesloten bij de geldstroom en niet bij het juridische recht.

Daarnaast vragen de leden de Staatssecretaris wat de inwerkingtredingsdatum van de oplossing voor de Bbz-problematiek zal zijn. Ziet de Staatssecretaris mogelijkheden om de oplossing met terugwerkende kracht in werking te laten treden? Zo nee, is er dan nog een compensatie voor de mensen die al gedupeerd zijn. Immers op 13 juli 2015 zegde de Staatssecretaris aan de ombudsman toe daarnaar te kijken en er is alweer een jaar verlopen sindsdien.

De leden van de CDA-fractie delen de mening van de Staatssecretaris dat het niet wenselijk is dat het inkomen voor de toeslagen af zou wijken van het fiscale verzamelinkomen en dat een oplossing binnen de fiscaliteit te prefereren is. Kan de Staatssecretaris nader uitleggen wat het bezwaar van de G3 tegen de door de Staatssecretaris beschreven oplossing is? Betreft het hier de problematiek van belastingplichtigen die te weinig inkomstenbelasting betalen om bijvoorbeeld heffingskortingen te kunnen verzilveren?

Kan de Staatssecretaris tot slot nadere uitleg geven over de «eigen maatwerkoplossingen» voor deze problematiek die de individuele gemeenten volgens de Staatssecretaris gevonden hebben?

De leden van de CDA-fractie zouden het op prijs stellen als de Staatssecretaris deze vragen binnen drie tot vier weken beantwoordt. Zij hebben zich ook, zeker voor hun doen, beperkt tot de essentiële vragen om dat mogelijk te maken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief met oplossingsrichtingen inzake de problematiek rondom het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz). Deze leden hechten groot belang aan een structurele oplossing voor de problemen met het papieren inkomen. Door de onbedoelde en ongewenste effecten van de huidige regeling worden sommige mensen geconfronteerd met terugvoeringen van toeslagen die hen ernstig in de problemen kan brengen. Dit is een slepend probleem waar de Nationale ombudsman al in 2014 over aan de bel trok bij de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹. De Nationale ombudsman deed de dringende oproep om snel met een structurele oplossing te komen. Inmiddels zijn we bijna twee jaar verder.

De eindheffingsvariant

De leden van de D66-fractie constateren dat het kabinet kiest voor de eindheffingsvariant. Deze leden hebben enkele aanvullende vragen over de gevolgen van deze variant. Drie grote gemeenten geven aan dat de berekende loonheffing die door de gemeenten wordt afgedragen, nu op de loonstrook van de Bbz-gerechtigden staat vermeld en zij deze mogelijk kunnen verrekenen. Bij de eindheffing is dit niet langer het geval. Hoe groot is de groep Bbz-gerechtigden die als gevolg van deze variant geen loonheffing meer kan verrekenen? Bij welk deel van de Bbz-gerechtigden leidt de teruggave van verrekende loonheffing ertoe dat de inkomensondersteuning boven bijstandsniveau uitkomt?

Alternatieven

De leden van de D66-fractie lezen in de brief dat een optie ook zou kunnen zijn om het te laten zoals het nu is en de gemeenten zelf vrijheid en ruimte te geven voor maatwerk. Op welke manier zouden gemeenten in dat geval meer ruimte gegeven kunnen worden om tot een oplossing voor dit probleem te komen? Wat zou er moeten veranderen om te voorkomen dat de situatie van de afgelopen jaren blijft bestaan? Daarnaast vragen deze leden of er ook gekeken is naar de mogelijkheid om het inkomen te middelen en dit middelingsinkomen als uitgangspunt te nemen voor de hoogte van de toeslagen? Zo nee, waarom niet? Welke voor en nadelen zitten hieraan?

Vervolgstappen

Als het kabinet inderdaad kiest voor de eindheffingsvariant, wanneer kan dan de uitwerking in wetgeving gereed zijn? De leden van de D66-fractie vragen tevens naar de gevolgen voor de bestaande gevallen. Wat wordt er geregeld voor de groep die al eerder in de problemen is gekomen?

II Reactie van de Staatssecretaris

In de brief van 5 juli 2016 over de problematiek inzake het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz), heb ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) aangegeven hoe de onbedoelde effecten van deze regeling kunnen worden voorkomen. Het is verheugend dat de eindheffing als oplossingsvariant ook in Uw Kamer de voorkeur geniet. Hierna volgt mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de beant-

¹ <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/2014/papieren-inkomen-blijft-voor-grote-problemen-zorgen>.

woording van de gestelde vragen. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Door de leden van alle betrokken fracties zijn vragen gesteld over de eindheffingsvariant in relatie tot de verrekening van loonheffing en over de mogelijke datum van invoering. Voor de duidelijkheid zijn de antwoorden met betrekking tot beide onderwerpen gebundeld en ga ik op die eerste vraag hierna gelijk in en kom ik op de laatste vraag aan het slot terug.

