

Rapport

Rapport over de gemeente Haarlemmermeer

Datum: 23 september 2013

Rapportnummer: 2013/0129

Klacht

Verzoeker klaagt erover dat de gemeente Haarlemmermeer aan het verlenen van kwijtschelding aan ondernemers voor privébelastingen de voorwaarde stelt van een toewijzend besluit op een tegemoetkoming in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen.

Bevindingen en beoordeling

I Bevindingen

1. Verzoeker is ondernemer. Hij heeft in 2011 de gemeente Haarlemmermeer (hierna: de gemeente) gevraagd om kwijtschelding voor de gemeentelijke belastingen 2010 en 2011. De gemeente wees dit verzoek op grond van het op dat moment geldende invorderingsbeleid af.

2. Vanaf het jaar 2012 maakt de gemeente gebruik van de in de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 gegeven mogelijkheid om kwijtschelding van privébelastingen voor ondernemers mogelijk te maken. Dat zijn gemeentelijke belastingen die geen relatie hebben met de onderneming of het beroep dat de ondernemer uitoefent. Als voorwaarde is gesteld een op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (Bbz) tot maximaal 6 maanden voorafgaande aan het verzoek om kwijtschelding, door de gemeente genomen toewijzend besluit tot toekenning van een renteloze lening, een rentedragende lening of starterskrediet, een vergoeding voor begeleidingskosten en of een aanvulling van de inkomsten tot bijstandsniveau (zie Achtergrond onder 1. en 2).

Deze voorwaarde wordt ook door verschillende andere gemeenten in Nederland gesteld voor het verlenen van kwijtschelding aan ondernemers voor privébelastingen.

3. Na het in werking treden van het per 2012 gewijzigde beleid van de gemeente vroeg verzoeker op 28 februari 2013 opnieuw om kwijtschelding van gemeentelijke belastingen. Naast de jaren 2010 en 2011 vroeg hij nu ook om kwijtschelding voor het belastingjaar 2012.

4. De gemeente reageerde op 18 maart 2013. Zij verwees voor de jaren 2010 en 2011 naar de eerder genomen beslissing van 2011. Voor het jaar 2012 liet de gemeente weten de brief niet als verzoek om kwijtschelding in behandeling te nemen omdat verzoeker al had aangegeven niet bereid te zijn om een bijstandsuitkering aan te vragen. Daarmee was al direct duidelijk dat verzoeker niet aan de gestelde voorwaarde voldeed. Dat betekende dat de aanslagen moesten worden betaald.

Wel werd aan verzoeker meegedeeld dat in het geval hij meende in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen hij

zich kon wenden tot het Centrum voor Bedrijven en Instellingen (CBI) van de gemeente Haarlemmermeer. Als het verzoek werd toegewezen kon hij mogelijk kwijtschelding krijgen van zijn privébelastingen.

5. Vervolgens wendde verzoeker zich op 22 maart 2013 tot de Nationale ombudsman. Hij was het niet eens met de beslissing van de gemeente om hem geen kwijtschelding te verlenen. Volgens hem stelde de gemeente ten onrechte als voorwaarde voor kwijtschelding van privébelastingen van ondernemers dat een tegemoetkoming in het kader van de Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen moet zijn toegekend.

De Nationale ombudsman stelde een onderzoek in en vroeg de gemeente om de brief van verzoeker van 28 februari 2013 alsnog in behandeling te nemen als verzoek om kwijtschelding.

6. Op 14 mei 2013 reageerde de gemeente op de klacht. Verwezen werd naar een reactie van Cocencus die de heffing en invordering van gemeentelijke belastingen voor de gemeente uitvoert. Aangegeven werd dat de brief van verzoeker niet als verzoek om kwijtschelding in behandeling was genomen omdat verzoeker al had aangegeven uit principe geen beroep te doen op een Bbz-tegemoetkoming. Daarmee was behandeling als verzoek om kwijtschelding zinloos. Niettemin werd gevolg gegeven aan de vraag van de Nationale ombudsman om de brief alsnog als zodanig in behandeling te nemen. Het verzoek werd op 8 mei 2013 afgewezen.

