

## Memo

Aan: Art. 10 2E Wob  
Van: Art. 10 2E Wob  
Datum: 1 juli 2015  
Stuknummer: R&B/2015-061

Betreft: Update toepassing Wet BEU in bezette gebieden Israël: uitkeringen en loonheffing

### Ter informatie en bevestiging

Deze notitie bevat een kort overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de bezette gebieden en een juridische en strategische analyse. Aanleiding hiervoor is dat ambtelijk SZW hun bewindspersonen gaat adviseren over de totstandkoming van (a) een regeling voor schrijnende gevallen en (b) de loonheffing in de bezette gebieden.

#### a) Regeling voor schrijnende gevallen

De discussie over de door Israël bezette gebieden heeft ertoe geleid dat nu aan de bewindslieden van SZW wordt geadviseerd om een regeling te treffen voor zogenoemde schrijnende gevallen. Als zodanig zijn aan te merken AOW-gerechtigden die tevens recht hebben op een V&O-uitkering en die woonachtig zijn of verhuizen naar een niet-verdragsland (dus niet alleen voor de door Israël bezette gebieden). Het voorstel wordt aan de bewindslieden gedaan om deze personen te 'compenseren' (lees: buiten de werking van de Wet BEU te houden) door een uitzondering voor hen te maken in de AOW. Dit vergt een wijziging van de AOW.

Een wetswijziging zal niet kunnen worden gerealiseerd voor 1 januari 2016. Wellicht dat de minister daarin aanleiding zal vinden de mededeling ex artikel 62a verder aan te houden. De huidige situatie wordt echter reeds gevormd door *contra legem* toepassing van de AOW. Voortzetting van die situatie na 1 januari 2016 mag daarom niet aan de orde komen. De SVB dient daarom bij SZW aan te dringen op het zo spoedig mogelijk publiceren van een mededeling op grond van artikel 62a AOW.

#### b) Loonheffing

In verband met de inkomenseffecten was het voornemen om aan de bewindslieden voor te stellen om de huidige situatie van niet-inhouding van loonheffing voor de huidige AOW- en V&O-gerechtigden in stand te houden. Tevens zou worden voorgesteld om deze situatie, vanwege humanitaire redenen ("ereschuld"), toe te passen op de gevallen die zullen vallen onder de regeling voor schrijnende gevallen. De regeling zou inhouden dat de SVB via eindheffing de verschuldigde belasting van de inhoudingsplichtige voldoet.

Het toepassen van eindheffing komt materieel neer op een buitenwettelijke verhoging van de wettelijk vastgestelde bruto-uitkeringsbedragen. Daarnaast vergt de Wet op de loonbelasting 1964 dat de belasting wordt geheven door inhouding op de uitkering op het tijdstip waarop de uitkering wordt betaald. Vervolgens dient de op die wijze ingehouden belasting op aangifte af te worden gedragen. Het heffen van

belasting door middel van eindheffing is derhalve in strijd met de wet, zelfs als de belastinginspecteur daarmee zou instemmen. Daarnaast heeft het ministerie van SZW zich, na negatieve publiciteit over een nieuwe correcte toekenning van een uitkering, niet gehouden aan de afspraken die vorig jaar zijn gemaakt. Thans doet zich geen consensus voor tussen de betrokken departementen.

Op grond van deze overwegingen hebben wij aan SZW medegedeeld de Raad van bestuur te zullen adviseren dat de SVB niet structureel mag overgaan tot eindheffing bij bestaande gevallen en al in het geheel niet bij toekomstige gevallen. Dit geldt zowel voor AOW- en ANW-gerechtigden als V&O-gerechtigden.

Naar aanleiding van de door ons geuite bezwaren heeft ambtelijk SZW de voorgenomen advisering aangepast. Er staat nu dat de Wet op de loonbelasting onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid biedt van eindheffing. De belasting wordt dan betaald door de inhoudingsplichtige (de SVB) en niet verhaald op de AOW- en V&O-gerechtigden. Aan de bewindslieden zal daarover een aparte nota worden voorgelegd.

Bij dezen verzoeken wij het door ons ambtelijk ingenomen (geen eindheffing toepassen) als standpunt van de Raad van bestuur / de SVB vast te stellen. Aan bestaande gevallen kan een gewenningsperiode worden gegund van een jaar (uiterlijk het belastingjaar 2016).