Eindheffing in relatie tot verrekening loonheffing

De leden van de fracties, van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en D66 hebben gevraagd naar de effecten van de eindheffing in relatie tot de verrekening van loonheffing. Door het karakter van een nettotoezegging heeft het Bbz ingeval van kwijtschelding van de lening voor de uitkeringsgerechtigde tot gevolg dat de verschuldigde loonheffing over het papieren inkomen, door de uitkeringsgerechtigde als voorheffing kan worden verrekend met zijn inkomstenbelasting. Behalve de kwijtschelding van de lening is er een onbedoeld voordeel in de vorm van verrekening. Dit laatste valt weg op het moment dat gekozen wordt voor de eindheffingsvariant omdat het papieren inkomen dan niet meer als inkomen van de uitkeringsgerechtigde wordt beschouwd. Het nettobedrag van de bijstand verandert dus niet, maar de bijstandsgerechtigde kan de verschuldigde (en door de gemeente afgedragen) loonheffing onder het eindheffingsregime niet meer verrekenen, zoals dat bij het huidige regime wel het geval is. Overigens moet daarbij bedacht worden dat als gevolg van eindheffing het verzamelinkomen lager wordt en daarmee een mogelijk hoger recht op inkomensafhankelijke regelingen ontstaat. Daarom acht ik compensatie voor het wegvallen van dit onbedoelde voordeel niet noodzakelijk.

Het is niet goed vast te stellen hoe groot de groep is die de gevolgen van het papieren inkomen ondervindt vanwege het feit dat zij niet meer de door de gemeente afgedragen loonheffing kunnen verrekenen. De financiële consequenties verschillen immers per individu, afhankelijk van diens situatie. Naar verwachting is het aantal dat per saldo last heeft van het niet meer kunnen verrekenen – zeker als het genoemde voordeel van een mogelijk hogere toeslag zou worden meegenomen – zeer beperkt. Gemeenten hebben geen andere zwaarwegende argumenten aangevoerd tegen de eindheffing. Voor zover bekend zien de bezwaren niet op mogelijke verzilveringsproblemen bij de gemeenten. Dat ligt ook niet voor de hand omdat gemeenten – in uitzondering op de hoofdregel – bij hun berekening van verschuldigde belasting rekening mogen houden met elders niet benutte heffingskortingen.

Antwoorden op vragen van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD vragen of er andere mogelijkheden in de fiscaliteit zijn en waarom deze niet zijn verkend of zijn afgevallen. Hieronder is een aantal van deze mogelijkheden beschreven met de consequenties.

Bezien is of de verleende voorlopige (leen)bijstand aangemerkt kan worden als een voorschot. Fiscaal gezien wordt een voorschot in de heffing betrokken op het moment van uitbetalen van het voorschot. Bij terugbetaling is dan sprake van negatief loon op het moment van terugbetalen. Het onderscheid in fiscale behandeling tussen een lening en een voorschot is voor de uitvoeringspraktijk aanzienlijk. De groep die de lening terugbetaalt is volgens gemeenten ongeveer twee keer zo groot als de groep waar kwijtschelding aan de orde is. De groep die terugbetaalt, wordt thans niet in de loonadministratie verwerkt, maar bij de behandeling als voorschot moet zij wel daarin opgenomen worden. Verder vormt de terugbetaling negatief loon dat door de gemeenten – anders dan

