



Staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid Mevrouw drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV 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

(070) 356 3XXX

Datum

19 december 2016

Ons nummer

201630963

Uw brief

Uw kenmerk

Bijlagen

1

Behandelend medewerker

XXX

Onderwerp

Ongewenste effecten van wet- en
regelgeving

Geachte mevrouw Klijnsma,

Met enige regelmaat signaleer ik situaties waarin wetten en regels in de uitvoering leiden tot ongewenste of onredelijke effecten voor financieel kwetsbare burgers. Ik ontvang hierover klachten van burgers en intermediairen.

Het is niet altijd mogelijk voor de wetgever om van te voren alle effecten van wet- en regelgeving te voorzien. Als echter blijkt dat de regeling in de praktijk leidt tot schrijnende gevallen of onredelijke hardheid, moet de overheid bereid zijn om de regeling aan te passen of om de uitvoerende instantie de ruimte te geven om in deze gevallen van de regel af te wijken. Als dit niet gebeurt, is de burger namelijk de dupe van deze ongewenste effecten.

In deze brief wil ik uw aandacht vragen voor drie situaties waarin regelingen tot ongewenste of onredelijke gevolgen leiden. Telkens gaat het hier om situaties waarin financieel kwetsbare gezinnen worden geraakt. Hierdoor neemt voor hen het risico op armoede en schulden verder toe. De betrokken regelingen vallen alle onder de beleidsverantwoordelijkheid van uw ministerie.

De drie kwesties heb ik onlangs voorgelegd aan ambtenaren van uw departement. In de bijlage bij deze brief vindt u mijn beschrijving van de knelpunten en van de reacties van uw ambtenaren.

Zij herkenden het probleem meestal wel maar zagen geen aanleiding om hiervoor een oplossing te zoeken. Dit betekent dat de nadelige consequenties van deze regelingen voor rekening van de financieel kwetsbare burger blijven komen.

Nu uw ambtenaren geen oplossing hebben geboden leg ik deze signalen aan u voor. Ik verzoek u dringend om deze knelpunten zo spoedig mogelijk weg te nemen. Graag hoor ik van u binnen vier weken of u hiertoe mogelijkheden ziet.

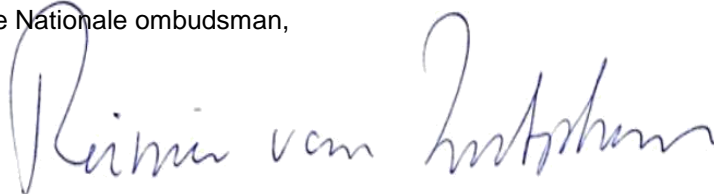
Ons nummer

201630963

2

Een afschrift van deze brief stuur ik ter kennisgeving aan de voorzitter van de Vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer.

Met vriendelijke groet,
de Nationale ombudsman,



Reinier van Zutphen

BIJLAGE

bij brief Nationale ombudsman d.d. 19 december 2016 aan de staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid

1. TOESLAGENWET VULT NIET AAN TOT MINIMUM DOOR AFBOUW ALGEMENE HEFFINGSKORTING

Beschrijving knelpunt¹

Echtpaar zonder kinderen. De man geniet inkomen uit WW² plus een aanvulling Toeslagenwet. Daarmee ontvangt hij een inkomen ter hoogte van het bruto minimumloon³. De vrouw (40 jr) ontvangt - als niet-verdienende partner - een maandelijkse teruggaaf algemene heffingskorting van de Belastingdienst van €87 per maand.⁴ Het totale netto-inkomen van dit echtpaar ligt ongeveer €75 ónder de bijstandsnorm. Het UWV heeft het echtpaar verwezen naar de sociale dienst voor een aanvulling vanuit de Participatiewet.

Commentaar Nationale ombudsman

De oorzaak van het te lage netto-inkomen is de afbouw van de algemene heffingskorting voor de niet-verdienende partner (in dit geval de vrouw) die is geboren op of na 1 januari 1963. Voor deze groep is de hoogte van de algemene heffingskorting sinds 2008 geleidelijk afgebouwd van €173 per maand (2008) naar maximaal €87 per maand (2016). In 2023 zal de algemene heffingskorting voor deze groep personen €0 bedragen.

