



# Rapport

Vestzak, broekzak?

Een onderzoek naar een klacht over de gevolgen van de verhoging van een uitkering wegens hulpbehoevendheid.

**Datum: 15 december 2016**

**Rapportnummer: 2016/116**

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting .....	2
Interview .....	2
Wat is de klacht? .....	4
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman? .....	4
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht? .....	5
Hoe reageerden de verschillende overheidsinstanties? .....	5
Rondetafelgesprek .....	10
Ontwikkelingen na het rondetafelgesprek .....	11
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman? .....	11
Aanbeveling .....	13

## SAMENVATTING

De uitkering die mevrouw G. van het UWV krijgt, wordt in 2014 met terugwerkende kracht verhoogd. De overheid realiseert zich dat mevrouw G. veel extra kosten maakt vanwege haar hulpbehoevendheid en komt haar daarin tegemoet. Maar de nabetaling en de verhoging van haar uitkering heeft vervelende gevolgen. Andere inkomstenbronnen vallen weg of worden verlaagd en zij komt voor allerlei regelingen niet meer in aanmerking. Het is maar de vraag of de verhoging van haar uitkering wel echt tot een verhoging van haar totale inkomen heeft geleid. Zij zoekt contact met verschillende overheidsinstanties om te kijken of er een oplossing mogelijk is. Later neemt zij ook contact op met de Nationale ombudsman. Die start een onderzoek. Hij komt tot de conclusie dat de betrokken partijen niet in staat zijn om een oplossing te vinden voor een probleem dat door de wetgever is gecreëerd.

## INTERVIEW

### ***“Ons gezin gaat ten onder aan regels die niet kloppen”***

Mevrouw G. (46): “Omdat ik volledig bedlegerig en hulpbehoevend ben, ontvangen wij sinds een paar jaar via het UWV, met terugwerkende kracht, een extra maandelijkse toeslag van circa € 370,-. Dorgelukkig waren we hiermee, tot bleek dat we door deze toeslag - die door de belastingdienst gezien wordt als extra inkomen in plaats van doelinkomen - drastisch gekort worden op andere toeslagen. Waardoor we heel ernstig gedupeerd worden.

Ik kan alleen nog maar in bed kan liggen en heb dagelijks intensieve verzorging nodig. Mijn man (51) heeft wegens verschillende omstandigheden veel structuur nodig. Iets wat slecht samengaat met onze gezinssituatie. Onze zoons (bijna 20 en 18) zijn ook ziek: de jongste zit soms in een rolstoel, heeft nauwelijks energie en is veel te klein voor zijn leeftijd. De oudste maakt gebruik van een trippelstoel en heeft ook veel te weinig energie,

waardoor hij alleen in deeltijd naar school kan. Desondanks doen zij dit jaar beiden eindexamen gymnasium, respectievelijk vwo.

Hoewel ik ziek en altijd moe ben, ben ik desondanks mantelzorger van mijn man en kinderen.

Omdat we door die extra toeslag weer gekort worden op andere toeslagen én we die bedragen met terugwerkende kracht moeten terugbetalen, hebben we de eerste terugvorderingsaanslagen van duizenden euro's al ontvangen. Dat hebben we helemaal niet! En omdat alle toeslagen nu ook nog grotendeels vervallen, weet ik echt niet meer hoe ik verder moet.

Onze financiële situatie is zo ingewikkeld en er zijn zo veel instanties bij betrokken, dat niemand precies weet hoe het zit. Dat geeft veel onrust, stress maar bovenal: angst. Kunnen we wel blijven wonen in onze aangepaste woning? Kunnen we onze medicijnen en de zo hard nodige extra zorg en hulp nog wel krijgen? En waar ik vooral veel zorg om heb: kunnen onze jongens, nu de tegemoetkoming in de studiekosten ook nog vermindert door deze situatie, straks wel studeren? Omdat de Wajong sterk versoberd is, en de jongens niet bij hun studie kunnen werken, is alles onzeker waardoor ik de toekomst met angst en beven tegemoet zie.