De overweging om voor ondernemers nadere voorwaarden in het invorderingsbeleid op te nemen komt voort uit praktische afwegingen. De uitvoering van de (facultatieve) verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid van privébelastingen van ondernemers op bijstandsniveau is niet eenvoudig. Er moet worden getoetst op betalingscapaciteit en (bedrijfs-)vermogen. De informatie over vermogen moet onder meer blijken uit de balans over het laatst afgesloten boekjaar terwijl de berekening van de betalingscapaciteit geschiedt aan de hand van inkomsten en uitgaven. Deze informatie is bij ondernemers niet altijd direct bekend en feitelijk pas definitief na vaststelling door de Belastingdienst wat normaliter plaatsvindt in het jaar (tot tweede jaar) volgend op het belastingjaar. Dit leidt tot opschorting van de behandeling van de verzoeken om kwijtschelding, uitstel van behandeling voor een langere periode en administratieve bewaking en controle. Deze methode brengt een administratieve lastenverzwaring met zich mee. Vanuit uitvoeringsoogpunt is de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid daarom ongewenst. Voor ondernemers bestaat (al) de mogelijkheid financiële bijstand of ondersteuning te verkrijgen bij de gemeenten op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. De uitvoering van deze regeling vindt plaats bij de sociale dienst. De toetsing van inkomen en vermogenspositie in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen vindt plaats overeenkomstig de bijstandsnormen en bijstandscriteria. Deze toetsing vertoont grote overeenkomst met de methode van de kwijtscheldingsberekening. De beoogde doelgroep die in aanmerking komt voor kwijtschelding is gelijk aan de groep zelfstandigen die gebruik maken van de

Bbz regeling. Bijkomend voordeel is dat de ondernemer slechts eenmaal de benodigde informatie en bewijsstukken hoeft aan te leveren terwijl in de uitvoering dubbele administratieve behandeling wordt voorkomen. Door de aanvullende voorwaarde op te nemen in het invorderingsbeleid wordt de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid alsnog toegepast met eerder genoemde voordelen voor zowel de aanvrager als de gemeente.

De berekening van de betalingscapaciteit en vermogen van een (zelfstandige) ondernemer is per definitie een andere dan die van een natuurlijke persoon. Om tegemoet te komen aan de maatschappelijke druk (aanbeveling WIK) alsmede om praktische problemen rond de uitvoerbaarheid te omzeilen is gekozen de toetsing plaats te laten vinden in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. Omdat de toetsingsmethodiek in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen plaatsvindt overeenkomstig bijstandsnormen en bijstandscriteria, die nauw verwant is aan die van de kwijtschelding, wordt geacht dat daarmee in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de beoogde gelijke behandeling van een ondernemer.

Bij de behandeling van verzoeken om kwijtschelding van ondernemers wordt actief verwezen naar de Bbz regeling, de mogelijkheid van aanvraag van een renteloze of rentedragende lening, een starterskrediet of aanvulling tot bijstandsniveau.

Ingeval een ondernemer aantoont in de zes maanden voorafgaande aan het moment van het verzoek om kwijtschelding een toewijzend besluit in het kader van de Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen te hebben ontvangen wordt daarop, zonder verdere toetsing of berekening, kwijtschelding verleend voor de daarvoor in aanmerking komende gemeentelijke belastingen. Aan de betreffende ondernemer wordt separaat een kwijtscheldingsbesluit toegezonden.

Vanuit de sociale dienst wordt de zelfstandige ondernemer, aan wie in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen een toewijzende beschikking is toegekend, gewezen op de kwijtscheldingsmogelijkheid van privébelastingen. In deze situatie wordt het initiatief tot het aanvragen van kwijtschelding nog gelaten aan de ondernemer.

In dit kalenderjaar (tweede praktijkjaar) zal de mogelijkheid worden onderzocht van het (geautomatiseerd) doorzenden van (toewijzende) besluiten in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen door de sociale dienst aan de afdeling invordering/kwijtschelding van Cocensus die de gemeentelijke belastingen voor de gemeente uitvoert. Hiermee wordt beoogd dat de ondernemer na een toewijzend besluit (Bbz) zich niet nogmaals aan een ander loket dient aan te melden.

