

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 1929

Vragen van het lid **Maatoug** (GroenLinks) aan de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Staatssecretaris van Financiën over *de Reactie op brief LOSR over samenloop regelingen en effect op toeslagen* (ingezonden 18 januari 2023).

Antwoord van Minister **Schouten** (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen), mede namens de Staatssecretarissen van Financiën (ontvangen 20 maart 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 1511.

#### Vraag 1

Wat vindt u ervan dat het tot de Centrale Raad van Beroep heeft moeten komen voor een doorbraak in dit dossier, terwijl al sinds 2016 wordt gezocht naar een oplossing?<sup>1</sup>

#### Antwoord 1

Dat vinden wij geen goede zaak, niet voor de mensen die het betreft, en niet voor de overheid waar zij van afhankelijk zijn voor hun bestaanszekerheid. Deze groep mensen met een inkomen op het sociaal minimum loopt een bedrag aan toeslagen<sup>2</sup> mis – geld dat zij hard nodig hebben. Dit is een onbedoeld gevolg van overheidsbeleid, waarvoor de overheid in zeven jaar niet tot een passende oplossing is gekomen. Wij vinden het daarom pijnlijk dat mensen tot aan de hoogste rechter hebben moeten procederen om hiervoor compensatie te krijgen. Daarnaast kunnen de complexiteit, benodigde inspanning en de terugvorderingen waarmee de betrokkenen zijn geconfronteerd het bredere vertrouwen in en het gebruik van inkomensondersteunende regelingen aantasten. Het kabinet wil niet-gebruik juist terugdringen, om de zekerheid van een voldoende en voorspelbaar inkomen te bevorderen.

Om al deze redenen vinden ook wij een oplossing dringend nodig. Zoals is gemeld in de brief van 13 december jl. aan uw Kamer, onderzoeken wij hoe uitvoering te geven aan de uitspraak van de rechter en de mensen die het

<sup>1</sup> Kamerstuk 34 352, nr. 262

<sup>2</sup> Afhankelijk van de huishoudsituatie kan een bedrag worden misgelopen in de volgende toeslagen: huurtoeslag, zorgtoeslag en voor de jaren voor 2020 kindgebonden budget.

betreft te compenseren voor het bedrag aan toeslagen dat zij mislopen.<sup>3</sup> De complexiteit en de vergaande nadelen waar voorgaande kabinetten tegenaan liepen in de zoektocht naar een passende oplossing, zijn onverminderd groot (zie vraag 2). De Centrale Raad van Beroep (CRvB) kiest in zijn uitspraak voor een oplossing waarmee misgelopen toeslagen worden gecompenseerd via algemene bijstand en, voor bepaalde jaren, met terugwerkende kracht. Naar aanleiding van de CRvB-uitspraak kijken de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën nogmaals naar mogelijkheden voor compensatie voor deze huishoudens. Dit ligt zowel in het compenseren van in het verleden misgelopen toeslagen als het voorkomen dat de bijstandsaanvulling – die deze huishoudens tot de netto-bijstandsnorm voor paren brengt – leidt tot het mislopen van toeslagen in het lopende jaar. Er komt een oplossing om huishoudens te compenseren als zij toeslag mislopen doordat zij een aanvullende bijstandsuitkering krijgen. Wij onderzoeken of dit het beste kan via onbelaste algemene bijstand of onbelaste bijzondere bijstand. Daarbij willen we dit verlies aan toeslagen zoveel mogelijk voorkomen. Daarvoor worden de mogelijkheden onderzocht waarmee de bijstandsaanvulling die deze mensen krijgen niet langer meetelt voor hun toetsingsinkomen van toeslagen in het lopende jaar. Huidig beeld is dat dit aanpassing vergt van de huidige wet- en regelgeving. Voor compensatie voor misgelopen toeslagenbedragen in eerdere jaren dan het lopende jaar onderzoeken beide ministeries het verlenen van een compensatie via de bijstand die ook niet meetelt voor het toetsingsinkomen van het huishouden (en daarmee geen gevolgen heeft voor de ontvangen toeslagen in het lopende jaar). Samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen wij uw Kamer voor het zomerreces van 2023 informeren over de vorderingen.

#### Vraag 2

Waarom duurt het zo lang om met een oplossing te komen, terwijl was toegezegd de Kamer hier voor eind 2020 over te informeren?

#### Antwoord 2

Door de hoge complexiteit van het probleem, die veroorzaakt wordt door de samenloop van verschillende uitkeringen en de fiscaliteit, is een passende oplossing tot nu toe uitgebleven.