Mijn gezondheid is heel slecht. Ik heb rust nodig, maar door deze situatie word ik gedwongen om dingen te regelen en bezwaarschriften te schrijven. Dat is voor de meeste mensen al geen hobby, maar voor mij is het een ramp. Na elke brief of bewaarschrift die ik schrijf, moet ik dagenlang bijkomen. Dagen waarin ik nauwelijks contact kan hebben met mijn gezin. Dagen waarin de emotie me nog eens extra uitput. Dat ik ziek ben, daar kan niemand iets aan doen, maar dat ik steeds zieker wordt door de omstandigheden, dat vind ik zó moeilijk te verdragen.

Ik lig hier thuis. Binnen. Op bed. Ik kan niet eens met mijn kinderen mee naar de dokter. Nooit naar mijn ouders, niet naar mijn man in het ziekenhuis. Ik kan niet veel. Wat ik wel kan, is met mijn jongens een filmpje kijken, maar daar kom ik nu niet aan toe. In plaats van dat kleine beetje kracht dat ik nog heb in mijn gezin te kunnen steken, moet ik continu alert zijn en vechten tegen de instanties. Ik ben daar intens moe en verdrietig van. Ik ben op, ik kan niet meer. Want ik strijd al twintig jaar. Ik ben chronisch ziek. Ik ga niet dood aan mijn ziektes, maar ik zou zo graag wat meer aan leven toekomen. Voor mijn gevoel wordt ons gezin door de ambtelijke molens vermalen.

Ik doe mijn best, dwars door dit alles heen, om het fijn te hebben met elkaar, met ons vieren.

Het enige wat ik vraag, is een beetje rust en stabiliteit zodat we 'gewoon' kunnen leven.

Zonder al die strijd en die angst.

En volgens mij is het zo simpel. Als de wet wordt aangepast door die zo goed bedoelde toeslag van € 370,- aan te merken als doelinkomen in plaats van gewoon inkomen, zou alles opgelost zijn. Daarom heb ik aangeklopt bij de Nationale ombudsman. Hopelijk kan die ervoor zorgen dat iemand bij de overheid zegt: dit klopt niet, hier moeten we iets aan doen.

Als dat zou lukken... dan zou ik zó blij zijn. Niet alleen voor mezelf, maar ook voor die paar honderd gezinnen die in eenzelfde situatie zitten. Dan is alle strijd, alle pijn, al het verdriet, alle angst, wanhoop en alle moeite niet voor niets geweest.”<sup>1</sup>

## WAT IS DE KLACHT?

Ruim twee jaar geleden heeft mevrouw G. een nabetaling van het UWV ontvangen. Het UWV heeft de uitkering van mevrouw G. met terugwerkende kracht verhoogd met een toeslag wegens hulpbehoevendheid. Het gaat om een bedrag van € 371,- netto per maand. De verhoging van haar uitkering is een zogenaamd doelinkomen; de overheid realiseert zich dat mevrouw G. veel extra kosten maakt vanwege haar hulpbehoevendheid en komt haar daarin tegemoet. Het doelinkomen zou haar een positief financieel resultaat moeten geven.

Maar het doelinkomen wordt door niet alle overheidsinstanties als zodanig aangemerkt. Op veel terreinen komt zij door het verhoogde inkomen niet meer in aanmerking voor tegemoetkomingen of hulp en worden andere inkomensbronnen verlaagd. Per saldo lijkt het erop dat mevrouw G. slechter af is dan zonder de toeslag wegens hulpbehoevendheid. Mevrouw G. wil graag weten wat zij hieraan kan doen. Zij zoekt contact met verschillende overheidsinstanties om tot een oplossing te komen. Maar geen van de overheidsinstanties heeft een oplossing voor handen. Ook is onduidelijk welke gevolgen de verhoging van haar uitkering heeft. Mevrouw G. heeft last van deze continue onzekerheid en probeert duidelijkheid te krijgen over de gevolgen, maar die krijgt zij niet. Er is niemand die het overzicht heeft over de financiële situatie van mevrouw G. en over de gevolgen van mogelijke keuzes. De overheidsinstanties waarmee zij contact heeft, kunnen alleen kijken naar hun eigen aandeel. Mevrouw G. weet niet hoe het verder moet. Zij besluit om contact op te nemen met de Nationale ombudsman, in de hoop dat die hierin iets kan betekenen. Een medewerker van de Nationale ombudsman leest de brief en neemt telefonisch contact op met mevrouw G. De klacht van mevrouw G. wordt als volgt samengevat:

Mevrouw G. klaagt erover dat een verhoging van haar uitkering leidt tot onbedoelde financiële gevolgen waardoor de verhoging te niet wordt gedaan en er zelfs sprake is van een negatief resultaat. Daarnaast klaagt verzoekster erover dat geen van de betrokken overheidsinstanties de regierol op zich neemt.

## WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Mevrouw G. is ten einde raad. Zij ontvangt brieven van de Belastingdienst/Toeslagen waaruit blijkt dat zij een groot bedrag moet terugbetalen. Zij heeft het geld niet om dit terug te betalen. Ook is zij erg bang dat haar inkomen zodanig wordt verlaagd, dat de

---

<sup>1</sup> Interview: Christien Jansen

vaste lasten en de zorg voor het gezin niet meer betaald kunnen worden. Als zij contact opneemt met bijvoorbeeld de Belastingdienst/Toeslagen of het CAK<sup>2</sup> ontvangt zij een reactie die alleen ziet op de 'eigen' wet- en regelgeving van die instantie. Over de wisselwerking tussen de verschillende regelingen lijkt weinig bekend bij de verschillende overheidsinstanties. Mevrouw G. hoopt dat de Nationale ombudsman haar gezin kan helpen.

Voordat de Nationale ombudsman een klacht kan behandelen, is het nodig dat die klacht eerst is behandeld door een overheidsinstelling. In sommige gevallen is het mogelijk om van deze regel af te wijken. Dan kan de klacht in behandeling worden genomen zonder dat de overheidsinstantie officieel op de klacht heeft gereageerd. Bijvoorbeeld als er sprake is van financiële nood of het probleem van de burger wel al bekend is bij de overheid, maar die niet reageert. In dit geval had mevrouw G. wel al aangeklopt bij enkele overheidsinstanties, maar geen klacht ingediend. De Nationale ombudsman was van mening dat het in de situatie van mevrouw G. niet redelijk was om haar de klacht eerst voor te laten leggen aan de verschillende overheidsinstanties. Enerzijds door haar fysieke beperkingen, anderzijds omdat zij haar probleem wel al kenbaar had gemaakt aan enkele van die verschillende instanties. Daarom besloot de Nationale ombudsman om de klacht van mevrouw G. te onderzoeken, zonder dat de klacht eerst aan de overheidsinstanties werd voorgelegd.

## **WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?**

De Nationale ombudsman heeft op basis van de klacht van mevrouw G. bij verschillende overheidsinstanties informatie opgevraagd over haar situatie. Er is een notitie geschreven waarin alle gevolgen van het hogere inkomen van mevrouw G. zijn vastgelegd. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman de betrokken instanties gevraagd om een standpunt in te nemen over de klacht van mevrouw G. Ook heeft hij gevraagd om de notitie te controleren en indien nodig de notitie aan te vullen en te wijzigen.

## **HOE REAGEERDEN DE VERSCHILLENDE OVERHEIDSINSTANTIES?**

### *Het UWV*

Het UWV heeft in 2014 mevrouw een verhoging van haar uitkering toegekend. Dat is met terugwerkende kracht gebeurd, waardoor zij in 2014 een grote nabetaling heeft ontvangen van ruim € 13.000,-. De maandelijkse uitkering wordt met € 371,- verhoogd. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de heer J.P.H. Donner, heeft op 2 april 2010 een brief geschreven aan de Tweede Kamer. Hij reageert daarin op het 'Botsboek'; een beschrijving van 16 casussen waarbij de (uitvoering van) wet- en regelgeving botsen. Het UWV citeert daaruit de volgende passage. "De toeslag bij hulpbehoevendheid is bedoeld om compensatie te bieden voor het thuis verzorgen van