7. In zijn reactie van 14 september 2013 op het verslag van bevindingen merkte verzoeker op dat de stelling van de gemeente dat hij niet bereid is een BBZ-uitkering aan te vragen niet juist is. Het is door specifieke omstandigheden voor hem niet mogelijk om die uitkering aan te vragen. Volgens verzoeker wordt zo'n uitkering ook maar zelden toegewezen.

Verder gaat de gemeente er aan voorbij dat een aanvraag bbz-uitkering voor de ondernemer een enorme lastenverzwaring inhoudt. Het stellen van de eis geeft ook de gemeente een zeer grote administratieve last terwijl kwijtschelding slechts één handeling vraagt en dus een enorme lastenverlichting geeft. De gemeente moet zich houden aan de wet. De hoogte van het inkomen moet de maatstaf zijn en niet de wijze van het verkrijgen daarvan. Ten slotte heeft de gemeente nooit om een inkomensverklaring gevraagd waarmee verzoeker zijn onvermogen had kunnen aantonen. Dat zou een veel simpeler wijze van controle op het inkomen zijn dan met de voor waarde van de BBZ-uitkering.

II Beoordeling

87. De essentie van behoorlijk overheidsoptreden is een betrouwbare overheid. Dit betekent onder meer dat van de overheid mag worden verlangd dat zij handelt binnen de wettelijke kaders.

98. Vanaf 1 april 2011 bestaat voor lokale overheden de mogelijkheid om ondernemers voor gemeentelijke belastingen die geen relatie hebben met de onderneming of het beroep dat de ondernemer uitoefent (privébelastingen) onder gelijke voorwaarden als particulieren in aanmerking te laten komen voor kwijtschelding. De gemeente Haarlemmermeer maakt vanaf 1 januari 2012 gebruik van deze mogelijkheid om ondernemers kwijtschelding te verlenen van dergelijke privébelastingen. De gemeente stelt daarbij als voorwaarde een tot maximaal zes maanden voorafgaande aan het verzoek om kwijtschelding door de gemeente genomen toewijzend besluit op een ingediend verzoek om een tegemoetkoming op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen.

De reden dat de gemeente deze voorwaarde stelt is terug te voeren op praktische overwegingen. De uitvoering van de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid is namelijk niet eenvoudig. Er moet worden getoetst op betalingscapaciteit en (bedrijfs-)vermogen. De informatie over vermogen moet onder meer blijken uit de balans over het laatst afgesloten boekjaar terwijl de berekening van de betalingscapaciteit geschiedt aan de hand van inkomsten en uitgaven. Deze informatie is bij ondernemers niet altijd direct bekend en feitelijk pas definitief na vaststelling door de Belastingdienst wat normaliter plaatsvindt in het jaar (tot tweede jaar) volgend op het belastingjaar. Dit leidt tot opschorting van de behandeling van de verzoeken om kwijtschelding, uitstel van behandeling voor een langere periode en administratieve bewaking en controle. Dat brengt een administratieve lastenverzwaring met zich mee. Om deze praktische problemen rond de uitvoerbaarheid te omzeilen is gekozen de toetsing plaats te laten vinden in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. Omdat de toetsingsmethodiek in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen plaatsvindt overeenkomstig bijstandsnormen en bijstandscriteria, die nauw verwant is aan die van de kwijtschelding, wordt geacht dat daarmee in voldoende mate tegemoet wordt gekomen aan de beoogde gelijke behandeling van een ondernemer.

109. Het is begrijpelijk dat de gemeente, net als verschillende andere gemeenten in Nederland, om praktische redenen voor de behandeling van kwijtscheldingsverzoeken voor ondernemers aansluiting zoekt bij de toetsingsmethodiek van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. Het voert naar het oordeel van de Nationale ombudsman echter te ver om aanvragen van ondernemers om kwijtschelding van privébelastingen uit te sluiten als die niet voldoen aan de onder 8. bedoelde voorwaarde. Immers, de keuze van de gemeente voor de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid betekent dat iedere ondernemer de mogelijkheid heeft om kwijtschelding van privébelastingen te vragen. Daarmee verhoudt zich niet dat beleidsmatig ervoor wordt gekozen om alleen ondernemers met een tegemoetkoming op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen de mogelijkheid van kwijtschelding te bieden. De gestelde voorwaarde leidt tot strijd met het gelijkheidsbeginsel inhoudende dat alle ondernemers kwijtschelding moeten kunnen aanvragen. Opgemerkt wordt dat dit te meer speelt nu in het geval van een tegemoetkoming op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen veelal sprake zal zijn van ondernemers die onder de bijstandsnorm zijn geëindigd. De regeling is echter ook bedoeld voor de groep ondernemers die op bijstandsniveau zit.