Nadat de problematiek eind 2016<sup>4</sup> voor het eerst onder de aandacht werd gebracht door de Nationale ombudsman (NO) hebben in 2017<sup>5</sup>, 2020<sup>6</sup> en 2021<sup>7</sup>,<sup>8</sup> opeenvolgende kabinetten mogelijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht die erop waren gericht te zorgen dat huishoudens met een netto-inkomen op het sociaal minimum altijd het maximale bedrag aan de voor hen relevante toeslagen ontvangen. Uw Kamer is daarover geïnformeerd. De verkenning die in 2020 is toegezegd in de beantwoording van Kamervragen is in 2021 ingevuld met de fiches bij de reactie op de motie Lodders/Van Weyenberg. De oplossingsrichtingen zijn intensief onderzocht en gewogen, maar steeds bleek er geen oplossingsrichting te vinden zonder vergaande nadelen:

- Een verhoging van de aanvulling vanuit de Toeslagenwet of vanuit de bijstand verhoogt in beginsel het toetsingsinkomen van het huishouden en zou er nog steeds toe (kunnen) leiden dat het betreffende huishouden niet de maximale toeslag krijgt;

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 34 352 nr. 262, zie Kamerstuk 34352, nr. 262 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>4</sup> Brief Nationale ombudsman van 19 december 2016 aan de Staatssecretaris SZW, kenmerk 201630963, zie Brief aan staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid (19 december 2016).pdf (nationaleombudsman.nl)

<sup>5</sup> Reactie Staatssecretaris SZW van 4 april 2017 op brief Nationale ombudsman, 2018Z14684, zie Afschrift reactie op de brief van de nationale ombudsman over ongewenste effecten van wet- en regelgeving | Tweede Kamer der Staten-Generaal

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, Aanhangsel van de handelingen 2819, Kamervragen (Aanhangsel) 2019–2020, nr. 2819 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2020–2021, 31 066 nr. 898, zie Kamerstuk 31066, nr. 898 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>8</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066 nr. 927, zie Kamerstuk 31066, nr. 927 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

- Een verhoging van de inkomensgrens waarboven toeslagen afbouwen zou zeer grote financiële consequenties hebben, omdat dit tot gevolgen leidt bij een veel grotere groep huishoudens dan de groep huishoudens waarop de NO wees;
- De afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK) aanpassen, zodat dit overeenkomt met de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstandssystematiek, zou – doordat deze maatregel een brede groep huishoudens zou treffen – ook gevolgen hebben voor de mate waarin het loont om als niet-werkende partner te gaan werken en zo de economische zelfstandigheid van deze groep raken. De maatregel zou ook kostbaar zijn, zeker nu de afbouw per 1 januari 2023 volledig is;
- De dubbele algemene heffingskorting in de bijstandssystematiek versneld afbouwen, zodat dit overeenkomt met de afbouw fiscale overdraagbaarheid van de AHK, leidt tot forse negatieve inkomenseffecten voor alle ontvangers van een bijstandsuitkering of een uitkering die gerelateerd is aan de bijstand;
- Een tegemoetkoming via UWV, een ambtshalve toekenning van het maximale toeslagbedrag door Dienst Toeslagen of een individuele toetsing door Dienst Toeslagen (of een maximale toeslag passend is bij huishoudsituatie), worden door de uitvoering zeer complex tot onuitvoerbaar geacht;
- Een onbelaste aanvulling van gemeenten via bijzondere bijstand, in plaats van een belaste aanvulling via reguliere bijstand, sluit niet goed aan bij de bestaande wet- en regelgeving. Daarin kan via de bijzondere bijstand een onbelaste vergoeding voor gemaakte kosten worden verstrekt, terwijl in het voorliggende vraagstuk in het lopende toeslagjaar feitelijk sprake is van een inkomensderving (iemand ontvangt minder toeslagen dan verwacht). Een aanvulling tot de netto-bijstandsnorm voor paren via de bijzondere bijstand vergt derhalve aanpassing van wet- en regelgeving.
- De CRvB heeft bepaald dat de gemeente (Arnhem) het bedrag van de eventuele brutering van de via de bijstand verstrekte aanvulling voor haar rekening moet nemen, zodat het toetsingsinkomen van de ontvanger gelijk blijft. Naar aanleiding van de CRvB-uitspraak worden de mogelijkheden nogmaals tegen het licht gehouden – ook de mogelijkheden om een bijstandsaanvulling te verstrekken die niet meetelt voor het toetsingsinkomen van de ontvanger. Er komt een oplossing om huishoudens te compenseren als zij toeslag mislopen doordat zij een aanvullende bijstandsuitkering krijgen. Wij onderzoeken of dit het beste kan via onbelaste algemene bijstand of onbelaste bijzondere bijstand. Huidig beeld is dat dit aanpassing vergt van de huidige wet- en regelgeving. Wij zetten alles op alles om tot een oplossing voor deze huishoudens te komen. Samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zullen wij Uw Kamer voor het zomerreces van 2023 informeren over de vorderingen.