---

<sup>2</sup> De instantie die onder andere de hoogte van de eigen bijdrage voor de Wmo vaststelt.

de patiënt. Het gaat dan om extra kosten die worden gemaakt bij de meest essentiële en steeds op persoonlijke verzorging betrekking hebbende levensverrichtingen (zoals wassen, aankleden, toiletgang). Er mag geen andere (AWBZ) voorziening zijn, die in belangrijke mate in de behoefte aan oppas en verzorging voorziet." De minister heeft in dezelfde brief geschreven dat het UWV met de beleidsregels 2007 zodanige toepassing heeft gegeven aan de regeling, dat daarbij voldoende rekening wordt gehouden met de mate van de hulpbehoevendheid en het effect van andere voorzieningen die voorzien in de behoefte aan oppas en verzorging.

Mevrouw G. heeft de verhoging hulpbehoevendheid aangevraagd en het UWV heeft die verhoging ook toegekend. Het UWV laat ons weten dat het correct gehandeld heeft bij de toekenning van de verhoging hulpbehoevendheid aan mevrouw G. Het UWV heeft hiermee invulling gegeven aan de regeling zoals deze door de minister lijkt te zijn bedoeld.

Het UWV erkent dat de verhoging effecten heeft op de hoogte van andere voorzieningen die het gezin ontvangt (en die géén betrekking hebben op de mate van behoefte aan oppas en verzorging) en acht dat een heel vervelend gevolg. Het UWV geeft ook aan dat hij wel zijn verantwoordelijkheid heeft genomen om hulp te bieden bij deze ketenproblematiek. In 2015 is er door het UWV een overleg geïnitieerd met de gemeente, de Belastingdienst en een vertegenwoordiger van mevrouw G. Doel van dat overleg was om haar specifieke situatie te bespreken, waaronder de (fiscale) gevolgen van de aan haar toegekende verhoging hulpbehoevendheid. Ook heeft het UWV – op verzoek van mevrouw G. – een gesprek gehad met een vertegenwoordiger van de PvdA, om te onderzoeken op welke wijze de problematiek van mevrouw G. en haar gezin onder de aandacht van de politiek gebracht kon worden.

Een gesprek met een journalist van de persgroep – ook op verzoek van mevrouw G. – had een gelijk doel. Daarnaast fungeert mevrouw B., regionaal klachtenambassadeur van het UWV, al jaren als aanspreekpunt voor mevrouw G.

Het UWV schrijft dat de situatie van mevrouw G., en haar gezin schrijnend is. Het spreekt zijn bewondering uit voor de inzet en strijd lust die zij toont.

Het UWV is bereid om mee te praten en te denken om tot een oplossing te komen. Het benadrukt dat het geen zeggenschap heeft over het totaalplaatje. Ook schrijft het UWV dat de individuele instanties zelf bepalen of zij beslissingen kunnen nemen die afwijken van wet- en regelgeving. Het UWV vraagt zich af in hoeverre dat gewenst is en of er dan geen sprake is van precedentschepping.

Tot slot geeft het UWV aan dat hetgeen het UWV kan betekenen de situatie waarschijnlijk niet verbetert. Het UWV kan op verzoek van mevrouw haar verhoging hulpbehoevendheid per toekomstige datum beëindigen. "Ook dan rijst de vraag of dat gewenst is. Wat gebeurt er als de gezinssituatie verandert? Wat voor effecten heeft dat op alle toeslagen en voorzieningen die het gezin ontvangt? Kan zij in de toekomst opnieuw een beroep doen op de verhoging? Het behoud van de verhoging hulpbehoevendheid lijkt – voor

zover wij dat op dit moment kunnen overzien, mede op basis van uw notitie – het meest zekere en stabiele inkomen te garanderen, zolang mevrouw G. nog thuis verzorgd kan worden."

#### *Het CAK*

Het inkomen dat in 2014 is verhoogd, heeft voor de eigen bijdrage van het CAK pas gevolgen in het jaar 2016. Het CAK rekent namelijk met het inkomen van twee jaar geleden. De eigen bijdrage die mevrouw G. moet betalen voor de ondersteuning vanuit de WMO is in het jaar 2015 € 27,60. In het jaar 2016 wordt de eigen bijdrage verhoogd naar € 47,00 per maand.