een terugbetaling van een lening – ook weer in de loonadministratie verwerkt moet worden. Fiscaal gezien vindt terugbetaling van een voorschot over de jaargrens heen bruto plaats en past daarom niet goed bij het nettokarakter van de bijstand. Daarbij komt dat de berekening van de bij uitbetaling verschuldigde en bij terugbetaling terug te ontvangen belasting afhankelijk is van de voor het moment van uitbetaling c.q. terugbetaling geldende tarieven en daarmee als complex ervaren wordt. Verder speelt een rol dat terugbetaling vaak pas aan de orde is als degene die het voorschot ontving al weer uit de bijstand is en dat gemeenten de met de terugbetaling samenhangende belasting dan niet meer met het bijstandsinkomen kunnen verrekenen. Daarmee is de behandeling als voorschot veel minder efficiënt dan de thans toegepaste systematiek. Gemeenten wijzen dit dan ook als alternatief af. Een andere onderzochte optie is defiscaliseren van de leenbijstand. Defiscaliseren zou ertoe leiden dat de Bbz-uitkering wordt vrijgesteld en er dus in het geheel geen belasting verschuldigd is over de bijstand. Daarmee blijven gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen ook achterwege. De budgettaire gevolgen zijn dan ook hoger dan in het geval eindheffing wordt toegepast. Een dergelijke variant staat voorts haaks op het draagkrachtbeginsel en zou precedentwerking hebben richting vergelijkbare uitkeringen. Verder is ook gekeken naar middeling als mogelijke oplossing. Dit wordt verder toegelicht bij het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 hierover.

De leden van de fractie van de VVD vragen of een indicatie kan worden gegeven van de uitvoeringskosten van de verschillende varianten die zijn verkend. Bij de verschillende varianten die zijn verkend, is door de G3-gemeenten en de Belastingdienst gekeken naar de effecten in vooral kwalitatieve zin voor de uitvoering. Vaststaat dat elke variant in meer of mindere mate uitvoeringskosten met zich meebrengt, hetzij bij de Belastingdienst of bij gemeenten dan wel bij beide organisaties. Elke variant brengt aanpassingen met zich mee van zaken als systemen, kantoorprocessen, behandelvoorschriften, werkinstructies en/of voorlichtingsmateriaal. Ook moet kennis van de betrokken medewerkers worden bijgewerkt. Op basis hiervan zijn de gevolgen van de verschillende opties voor de uitvoeringsinstanties besproken. Het gaat ook over een heel beperkte groep.

De leden van de fractie van de VVD vragen tevens, evenals het CDA naar de maatwerkoplossingen bij individuele gemeenten en wat de voor- en nadelen van deze maatwerkoplossingen zijn. Bij maatwerkoplossingen in de bijstandsfere gaat het om bijvoorbeeld ondersteuning bij betalingsproblematiek naar aanleiding van de terugvordering van te hoge voorschotten van inkomensafhankelijke regelingen (toeslagen). Ook de Belastingdienst kan in een dergelijke situatie maatwerk bieden met een betalingsregeling. Het gaat hierbij vooral om toepassing van mogelijkheden binnen de bestaande wet- en regelgeving. De leden van de fractie van de VVD willen in dit verband vernemen of er ook gemeenten zijn die geen oplossing bieden en als die er zijn, hoe groot dit aantal is. Er zijn inderdaad signalen dat er gemeenten zijn die geen oplossing bieden voor het probleem. Hoe groot dit aantal is, is ons niet bekend.

De leden van de VVD vragen of de hogere uitgaven voor toeslagen alleen vermeld worden bij de eindheffingsvariant en of dit ook geldt voor de andere oplossingen. De «hogere uitgaven» voor toeslagen gelden zowel voor de eindheffingsvariant als de andere oplossingen, omdat bij alle oplossingen het papieren inkomen verdwijnt.

Antwoorden op vragen van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA vragen of de eindheffingsvariant voor de betreffende bijstandsontvangers het minst ingewikkeld is en tevens goed is in te passen in het bestaande fiscale stelsel. Dat is inderdaad het geval. De Bbz-gerechtigde ziet geen fiscale consequenties van de omzetting van leenbijstand naar bijstand om niet (gift) en krijgt ook niet meer te maken met eventuele doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen. Het wordt simpeler. De eindheffingsvariant Bbz valt bovendien goed in te passen in het bestaande fiscale stelsel. In de fiscale regelgeving is namelijk een bevoegdheid opgenomen (artikel 31, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de loonbelasting 1964) om publiekrechtelijke uitkeringen als eindheffing aan te wijzen, zodat met behoud van het belaste karakter ongewenste gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen kunnen worden weggenomen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of – zoals in de brief valt te lezen – er geen aparte dekking gezocht hoeft te worden bij de verdere uitwerking van wetgeving. Oplossing van de problematiek van het papieren inkomen leidt tot extra uitgaven aan toeslagen. Dit gevolg is met de toeslagdepartementen afgestemd. Deze extra uitgaven worden binnen hun eigen begroting opgevangen.