Het echtpaar uit deze casus moet nu voor een aanvullende bijstandsuitkering (Participatiewet) naar de sociale dienst. Door deze aanvullende bijstandsuitkering zal het fiscaal inkomen uitstijgen boven het minimum. Dit heeft negatieve gevolgen voor het toetsingsinkomen voor de inkomensafhankelijke regelingen zoals de toeslagen, in ieder geval voor de huurtoeslag. Dit nadeel zal in de toekomst nog verder toenemen. Een ander bijkomend nadeel is dat 'UWV-gerechtigden' voor de aanvullende bijstandsuitkering onder het strengere bijstandsregime vallen.

De reactie van het Ministerie van SZW

Het is inderdaad vervelend dat deze burger naar twee loketten moet om op het sociaal minimum uit te komen, terwijl de TW bedoeld is om dit te voorkomen. Het verschil wordt veroorzaakt doordat de Toeslagenwet werkt met een bruto-systematiek en de Participatiewet met een netto-systematiek.

Dit zou kunnen worden opgelost door de bijstand te bruteren. Op die manier worden zowel Toeslagenwet als Participatiewet gebaseerd op een bruto systematiek. Nadeel daarvan is dat dan de netto inkomenswaarborg komt te vervallen, omdat sociaal minimum dan bruto gedefinieerd is.

Dit probleem lost zich in de structurele situatie vanzelf op, als de overdraagbare heffingskorting zowel voor de minstverdienende partner als in het sociaal minimum volledig is afgebouwd.

Bijstand is fiscaal belast en telt daarom mee in het fiscale inkomen. Op die manier werkt de aanvullende bijstand door in de inkomensafhankelijke regelingen zoals huurtoeslag en zorgtoeslag. Op de lange termijn lost dit probleem zich vanzelf op, als de overdraagbare heffingskortingen van zowel minstverdienende partner als in het sociaal minimum zijn afgebouwd. Het sociaal minimum is overigens wel gegarandeerd, aldus het ministerie.

1 Signaal afkomstig van sociaal raadvrouw in Amsterdam

2 De situatie uit deze casus geldt ook als men een aanvulling Toeslagenwet op de Zw- of Wia-uitkering ontvangt

3 Een aanvulling Toeslagenwet tot het minimumloon is alleen mogelijk als het vroegere inkomen gelijk of hoger was dan het minimumloon

4 Voor personen die geboren zijn vóór 1 januari 1963 bedraagt de algemene heffingskorting €186 per maand.

Conclusie en aanbeveling Nationale ombudsman

Het is onlogisch en onwenselijk, dat in deze situatie de toeslag van het UWV niet aanvult tot het sociaal minimum en dat deze (echt-)paren zich tot de sociale dienst moeten wenden voor een aanvullende bijstandsuitkering. Een ander nadelig effect is dat de hoogte van de toeslagen (in ieder geval van de huurtoeslag) daalt vanwege het hogere toetsingsinkomen.

2. GEEN MAXIMALE TOESLAG(EN) BIJ MINIMUMINKOMEN

Beschrijving knelpunt⁵

Bij de vaststelling van het recht op toeslagen wordt het gezamenlijke verzamelinkomen (toetsingsinkomen) van de aanvrager, de eventuele partner en de eventuele medebewoner(s) in het betreffende toeslagjaar in aanmerking genomen. In de volgende twee situaties leidt dit bij gezinnen met een minimuminkomen tot een niet-maximale toeslag:

- a. een studerend kind (van een alleenstaande ouder of van een echtpaar) heeft geen inkomen. De ouder(s) hebben een minimuminkomen en ontvangen de maximale huurtoeslag. In juli gaat het kind uit huis, gaat werken en een salaris verdienen. Voor de vaststelling van het recht op huurtoeslag wordt het inkomen van het kind (verdiend toen hij niet meer thuis woonde) opgeteld bij het jaarinkomen van de ouder(s). Hierdoor wordt het toetsingsinkomen hoger en de huurtoeslag lager. De ouders zien zich geconfronteerd met een lagere huurtoeslag terwijl zij het gehele toeslagjaar minimuminkomen ontvingen.
- b. Echtgenote A. en echtgenoot B. hebben begin 2013 een minimuminkomen uit bijstand en ontvangen maximale toeslagen. In juni scheiden zij en per 1 juli gaat partner B. ergens anders wonen. A. blijft in de bijstand. B. vindt werk en zijn inkomen stijgt aanzienlijk. Enkele jaren later ontvangt A. een flinke terugvordering over 2013 voor de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. Oorzaak: het hogere inkomen van ex-echtgenoot B over de tweede helft van 2013 zorgt ervoor dat het gezamenlijk toetsingsinkomen 2013 hoger is uitgevallen dan verwacht. A. moet een deel van de toeslagen 2013 terugbetalen terwijl zij over gehele jaar een minimuminkomen heeft ontvangen en niet heeft geprofiteerd van het hogere inkomen van B.
- c. Twee personen wonen op zichzelf en ontvangen ieder een bijstandsuitkering naar de norm alleenstaande (2 x 70% van de echtparennorm). Per 1 juli gaan zij samenwonen en krijgen zij bijstand als echtpaar (2 x 50% van de echtparennorm). Hun gezamenlijke jaarinkomen (2 x 60% = 120% van de echtparennorm) is 20% hoger dan het jaarinkomen van een echtpaar dat het hele jaar samenwoont. Terwijl hun inkomen het gehele jaar feitelijk op minimumniveau ligt, krijgen zij over de tweede helft van het jaar een lagere dan maximale huurtoeslag.

Commentaar Nationale ombudsman

Bij de berekening van de toeslag gaat de Belastingdienst/Toeslagen altijd uit van het toetsingsinkomen over het *gehele* toeslagjaar van alle leden van huishouden. Een probleem ontstaat als een één van de gezinsleden vóór zijn komst of ná zijn vertrek een hoger inkomen heeft dan tijdens zijn verblijf in dit huishouden. Tot 2012 bestond hiervoor de 10%-regeling, die het mogelijk maakte om het inkomen te herberekenen als gedurende het toeslagjaar de partnersituatie wijzigde. Die regeling is volgens de Belastingdienst/Toeslagen afgeschaft "omdat er een te gering beroep op werd gedaan omdat de regeling voor de meeste belanghebbenden te complex was".⁶

De Raad van State heeft recentelijk in twee hoger beroepszaken⁷ de toeslaggerechtigde in het gelijk gesteld. De Raad heeft hierbij onder andere het volgende citaat uit de wetsgeschiedenis van de Awir aangehaald: "*Als partners uiteen gaan, kan de gekozen systematiek (van jaarinkomens, Nationale ombudsman) wel leiden tot onwenselijke uitkomsten als het inkomen van de voormalige partner na diens vertrek aanzienlijk toeneemt. Hetzelfde geldt bij vertrek van een medebewoner. Bij de belanghebbende zou de draagkracht in de partnerperiode dan worden beïnvloed door een inkomensstijging die pas daarna is opgetreden en waarvan deze niet heeft kunnen profiteren.*"⁸

⁵ Dit signaal is afkomstig van een sociaal raadsvrouw in Middelburg 6

Citaat afkomstig uit de ECLI:RVS:2016:2839 dd 26 oktober 2016

⁷ ECLI:NL:RVS:2016:865 dd 30 maart 2016 en ECLI:RVS:2016:2839 dd 26 oktober 2016 8 Kamerstukken II 2004/2005, 29764, nr 3, pag. 11

De reactie van het Ministerie van SZW

In casus a. telt het inkomen van het kind mee voor het recht op huurtoeslag, omdat het kind een medebewoner is voor de huurtoeslag. Hierbij wordt het gehele jaarinkomen meegenomen, ook als de medebewoner gedurende het jaar verhuist. Overigens geldt voor thuiswonende kinderen een vrijstelling van €4.788. Het kan in deze casus inderdaad voorkomen dat het huishouden niet het maximale recht op huurtoeslag heeft. De huurtoeslag wijkt hierin af van andere toeslagen.

In casus b. kan het inderdaad gebeuren dat - vanaf het moment dat de partners elkaars toeslagpartner worden - dit huishouden niet het maximale bedrag aan toeslag(en) ontvangt.

