

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) 380 75 72  
bureau@nationaleombudsman.nl  
www.nationaleombudsman.nl  
Doorkiesnummer

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.<sup>1</sup> 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 ('kwijtschelding') 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.

<sup>1</sup>Zie: [www.nationaleombudsman.nl/papieren-inkomen](http://www.nationaleombudsman.nl/papieren-inkomen)

Datum

- 1 DEC. 2014

Ons nummer

2014 01382

Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

-

Behandelend medewerker

Onderwerp

'Papieren inkomen'

Ons nummer  
2014.01362

2

### **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<sup>2</sup> 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, welzijn en gezondheid, om op 20 november 2014 aanwezig te zijn bij een platformbijeenkomst over de Bbz.

---

<sup>2</sup> Per 27 november 2014 zijn er 47 klachten ontvangen. Hiervan zijn er momenteel nog 21 in behandeling.

**Ons nummer**  
2014.01362

3

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.

**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,



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