Wil de minister de betrokken gerechtigden vrijstellen van belastingheffing dan zal dat moeten geschieden door formele regelgeving op fiscaal terrein. Een alternatief is dat de minister de belastingheffing ongemoeid laat maar een financiële regeling treft die de inhouding van loonheffing door Israël compenseert.

Hieronder staat een beknopte toelichting op de voorgaande adviezen. Voor een uitgebreid(er) relaas over het ontstaan van de onderhavige problematiek zie Bijlage 1. Voor relevante wettelijke bepalingen zie bijlage 2.

### **Beknopte toelichting**

#### Uitkeringen: artikel 62a AOW

De SVB heeft SZW consequent geadviseerd dat voor alle handelen van de SVB een rechtsgrond moet worden gevonden.

Aan de kant van de uitkeringen is voor het vermijden van de gevolgen van de Wet BEU een rechtsgrond geschapen door middel van artikel 62a AOW en het besluit van de minister om die bepaling van toepassing te verklaren voor de bezette gebieden.

De minister van SZW heeft echter verzuimd mededeling te doen van de landen en gebieden die onder de werking van artikel 62a vallen. De door de SVB ingestelde gewenningsperiode van een jaar is daardoor

verlopen zonder dat sprake is van een rechtsgrond voor verlenging daarvan of het anderszins afwijken van de formele wet. De SVB ontbeert voorts de bevoegdheid om zelfstandig vast te stellen dat artikel 62a mede ziet op de situatie in de bezette gebieden.

De toekenning van uitkeringen in 2015 alsof de Wet BEU niet van toepassing zou zijn berust thans uitsluitend op de politieke wens van de minister om geen uitkeringen toe te kennen met toepassing van het correcte wettelijke regime. Met andere woorden: was de behandeling van dossiers in het verleden onrechtmatig vanwege fouten van de SVB, thans is het onrechtmatig vanwege de wens van de minister. Sinds vorig jaar is daarom 5 of 6 keer een uitkering toegekend in strijd met de thans geldende wettelijke bepalingen. De minister meent (kennelijk) ten onrechte dat alleen na een actie van hem kan worden overgegaan tot een correcte uitvoering van de wet.

Voor de toekenning van AOW-pensioenen zonder toepassing van de Wet BEU heeft zich sinds het voorjaar van 2014 in beginsel geen aanleiding voorgedaan. De onduidelijkheid waaraan de minister van SZW in zijn antwoord op kamervragen refereert, is een politiek argument dat juridisch geen stand houdt. De voorlichting van de SVB was helder. Daarnaast gaat het om nieuwe toekenningen waarbij het vertrouwensbeginsel niet werkt. Voorts betreft het een gebied waarvan bij uitstek bekend is dat de status daarvan omstreden is.

**De huidige situatie wordt gevormd door *contra legem* toepassing van de AOW. De SVB dient daarom op alle niveaus bij SZW aan te dringen op het zo spoedig mogelijk publiceren van een mededeling op grond van artikel 62a AOW. Het is verstandig om deze zo spoedig mogelijk te publiceren. De inwerkingtreding kan altijd nog plaatsvinden op 1 januari 2016.**

#### Loonheffing

Ter zake van de loonheffing was vorig jaar het voorstel om tot eindheffing over te gaan voor de groep personen die onder de toepassing van artikel 62a AOW zou worden gebracht.

Thans zijn wij van oordeel dat de SVB geen eindheffing dient toe te passen maar bij SZW moet aandringen op het treffen van een formele regeling. De redenen hiervoor zijn als volgt.

SZW heeft zich niet gehouden aan de afspraken die vorig jaar zijn gemaakt. Aanleiding hiervoor vormde negatieve publiciteit. Juridisch gezien deed zich geen aanleiding voor om van de afspraken af te wijken.

Bij de departementen bestaat geen consensus over de loonheffing. VWS en BZ willen ook bij toekomstige gevallen geen loonheffing. Ambtelijk SZW twijfelt. FIN stelt expliciet dat zich geen reden voordoet om de heffing van belasting achterwege te laten. Wel zou FIN/Belastingdienst het de SVB waarschijnlijk toestaan de belastingen "uit eigen zak" te voldoen door middel van eindheffing. (Ambtelijk FIN meldt dat de belastinginspecteur primair geïnteresseerd is in het incasseren van de belasting en minder in de wijze waarop de af te dragen bedragen door de SVB bijeen wordt gebracht.)