Inderdaad kan de situatie ontstaan dat een huishouden incidenteel niet het maximale bedrag aan toeslagen ontvangt, terwijl dit huishouden wel een minimum inkomen heeft. Hier is geen eenvoudige oplossing voor. Zo bestond er tot 2012 de 10%-regeling, die het mogelijk maakte om het inkomen te herberekenen als gedurende het toeslagjaar de partnersituatie wijzigde. Deze regeling was echter lastig uitvoerbaar, ingewikkeld voor de burger en werd in de praktijk weinig gebruikt. Om die reden is deze regeling per 2012 afgeschaft. Er is geen voornemen om de wetgeving op dit punt aan te passen, aldus SZW.

Conclusie Nationale ombudsman

Iemand die gedurende het gehele jaar een minimuminkomen heeft, zou gedurende het gehele jaar aanspraak moeten kunnen maken op maximale toeslagen. De ombudsman pleit ervoor dat de Belastingdienst/Toeslagen in voorkomende gevallen een maatwerkoplossing biedt, die vergelijkbaar is met de vroegere 10%-regeling. Het argument (van het ministerie) dat de 10%-regeling lastig uitvoerbaar was, heeft de Belastingdienst/Toeslagen in de procedures bij de Raad van State ontkend.

3. KINDGEBONDEN BUDGET EN STUFI SLUITEN SOMS NIET OP ELKAAR AAN

Beschrijving knelpunt⁹

De regelingen van het Kindgebonden budget (Kgb) en de Kinderbijslag (Akw) enerzijds en de Studiefinanciering (Stufi) en de Tegemoetkoming Scholieren (TS) anderzijds sluiten niet altijd goed op elkaar aan. De ouder(s) van een scholier die - in het jaar dat hij 18 jaar wordt - zijn middelbare school afrondt en per 1 september gaat studeren, missen in bepaalde gevallen één of twee maanden Kindgebonden budget, aldus de gemeentelijk ombudsman Den Haag.

In bijgaande overzichten worden de verschillende situaties beschreven die zich gedurende het kalenderjaar kunnen voordoen bij een scholier die per 1 september 2017¹⁰ gaat studeren in het HBO of WO (tabel 1) respectievelijk het MBO (tabel 2). Hier worden de maanden zichtbaar waarin ouders geen recht meer hebben op het kindgebonden budget en zij of hun kind nog geen recht hebben op een Tegemoetkoming Scholieren of Studiefinanciering.

TABEL 1: OVERGANG VOORTGEZET ONDERWIJS NAAR HBO/WO											
	1 jan	1 febr	1 mrt	1 april	1 mei	1 juni	1 juli	1 aug	1 sept	1 okt	
18 jr per	VOORTGEZET ONDERWIJS							vakantie	HBO / WO		
1 jan	TS								Stufi		
1 feb	Akw			TS					Stufi		
	Kgb	Geen**	Geen**								
1 mrt	Akw			TS					Stufi		
	Kgb		Geen**								
1 april	Akw			TS					Stufi		
	Kgb										
1 mei	Akw						TS		Stufi		
	Kgb				Geen**	Geen**					
1 juni	Akw						TS		Stufi		
	Kgb					Geen**					
1 juli	Akw						TS		Stufi		
	Kgb										
1 aug	Akw										
	Kgb							Geen**	Stufi		
1 sept	Akw										
	Kgb								Stufi		
1 okt	Akw										
	Kgb										
									Stufi*		

* Per 1-9-2017 gaat de Stufi voor deze HBO/WO-er in op 1 september, ook al is hij op die datum nog geen 18 jaar oud

** Geen Kgb

9 Signaal afkomstig van de Gemeentelijk ombudsman Den Haag

10 Tabel 1. Vanaf september 2017 heeft een student vanaf de aanvang van de studie aan HBO of WO recht op studiefinanciering, ook als hij op dat moment nog geen 18 jaar oud is. Deze komende wijziging is in de tabel verwerkt.