De conclusie is dat bedoelde door de gemeente gehanteerde voorwaarde ten onrechte in haar invorderingsbeleid is opgenomen.

110. De Nationale ombudsman heeft oog voor de problemen die de verruimde kwijtscheldingsmogelijkheid voor de gemeente(n) geeft in de uitvoering. Het is daarom te billijken dat de gemeente voor kwijtscheldingsverzoeken van ondernemers uitgaat van de beoordeling die ook gehanteerd wordt voor het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen. Dat brengt dan mee dat ondernemers die een tegemoetkoming op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen krijgen ook kwijtschelding krijgen. Dat is een praktische uitwerking die voordelen heeft voor zowel de gemeente als de ondernemer die om kwijtschelding vraagt. Maar wanneer een ondernemer die geen tegemoetkoming op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen heeft aangevraagd of ontvangt een verzoek doet om kwijtschelding van privébelastingen zal de gemeente toch (op basis van bedoelde regeling) moeten toetsen of deze daarvoor op basis van het vermogen en/of inkomen in aanmerking komt. Dit betekent dat de gemeente het kwijtscheldingsverzoek van maart 2013 van verzoeker niet had mogen afwijzen op de enkele grond dat hij geen tegemoetkoming op grond van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen regeling had gevraagd.

De onderzochte gedraging niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de gemeente Haarlemmermeer, is gegrond wegens strijd met het vereiste van een betrouwbare overheid.

Aanbeveling

De gemeente Haarlemmermeer wordt in overweging gegeven om in haar invorderingsbeleid niet langer voor kwijtschelding van privéschulden van ondernemers de voorwaarde te stellen van een toewijzend besluit in het kader van het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen.

Daarnaast wordt de gemeente in overweging gegeven om verzoekers verzoek om kwijtschelding opnieuw in behandeling te nemen en te beoordelen of los van bedoelde voorwaarde voor verzoeker aanspraak bestaat op kwijtschelding van zijn privébelastingen.

De Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Onderzoek

Op 22 maart 2013 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer W te Hoofddorp, met een klacht over een gedraging van de gemeente Haarlemmermeer.

Naar deze gedraging werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de gemeente Haarlemmermeer verzocht op de klacht te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De gemeente deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen.

Verzoeker gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie.

Het verzoekschrift van 22 maart 2013 met bijlagen.

De reactie van de gemeente Haarlemmermeer (Concensus) van 14 mei 2013.

Achtergrond

1. Toelichting bij de Wijziging van de Uitvoeringsregeling Invorderingswet 1990 (29 maart 2011 nr. DB 2011/57 M) waarmee wordt geregeld dat decentrale overheden met ingang van 1 april 2011 de mogelijkheid krijgen om kwijtschelding te verlenen voor privé-schulden van ondernemers met een minimuminkomen. Indien hiervoor wordt gekozen gelden voor ondernemers dezelfde regels om voor kwijtschelding in aanmerking te komen als voor natuurlijke personen/niet ondernemers. De regels van de inkomens- en vermogenstoets voor particulieren gelden dan ook voor (kleine zelfstandige) ondernemers.

"...krijgen lokale overheden de mogelijkheid om de kwijtscheldingsregeling voor ondernemers ter zake van decentrale belastingen en heffingen te verruimen. Achtergrond hiervan is een onderzoek door de (ambtelijke) Werkgroep Inkomens- en Kwijtscheldingbeleid (hierna: WIK) in 2008 naar de kwijtscheldingsmogelijkheden voor ondernemers met een geringe betalingscapaciteit en zonder vermogen ter zake van de decentrale belastingen. In haar advies stelde de WIK vast dat een verruiming van de kwijtscheldingsmogelijkheden voor ondernemers ter zake van decentrale belastingen wenselijk is. Deze verruiming wordt thans in de UR IW 1990 opgenomen door het mogelijk te maken de regels voor het geheel of gedeeltelijk verlenen van kwijtschelding van decentrale belastingen aan particulieren ook toe te passen op natuurlijke personen die een bedrijf of zelfstandig een beroep uitoefenen. Een belangrijke restrictie hierbij is dat het om privé-belastingen moet gaan, dus geen belastingen die (geheel of gedeeltelijk) verband houden met de uitoefening van het bedrijf of beroep.