Politiek bestaat geen consensus. SGP, CU en PVV willen dat de verdragen met Israël ook in de bezette gebieden toepassing vinden. Er is geen reden aan te nemen dat in de toekomst de politiek meer standvastigheid zal betrachten dan het afgelopen jaar.

Kennelijk vindt de minister van SZW het politiek niet opportuun om een formele regeling te treffen waardoor de loonheffing in bezette gebieden ongedaan wordt gemaakt of gecompenseerd zou worden.

Het toepassen van eindheffing constitueert materieel een buitenwettelijke verhoging van de wettelijke bruto-uitkeringen (voor de AOW ligt deze vast in artikel 9, lid 5 AOW). Daarnaast vergt artikel 27 van de Wet op de loonbelasting 1964 dat de belasting wordt geheven door inhouding op de uitkering. Ook is de SVB verplicht de belasting in te houden op het tijdstip waarop de uitkering wordt betaald. Vervolgens dient de op die wijze ingehouden belasting op aangifte af te worden gedragen. Een besluit om in de toekomst belasting niet in te houden op uitkeringen maar deze door middel van eindheffing te voldoen is derhalve in strijd met artikel 9, lid 5, AOW en artikel 27 van de Wet op de loonbelasting 1964.

**Op grond van het voorgaande zijn wij van oordeel dat de SVB niet structureel tot eindheffing kan overgaan. Wij adviseren dit als formeel standpunt van de SVB vast te stellen.**

Aan bestaande gevallen kan een gewenningsperiode worden gegund van een jaar (uiterlijk het belastingjaar 2016). Wil de minister de betrokken gerechtigden vrijstellen van belastingheffing dan zal dat moeten geschieden door regelgeving op fiscaal terrein. Een alternatief is dat de minister de belastingheffing ongemoeid laat maar een financiële regeling treft die de inhouding van loonheffing compenseert.

## Bijlage 1: Kort relaas van de Wet BEU in relatie tot de bezette gebieden

De officiële positie van de Nederlandse regering is dat bezette gebieden niet tot het territorium van Israël behoren voor de toepassing van bilaterale verdragen. Niettemin worden de bezette gebieden in de Brp aangeduid met de landcode voor Israël – de Basisregistratie maakt dus geen verschil tussen Israël en de bezette gebieden – en het Israëlische verbindingsorgaan bevordert alle aanvragen als ware deze aanvragen afkomstig uit verdragsgebied. De Sociale verzekeringsbank is vanwege de Brp verplicht de bezette gebieden eveneens met de landcode Israël aan te geven.

In 2002 antwoordde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rutte op vragen uit de Tweede Kamer dat Israël op grond van het volkenrecht in de bezette gebieden “bezetter en geen soevereine machthebber” is. “Daarom heeft Israël geen bevoegdheid tot het aangaan van verdragsverplichtingen voor het bezette gebied. Israël kan dus voor Nederlandse staatsburgers die in de bezette gebieden wonen geen verdragsverplichtingen aangaan zoals zijn voorzien in het kader van de Wet BEU.” In antwoord op de vraag of de staatssecretaris de mogelijkheid wilde onderzoeken om de gevolgen van de Wet BEU buiten werking te laten in de bezette gebieden, antwoordde de staatssecretaris dat hij wenste vast te houden aan het uitgangspunt van de Wet BEU dat er, zolang geen verdragsrechtelijke afspraken zijn gemaakt, er voor de desbetreffende personen geen (ongekort) recht op uitkering kan bestaan.

In het najaar van 2002 zijn alle destijds in de bezette gebieden wonende AOW- en Anw-gerechtigden individueel geïnformeerd over het feit dat de Wet BEU van toepassing was. Dit betrof eertijds 26 AOW-gerechtigden en 4 Anw-gerechtigden. Met ingang van 1 januari 2003 is voor deze personen onverkort toepassing gegeven aan de Wet BEU.