### Vraag 3

Kunnen gemeenten die nu met vergelijkbare gevallen te maken krijgen op basis van deze uitspraak mensen compenseren via de bijzondere bijstand? Gaat u gemeenten hier actief over informeren?

### Antwoord 3

Het Ministerie van SZW onderzoekt samen met het Ministerie van Financiën de oplossingsrichting waarin een bijstandsaanvulling door de gemeente betaald kan worden, terwijl het toetsingsinkomen van het huishouden ongewijzigd blijft. Dit zou ertoe leiden dat huishoudens die zonder de bijstandsaanvulling de maximale toeslag zouden ontvangen, dit met de bijstandsaanvulling (tot de netto-bijstandsnorm) zou blijft. Zoals is toegezegd in de brief aan uw Kamer van 13 december jl., zullen wij, samen met de Minister van SZW, uw Kamer voor het zomerreces hierover informeren. Op korte termijn informeert SZW via het Gemeentenieuws hoe gemeenten in het verleden misgelopen toeslagbedragen aan deze huishoudens kunnen compenseren. Gemeenten worden geadviseerd om hun inwoners in vergelijkbare gevallen voorlopig eenmalig via de bijzondere bijstand te compenseren voor de in het verleden misgelopen toeslagen. Een dergelijke eenmalige compensatie vormt namelijk geen inkomen voor de inkomstenbe-

lasting, waardoor deze niet meetelt voor het toetsingsinkomen van het huishouden en niet leidt tot gevolgen voor de toeslagen die het huishouden dit jaar ontvangt.

#### Vraag 4

Klopt het dat dit speelt voor zo'n 5.000 huishoudens in Nederland? Heeft de overheid (Belastingdienst of gemeenten) deze huishoudens in beeld en kunnen zij actief geïnformeerd worden dat ze bij hun gemeente terecht kunnen voor compensatie via de bijzondere bijstand?

#### Antwoord 4

Het exacte aantal huishoudens is niet bekend. Wij houden rekening met een aantal in de orde van grootte van 5.000 huishoudens, gebaseerd op een analyse van de Belastingdienst uit 2019<sup>9</sup> waarin een inschatting wordt gemaakt voor het jaar 2023. De Belastingdienst schatte in dat in 2023 circa 5.700 huishoudens te maken zouden hebben met deze afbouw van de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner, daarnaast aanvullende bijstand ontvangen, hierdoor een lager toeslagbedrag beschikt krijgen en diensgevolge minder te besteden hebben. Dit is een maximum waarin geen rekening is gehouden met de vermogenstoets in de Participatiewet.<sup>10</sup> De Belastingdienst gaat deze analyse actualiseren.

Door de verschillende afbouwpaden van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting en van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstandssystematiek, verschilt de omvang van de groep getroffen huishoudens en het bedrag aan toeslagen dat zij mislopen per jaar. Het verschil in afbouwpaden is in 2023 maximaal en neemt in de jaren daarna af totdat de dubbele algemene heffingskorting in de bijstandssystematiek is afgebouwd (volgens de huidige wet- en regelgeving is dit in 2035). Het aantal huishoudens en het misgelopen toeslagenbedrag zijn zodoende in 2023 maximaal en nemen -uitgaande van het huidige afbouwtempo van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek – af naar 0 in 2035. Daarnaast kan het ieder jaar om andere huishoudens gaan, doordat uitkeringsposities van huishoudens kunnen veranderen.

De overheid heeft de betrokken huishoudens niet allemaal in beeld en kan hen daarom niet allemaal actief informeren. Als onderdeel van het onderzoek naar de oplossingsrichtingen wordt samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties gekeken in hoeverre deze huishoudens in beeld te brengen zijn en actief benaderd kunnen worden.

#### Vraag 5

Zijn er nog meer situaties waarbij de samenloop van sociale zekerheidsregelingen en fiscale regelingen er toe leidt dat mensen onder het bestaansminimum komen? Zo ja kunt u deze beschrijven?

#### Antwoord 5

Er zijn meer situaties waarin het niet-gelijk lopen van de afbouwpaden van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK) en van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstandssystematiek ertoe kan leiden dat alleenverdieners minder toeslag ontvangen dan een bijstandspaar met hetzelfde netto-inkomen.