De autonomie van de centrale overheidsbesturen staat overigens voorop. Het zijn dus uiteindelijk de provinciale staten, de gemeenteraad of het algemeen bestuur van het waterschap die (bij verordening) bepalen of van de ruimere kwijtscheldingsmogelijkheid voor ondernemers gebruik kan worden gemaakt. De UR IW 1990 regelt welke kwijtscheldingsbepalingen daarbij van toepassing zijn..."

2. Het invorderingsbeleid van de gemeente Haarlemmermeer zoals uitgevoerd door Cocencus (Leidraad Invordering Cocensus):

26.3.a:

"Kwijtschelding van privébelastingsschulden van zelfstandige ondernemers kan op verzoek worden verleend aan (startende) ondernemers voor wie door de gemeente op grond van (het; N.o.) Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen (Bbz) tot maximaal 6 maanden voorafgaande aan het verzoek om kwijtschelding, bij beschikking een toewijzend besluit is genomen tot toekenning van een renteloze lening, een rentedragende lening of starterskrediet, een vergoeding voor begeleidingskosten en/of een aanvulling van de inkomsten tot bijstandsniveau.

De kwijtschelding blijft in dat geval beperkt tot de privébelastingsschulden van het privéadres van de ondernemer. Ingeval het privéadres tevens vestigingsadres is van de

onderneming worden de gebruikersbelastingen aangemerkt als privébelasting."

3. Brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de Nederlandse gemeenten (college en gemeenteraad) van 4 april 2012:

"...Kwijtschelding aan kleine ondernemers

Personen die een bedrijf of zelfstandig beroep uitoefenen, de zogenaamde kleine ondernemers, kunnen sinds 1 april 2011 in aanmerking komen voor kwijtschelding van hun privé-belastingsschulden. Voorwaarde is dat de raad de kwijtschelding voor deze groep heeft opengesteld. De voorwaarden waaronder kwijtschelding aan een kleine ondernemer wordt verleend, zijn gelijk aan de voorwaarden die voor natuurlijke personen/niet-ondernemers gelden. Dat wil zeggen dat van dezelfde betalingscapaciteit en hetzelfde vermogen wordt uitgegaan.

(...)

Waar moet u rekening mee houden?

De doorlooptijd van de behandeling van een kwijtscheldingsverzoek zal toenemen doordat feitelijk pas na afloop van het belastingjaar vastgesteld kan worden welk inkomen de ondernemer heeft genoten. Op het moment van indiening van een kwijtscheldingsverzoek zal vaak namelijk nog geen inschatting van het netto-bestedbaar inkomen van de ondernemer gemaakt kunnen worden. Dit kan worden opgelost door de aanvrager (achteraf) een inkomensverklaring van de Belastingdienst over de betrokken periode te laten overleggen. In de tussentijd kan de gemeente de aanvrager uitstel van betaling verlenen. Blijkt na overlegging van de inkomensverklaring dat de aanvrager geen recht op kwijtschelding heeft, dan moet hij de belasting alsnog betalen. De gemeente zal het verleende uitstel moeten intrekken en de belastingaanslag alsnog moeten gaan invorderen. Blijkt de ondernemer wel recht op kwijtschelding te hebben, dan zet de gemeente het verleende uitstel (administratief) om in kwijtschelding..."

4. Het **Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen** beoogt te voorkomen dat een ondernemer in de bijstandswet komt. De gemeente kan met het Besluit Bijstandverlening Zelfstandigen op verschillende manieren hulp bieden. Bijvoorbeeld via een rentedragend krediet, een periodieke uitkering voor levensonderhoud of een combinatie hiervan.