In 2008 speelde de kwestie opnieuw. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Piet Hein Donner deelde in at kader aan de minister van Buitenlandse Zaken Maxime Verhagen mee dat “een specifieke regeling” voor personen woonachtig in de bezette gebieden “alleen mogelijk is door wetswijziging”. De minister van Buitenlandse Zaken reageerde hierop met de mededeling dat “een dergelijke wettelijke uitzondering voor de uitkeringsgerechtigden in de nederzettingen niet binnen het huidige Nederlandse beleid past. Een uitzonderingspositie voor deze groep zou haaks staan op het Nederlandse beleid ten aanzien van de illegale Nederzettingen in de Palestijnse gebieden” (blauwbrief Verhagen aan Donner van 17 april 2009).

Eind 2013 is vastgesteld dat door de SVB in een aantal dossiers ten onrechte een ouderdomspensioen naar de norm van een alleenstaande is toegekend.

Begin 2014 heeft de SVB 11 alleenstaandenpensioenen zonder gewenningsperiode overgezet naar pensioenen naar de norm van gehuwden. Nadat er door een van de betrokkenen over is geklaagd, heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er bij de SVB op aangedrongen een

gewenningsperiode van een jaar toe te passen. In dat jaar zou interdepartementaal gekeken worden naar de mogelijkheid om de betaling van ten onrechte toegekende alleenstaandenpensioenen voort te zetten. Tevens heeft het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er bij de SVB op aangedrongen gedurende de periode van interdepartementaal overleg AOW-pensioenen toe te kennen alsof de Wet BEU niet van toepassing zou zijn (ook nieuwe gevallen 'fout' toe te kennen). De SVB heeft daarop de herziening van de 11 pensioenen ongedaan gemaakt.

De SVB heeft bij het ministerie van SZW op ambtelijk niveau gedeeld dat de foutieve betaling van AOW door de SVB zal moeten worden afgebouwd, tenzij de minister van SZW de SVB een rechtsgrond kan verschaffen voor continuering van de uitkeringen.

Bij brief van 18 juli 2014 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de SVB laten weten dat de situatie van personen woonachtig in de bezette gebieden door hem zou worden aangemerkt als een situatie die wordt bestreken door artikel 62a AOW. De situatie in de bezette gebieden tot 1 januari 2015 zou gelijkgesteld kunnen worden aan de situatie waarin sprake is van de opzegging van een verdrag of de beëindiging van de voorlopige toepassing van een verdrag. De minister merkte in de brief op dat hij goede nota had genomen van de opmerkingen die door de SVB ambtelijk waren gemaakt. (De SVB had ambtelijk geadviseerd dat de SVB de bekendmaking van de minister noodzakelijk achtte voor de continuering van de betaling van inkomensondersteuning, alleenstaandenpensioenen dan wel een toeslag op het ouderdomspensioen. De reden voor dit advies was dat de SVB niet zelfstandig kon besluiten de uitkeringen ongewijzigd te continueren omdat dit de bevoegdheid van de SVB te buiten zou gaan zodat een gevaarlijk precedent zou worden geschapen.)

De mededeling dat de situatie in de bezette gebieden tot 1 januari 2015 door de minister zou worden aangeduid als een situatie waarop artikel 62a AOW van toepassing is, hield in dat de SVB per 1 januari 2015 voor alle nieuwe gevallen een volledig correcte uitvoering zal geven aan de bepalingen van de AOW, inclusief de bepalingen die daaraan door de Wet Beperking Export Uitkeringen (Wet van 27 mei 1999, Stb 250) zijn toegevoegd.

In september 2014 (notitie R&B/2014-173) is het volgende overzicht gegeven van de situatie van de 62 bekende uitkeringsgerechtigden in de bezette gebieden (1 Anw- 61 AOW-gerechtigden).

- Aan alle AOW-gerechtigden werd MKOB betaald.
- Aan 4 van 21 ongehuwde AOW-gerechtigden werd een ouderdomspensioen naar de norm van 50% WML betaald, de overige 17 ontvingen een pensioen naar de norm van 70% WML. In 11 gevallen was dit ten onrechte. In 6 gevallen gold het overgangsrecht of was sprake van werkzaamheden in het algemeen belang.
- Van de 6 AOW-gerechtigden met een partner jonger dan 65, ontvingen er 2 geen recht op toeslag vanwege de woonplaats. In 4 gevallen was de toeslag geweigerd vanwege een te hoog inkomen.
- Bij 18 personen waren ten onrechte tijdvakken in aanmerking genomen op grond van artikel 16, lid 2, van het verdrag met Israël.