Antwoorden op vragen van de fractie van de SP

De leden van de fractie van de SP vragen naar een toelichting op het afwijzen van bijzondere bijstand als (structurele) oplossingsrichting. Individuele bijzondere bijstand, zoals opgenomen in artikel 35 van de Participatiewet, is primair bedoeld voor het vergoeden van kosten die op grond van individuele omstandigheden en naar het oordeel van het college niet uit de eigen middelen kunnen worden voldaan. Het verstrekken van een toeslag op het reguliere inkomen van de belanghebbende, in casu het vergoeden van de gedeerde inkomensafhankelijke toeslagen van de betrokken zelfstandigen, betreft in dit kader geen vergoeding van kosten. Bovendien is de verlening van bijzondere bijstand zowel beleidsmatig als financieel gedecentraliseerd aan de gemeenten. Een opdracht vanuit het rijk aan gemeenten om in dit soort individuele situaties bijzondere bijstand te verlenen, past hier niet bij. Het verlenen van individuele bijzondere bijstand is dan ook geen structurele oplossing voor genoemde problematiek.

De leden van de fractie van de SP vragen hoe groot de extra werkdruk voor de Belastingdienst zou zijn indien het papieren inkomen als bijzonder inkomen voor de toeslagen zou worden beschouwd. De behandeling van een nieuwe uitzondering binnen de categorie bijzonder inkomen betreft een handmatig proces. Afhankelijk of de uitzondering zou gaan gelden voor alleen de huurtoeslag of voor alle toeslagen is er 3 tot 4,5 fte mee gemoeid.

Antwoorden op vragen van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de mogelijkheid de Bbz-uitkering als inkomen aan te merken en de eventuele terugbetaling als negatief inkomen. Daarmee wordt, zoals deze leden terecht stellen, voor de belastingheffing aangesloten bij de geldstroom. Het betreft een mogelijkheid die neerkomt op de behandeling als voorschot. Bij de beantwoording van een vraag van de leden van de fractie van de VVD is reeds ingegaan op de nadelen van deze oplossingsrichting. De groep die door gemeenten in de loonadministratie moet worden opgenomen wordt aanzienlijk vergroot. Immers, de groep die een Bbz-uitkering als lening ontvangt en ook weer terugbetaalt komt met het aanmerken als inkomen

onder de reikwijdte van de fiscaliteit, terwijl deze groep bij de aanmerking als lening buiten beschouwing blijft. Verder vormt de terugbetaling negatief loon die door de gemeenten – anders dan een terugbetaling van een lening – ook weer in de loonadministratie verwerkt moet worden. De terugbetaling gaat over de jaargrens heen want eerst moet de winst uit onderneming vastgesteld worden. Vervolgens moet de lening om als negatief loon aangemerkt te kunnen worden, bruto terugbetaald worden. Het gaat dus om een hoger bedrag (het nettobedrag plus de voorheffing). Dat is moeilijk uit te leggen. Zoals al eerder opgemerkt komt daarbij dat de berekening van de bij uitbetaling verschuldigde en bij terugbetaling terug te ontvangen belasting afhankelijk is van de voor het moment van uitbetaling c.q. terugbetaling geldende tarieven. Dat wordt als complex ervaren. Verder speelt een rol dat het veel voorkomt dat terugbetaling pas aan de orde is als degene die het voorschot ontving al weer uit de bijstand is. Dan kan de met de terugbetaling samenhangende belasting door de gemeenten niet meer met een bijstandsuitkering worden verrekend, maar moeten gemeenten de gang naar de civiele rechter maken om het teveel betaalde terug te krijgen. Deze nadelen in aanmerking nemend is de behandeling van de Bbz-uitkering als inkomen en vervolgens als negatief inkomen veel minder efficiënt dan de huidige systematiek – behandelen als lening en verlonen op het moment van kwijtschelding – en wijzen gemeenten een dergelijke oplossing als alternatief af.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de mogelijkheid de te kiezen oplossing met terugwerkende kracht in werking te laten treden ofwel naar compensatie voor oude gevallen. Terugwerkende kracht zou er toe leiden dat achteraf reeds vastgestelde belastbare inkomens moeten worden gecorrigeerd, met alle risico's van fouten. Dat geldt ook voor de doorwerking van een dergelijke correctie naar de voor dat jaar toepasselijke inkomensafhankelijke regelingen. Terugwerkende kracht en compensatie zijn ook uitvoeringstechnisch en vanwege de precedentwerking ongewenst.