TABEL 2: OVERGANG VOORTGEZET ONDERWIJS NAAR MBO											
	1 jan	1 febr	1 mrt	1 april	1 mei	1 juni	1 juli	1 aug	1 sept	1 okt	
18 jr per	VOORTGEZET ONDERWIJS							vakantie	MBO		
1 jan	TS								Stufi***		
1 feb	Akw			TS					Stufi***		
	Kgb	Geen**	Geen**								
1 mrt	Akw			TS					Stufi***		
	Kgb		Geen**								
1 april	Akw			TS					Stufi***		
	Kgb										
1 mei	Akw						TS		Stufi***		
	Kgb				Geen**	Geen**					
1 juni	Akw						TS		Stufi***		
	Kgb					Geen**					
1 juli	Akw						TS			Stufi	
	Kgb										
1 aug	Akw									Stufi	
	Kgb							Geen**	Geen**		
1 sept	Akw									Stufi	
	Kgb								Geen**		
1 okt	Akw									Stufi	
	Kgb										

** Geen Kgb

*** De MBO-er die vóór 1 juli 18 jaar wordt, krijgt studiefinanciering vanaf de ingangsdatum van de opleiding. Het eerstvolgende kwartaal na zijn verjaardag is immers al ingegaan.

Commentaar Nationale ombudsman en gemeentelijke ombudsman Den Haag

Het ministerie voert aan dat de totale tijdsduur van het kindgebonden budget gelijk is aan die van de kinderbijslag, namelijk 18 jaar x 12 maanden. Omdat het kindgebonden budget meestal eerder start - namelijk op de 1^e van de maand na de geboorte - wordt dit in die gevallen ook eerder beëindigd (op de 1^e van de maand na de 18^e verjaardag). Dit verklaart dat het Kgb soms niet aansluit op de Stufi.

De ombudsmannen beschouwen dit als een onbevredigend en vooral theoretisch argument. Het ministerie gaat voorbij aan het praktische feit dat er in sommige gevallen (zie schema) een 'gat' van één of twee maanden zit tussen de einddatum van het Kgb en de begindatum van de Stufi. Dit kan een aanzienlijke inkomensteruggang opleveren, vooral bij éénoudergezinnen die recht hebben op een Kgb met de zogenaamde 'alleenstaande ouderkop'. Het Kgb bedraagt voor deze groep maximaal € 342 per maand¹¹. Deze groep ouders kan het kindgebonden budget onmogelijk één of twee maanden missen.

¹¹ Dit ontvangt een alleenstaande ouder met een minimuminkomen met één kind

De reactie van het ministerie van SZW¹²

Alle ouders hebben - zolang zij aan de voorwaarden voldoen - een gelijke periode van aanspraak op kinderbijslag en kindgebonden budget. Kinderbijslag kent een kwartaalsystematiek en kindgebonden budget een maandsystematiek. Het kan daardoor voorkomen dat na de geboorte van het kind het kindgebonden budget een of twee maanden eerder wordt uitgekeerd dan de kinderbijslag. Op het moment dat ditzelfde kind 18 jaar wordt, loopt de kinderbijslag langer door dan het kindgebonden budget. Bij kinderbijslag en kindgebonden budget hebben ouders namelijk in principe 18 jaar keer vier kwartalen recht op kinderbijslag respectievelijk maximaal 18 jaar twaalf maanden lang recht op kindgebonden budget indien zij aan alle voorwaarden voldoen. Omdat de basistoelage, die bedoeld is als een tegemoetkoming in de kosten van levensonderhoud en onderdeel uitmaakt van de TS, in de plaats komt van de kinderbijslag, is deze gekoppeld aan de kwartaalsystematiek van de kinderbijslag. Hoewel het dus lijkt dat er, afhankelijk van de geboortemaand van het kind, een of twee maanden kindgebonden budget 'te weinig' kan worden betaald voor het kind dat 18 jaar wordt, is dat niet het geval.

Conclusie en aanbeveling Nationale ombudsman en gemeentelijke ombudsman Den Haag

Als ouder(s) met een laag inkomen één of twee maanden geen kindgebonden budget ontvangen, zal dit in veel gevallen een onverwachte en onoverkomelijke financiële tegenvaller vormen. Het vergroot de kans op schulden en armoede. Beide ombudsmannen pleiten ervoor dat dit gat op één of andere manier gedicht wordt, bijvoorbeeld door het Kgb in genoemde gevallen één of twee maanden langer te laten doorlopen.