In november 2014 is geconstateerd dat bij zowel AOW-gerechtigden als V&O-gerechtigden ten onrechte toepassing is gegeven aan het belastingverdrag met Israël. Daarop is op ambtelijk niveau door de SVB en het ministerie van SZW, na overleg met ambtenaren van het ministerie van Financiën, besloten om de loonheffing te behandelen naar analogie van het uitkeringsrecht. Aan de inspecteur van de Belastingdienst zou worden voorgesteld dat de verschuldigde loonheffing voor de betrokken gevallen bij wijze van eindheffing zou worden voldaan.

Op 1 januari 2015 is artikel 62a AOW in werking getreden. De minister van SZW heeft echter verzuimd mededeling te doen van de landen die onder de toepassing van artikel 62a AOW vallen.

Met ingang van januari 2015 heeft de SVB in nieuwe gevallen onverkort toepassing gegeven aan de Wet BEU. Begin maart 2015 heeft de SVB aan alle uitkeringsgerechtigden die voor 1 januari 2015 woonachtig waren in de bezette gebieden een brief verstuurd met uitleg van de ontstane situatie. Daarin is aan hen medegedeeld dat het verdrag met Israël niet van toepassing is maar dat, omdat de Wet BEU niet bij iedereen juist is toegepast, er bij wijze van overgangsregeling is besloten dat recht behouden blijft op inkomensondersteuning, een alleenstaandenpensioen dan wel een toeslag op het ouderdomspensioen.

Bij de toekenning van een ouderdomspensioen na 1 januari 2015 aan een persoon woonachtig op de Golan hoogvlakte leidde de toekenning tot een verzoek om uitleg bij de Nederlandse ambassade. Met de uitleg werd genoegen genomen. In de zaak van een vrouw die in 1999 vanuit Nederland naar Schotland was verhuisd en die begin 2015 naar haar zoon in de bezette gebieden is verhuisd, leidde dit tot publiciteit. In de pers werd vermeld dat de SVB een groot deel van het pensioen van een Holocaust-overlevende had ingetrokken. Nog voordat kamervragen konden worden gesteld liet ambtelijk SZW aan de SVB weten dat het pensioen van de betrokkene alsnog onder de overgangsregeling zou worden gebracht.

Op kamervragen heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geantwoord dat vanaf 1 januari 2016 de AOW-uitkering van personen die voor het eerst als alleenstaanden in door Israël bezet gebied een AOW-uitkering krijgen, ter hoogte van de zogenoemde gehuwdennorm (50% van het wettelijk minimumloon) worden gesteld. Dit besluit zal zo spoedig mogelijk worden bekend gemaakt en gecommuniceerd. Het kabinet onderzoekt of voor de groep vervolgingslachtoffers 1940-1945 en burgeroorlogsslachtoffers 1940-1945 er voor toekomstige schrijnende gevallen specifieke maatregelen gewenst zijn.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft zich publiekelijk niet uitgelaten over de loonheffing op AOW-pensioenen. Op ambtelijk niveau bestaat tussen de verschillende departementen geen consensus. VWS en BZ wensen de bezette gebieden permanent te behandelen alsof het belastingverdrag van toepassing zou zijn, SZW ziet dit als meest politiek wenselijk maar realiseert zich dat deze oplossing zeer afwijkt van de oplossing in het kader van de uitkeringen.

Het ministerie van Financiën hanteert het standpunt dat er geen reden is af te zien van belastingheffing in geval van AOW-gerechtigden in de bezette gebieden. Wel geeft SZW op ambtelijk niveau aan dat de

verantwoordelijke belastinginspecteur wellicht akkoord kan gaan met loonheffing bij wijze van eindheffing. Eindheffing betekent dat de SVB geen belasting inhoudt op de ouderdomspensioenen maar wel belasting zal afdragen. Omdat de aldus afgedragen belasting een financieel voordeel voor een belastingplichtige oplevert, wordt de belasting gezien als extra loon voor de toepassing van de loonheffing.