Antwoorden op vragen van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 willen weten op welke manier gemeenten – in het geval de situatie wordt gelaten zoals deze nu is en gemeenten zelf vrijheid en ruimte hebben voor maatwerk – meer ruimte gegeven kan worden om tot een oplossing voor de problematiek van het papieren inkomen te komen. Ze vragen wat er zou moeten veranderen om te voorkomen dat de situatie van de afgelopen jaren blijft bestaan. Gemeenten hebben zelf veel vrijheid en ruimte voor maatwerk. Er zijn geen mogelijkheden gemeenten nog meer ruimte te geven. Evenmin zijn vanuit gemeenten de afgelopen jaren voorstellen of suggesties gekomen om de problematiek van het papieren inkomen op te lossen door het verkrijgen van meer ruimte.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de mogelijkheid van «middelen» en het middelingsinkomen als uitgangspunt te nemen voor de hoogte van de toeslagen. Het doel van middeling is om progressienadelen op te vangen in situaties waarin de hoogte van het inkomen in box 1 sterk schommelt. Dat gebeurt door de verschuldigde belasting te herrekenen en uit te smeren over drie aaneengesloten jaren. Het is dus niet zo dat er een herzien verzamelinkomen wordt vastgesteld. Toepassing van de middelingsregeling werkt dan ook niet door naar inkomensafhankelijke regelingen zoals toeslagen. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) bewust gekozen voor onverkorte aansluiting van het toetsingsinkomen bij het verzamelinkomen, omdat de Belastingdienst/Toeslagen dan niet zelf het toetsingsinkomen hoeft vast te stellen maar gebruik kan maken van de

bij de Belastingdienst aanwezige fiscale inkomensgegevens. Het middellingsinkomen is niet geautomatiseerd beschikbaar; daarmee gelden dezelfde bezwaren omtrent een handmatig proces als bij het eventueel behandelen van het als gevolg van de kwijtschelding genoten voordeel als bijzonder inkomen.

Het past verder ook niet in de gedachte achter toeslagen/de inkomensafhankelijke regelingen om te gaan middelen. Bij toeslagen gaat het veel meer om het feitelijk inkomen dat in een jaar te besteden is en de tegemoetkomingen die op basis van dat inkomen benodigd zijn. In een door middeling gecreëerd laag inkomen in een jaar zou dan sprake kunnen zijn van hogere toeslagen over dat jaar terwijl daar gezien het feitelijk inkomen geen recht op is.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de gevolgen voor bestaande gevallen en wat er geregeld wordt voor de groep die al eerder in de problemen is gekomen.

Zoals hierboven is vermeld, zijn er binnen de bestaande wet- en regelgeving mogelijkheden met name op het punt van betalingsregelingen.

Mogelijke datum van invoering

Tot slot is door de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, de SP, het CDA en D66 gevraagd naar het tijdpad. Voor de introductie van de eindheffingsvariant is geen wetswijziging vereist. Een aanpassing van de Uitvoeringsregeling loonbelasting 2011 volstaat. De wijziging zou opgenomen kunnen worden in de eindejaarsregeling die eind december 2016 gepubliceerd wordt.

De gemeenten hebben wel het signaal afgegeven dat zij nog de nodige systeemaanpassingen moeten doen. Hier is door SZW specifiek navraag naar gedaan bij het Uitvoeringspanel².

Uit de consultatieronde is naar voren gekomen dat inwerkingtreding per 1 januari 2017 uitvoerbaar is, met dien verstande dat de nodige systeemaanpassingen in de loop van 2017 beschikbaar komen. King gemeenten³ heeft aangegeven dat ze bij de leveranciers van de systemen van gemeenten de vraag hebben uitgezet. Gemeenten hebben afgesproken in oktober samen met hun softwareleveranciers bij elkaar te komen om te kijken wat de beste aanpak is voor het behalen van de beoogde inwerkingtredingsdatum. Voor de Belastingdienst is de inwerkingtreding per 1 januari 2017 eveneens uitvoerbaar.

² Het gemeente- of uitvoeringspanel is een gremium dat zich buigt over voorgenomen wetsvoorstellen en (beleids)problemen en een oordeel geeft over administratieve en/of technische aspecten, praktische uitvoerbaarheid, overdraagbaarheid, handhaafbaarheid, automatiseringsaspecten en invoeringstijd. In het gemeentepanel zitten vertegenwoordigers van de VNG, Divosa, de SvB en diverse gemeenten.

³ Voor de beoordeling van de informatiekundige aspecten heeft KING zitting in het Uitvoeringspanel. Indien er sprake is van specifieke automatiseringsconsequenties, wint KING tevens advies in bij het Automatiseringspanel.