In de CRvB-uitspraak betrof het een huishouden met een aanvulling op basis van de Toeslagenwet dat een verdere bijstandsaanvulling ontvangt. De groep huishoudens is met circa 2.900 huishoudens de grootste groep uit het onderzoek van de Belastingdienst uit 2019<sup>10</sup>. De Belastingdienst constateerde dat er daarnaast circa 2.800 huishoudens zijn die een aanvulling vanuit de

<sup>9</sup> Rapport Kamervragen SP – afbouw heffingskorting in relatie tot toeslagen van 13 december 2019, bijlage bij antwoord op schriftelijke vragen van de leden Leijten en Jasper van Dijk, blg-933284, zie Informatie over Bijlage 933284 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

<sup>10</sup> Indien sprake is van een vermogen boven deze grens, is het niet mogelijk om een aanvulling uit de Participatiewet te krijgen. Er is dan sprake van een netto-inkomen onder de bijstandsnorm, maar niet van gedeelde huur- of zorgtoeslag door aanvullende bijstand. Hier staat tegenover dat het huishouden financiële draagkracht heeft in de vorm van vermogen.

<sup>10</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 31 066 nr. 927, zie Kamerstuk 31066, nr. 927 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

bijstand kregen op een andere inkomstenbron of combinatie van bronnen. Het gaat om inkomsten uit: loon onder de bijstandsnorm (400 huishoudens), bijstand (200), bijstand en Toeslagenwet (500), of overige uitkeringen (1.500 huishoudens). Daarnaast zijn er 100 huishoudens met andere inkomsten dan loon of een uitkering.

Het bedrag aan misgelopen toeslagen door de bijstandsaanvulling verschilt per huishouden. Dit komt ten eerste doordat niet elk huishouden zowel huur- als zorgtoeslag ontvangt.<sup>12</sup> Ten tweede doordat het maximale bedrag aan toeslag waarop het huishouden recht heeft verschilt, bijvoorbeeld door verschillen in de hoogte van de huur. En ten derde doordat een deel van de huishoudens enkel door de bijstandsaanvulling toeslagen misloopt (zonder de bijstandsaanvulling zouden zij het maximale toeslagbedrag ontvangen) en bij een deel niet (daar is het toetsingsinkomen zonder bijstandsaanvulling al dermate hoog dat er geen recht is op het maximale toeslagbedrag). Buiten de groep huishoudens met een bijstandsaanvulling die in het onderzoek van de Belastingdienst naar voren komt, is er bij een bredere groep alleenverdieners sprake van een netto-inkomen gelijk aan of hoger dan dat van een (echt)paar met een bijstandsuitkering, maar met een lager toeslagbedrag (in gelijke omstandigheden). Dit is een uitwerking van het niet-gelijk lopen van de afbouwpaden van de AHK bij de fiscale overdraagbaarheid en bij de bijstandssystematiek. Deze groep huishoudens zit netto op de netto-bijstandsnorm voor paren (en krijgt dus geen bijstandsaanvulling), maar ontvangt (anders dan een bijstandspaar) niet het maximale toeslagbedrag door een hoog toetsingsinkomen. Het kan ook voorkomen dat huishoudens met een inkomen hoger dan de netto-bijstandsnorm en een hoog toetsingsinkomen, inclusief toeslagen minder te besteden hebben dan een bijstandspaar. Het bestaan van deze groep huishoudens is in beeld. Momenteel kijken we hiernaar en in de beantwoording van Kamervragen van de leden Omtzigt c.s.<sup>13</sup> zullen we nader op deze groep ingaan.

#### Vraag 6

Vindt u ook dat het sociaal minimum altijd moet gelden, ongeacht of er sprake is van een ongunstige samenloop van regelingen? Vindt u ook dat dit uitgangspunt altijd prevaleert boven andere uitgangspunten zoals «werken moet lonen»?

#### Antwoord 6

Het sociaal minimum moet gelden, behoudens in gevallen van bij de wet bepaalde uitzonderingen. Deze uitzonderingen betreffen mensen in een schuldsituatie en daardoor te maken kunnen krijgen met de beslagvrije voet, en mensen die te maken hebben met een verlaging van hun uitkering, vanwege schending van de aan de uitkering verbonden verplichtingen. De beslagvrije voet kent daarbij een minimale ondergrens van 95% van het door betrokkene ontvangen inkomen. Deze ondergrens van 95% geldt bij een inkomen op het sociaal minimum.

Om de bestaanszekerheid van mensen te versterken, zetten wij alles op alles om tot een oplossing te komen voor huishoudens met een bijstandsaanvulling die, door verschillen in afbouwpaden van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit en bijstandssystematiek, toeslagen misloopt.

#### Vraag 7

Kunt u de antwoorden op deze vragen meenemen in de informatie die u hierover gaat geven aan de Kamer?

#### Antwoord 7

Ja.

<sup>12</sup> Of voor de jaren vóór 2020 kindgebonden budget. In dat jaar schoof is de afbouwrens voor paren fors verhoogd, waardoor het onwaarschijnlijk is dat een huishouden met een netto-inkomen op de netto-bijstandsnorm voor paren vanaf 2020 niet het maximale bedrag aan kindgebonden budget ontvangt.

<sup>13</sup> Kamervragen 2023Z03788, ingediend op 6 maart 2023.