Op de vraag wat het CAK kan bijdragen aan het doel om voor verzoekster een netto resultaat te behalen dat in ieder geval niet negatief is en het liefst positief, schrijft CAK het volgende. Het CAK kan voor de berekening van de eigen bijdrage de extra uitkering van het UWV niet buiten beschouwing laten, als de verhoging van haar uitkering wordt meegerekend in het verzamelinkomen. Alleen als de Belastingdienst het verzamelinkomen 2014 aanpast, kan de eigen bijdrage opnieuw berekend worden.

Wel legt het CAK uit dat mevrouw G. een verzoek kan doen om aanpassing van de eigen bijdrage. Die mogelijkheid bestaat als het inkomen in 2016 minstens € 2.559,- lager is dan het inkomen in 2014. In dat geval berekent het CAK de eigen bijdrage met het inkomen en vermogen over 2016.

#### *Belastingdienst/Toeslagen*

Toeslagen heeft ontdekt dat bij de definitieve berekening van de huurtoeslag over het jaar 2014 en bij de voorlopige toekenning van de huurtoeslag over het jaar 2015 en 2016 van de heer G. het inkomen van mevrouw G. in zijn geheel buiten beschouwing is gelaten. Dat is ten onrechte gebeurd. Toeslagen heeft dat gecorrigeerd met een besluit dat aan de heer G. is gestuurd. In het besluit is vastgesteld dat er, gezien de inhoud van de CIZ-verklaringen<sup>3</sup>, geen aanleiding is om het inkomen van mevrouw G. buiten beschouwing te laten bij de berekening van de huurtoeslag. Als gevolg van een foutieve administratieve handeling was dit eerder echter wel gebeurd. Toeslagen had de huurtoeslag over 2014 al definitief toegekend. Daarom ziet Toeslagen er vanaf om het inkomen van mevrouw G. alsnog in aanmerking te nemen voor de huurtoeslag over het jaar 2014.

Over het jaar 2015 lijkt de fout die door Toeslagen gemaakt is geen invloed te hebben op de hoogte van het tot nu toe toegekende voorschot huurtoeslag. Over het jaar 2016 is dat anders. Toeslagen zal de gemaakte fout herstellen, wat betekent dat de heer G. op minder huurtoeslag recht heeft. Mevrouw G. heeft de beslissingen hierover ontvangen en heeft bezwaar aangetekend.

---

<sup>3</sup> Het CIZ beoordeelt of burgers recht hebben op zorg op grond van de Wet langdurige zorg. Toeslagen heeft een verklaring van het CIZ nodig, maar er zijn geen CIZ-verklaringen, aangezien mevrouw G. van de gemeente zorg ontvangt op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015.

De huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget zijn inkomensafhankelijke regelingen, schrijft Toeslagen. Dat betekent dat het overheidsbijdragen zijn die worden berekend op basis van de draagkracht van het betreffende huishouden. Zij vallen onder het regime van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (verder: Awir). De draagkracht wordt vastgesteld aan de hand van de inkomensgegevens; het verzamelinkomen dan wel het belastbare loon. Toeslagen mag bij de vaststelling van de tegemoetkoming (het definitief toekennen) ervan uitgaan dat het verzamelinkomen op het juiste bedrag is vastgesteld. Een eventuele discussie over de juistheid van de inkomensgegevens vindt ook niet bij Toeslagen plaats. Pas als de Belastingdienst het verzamelinkomen wijzigt, leidt dat ook tot een nieuwe vaststelling bij Toeslagen.

De huurtoeslag over 2016 is gewijzigd bij beschikking van 19 april 2016. In reactie op het verzoek van de Nationale ombudsman, aan te geven wat Toeslagen kan betekenen om een financieel neutraal of liefst positief resultaat voor mevrouw G. te bewerkstelligen, laat Toeslagen het volgende weten. Op grond van het Besluit op de huurtoeslag<sup>4</sup> komt mevrouw G. vanaf het berekeningsjaar 2013 in aanmerking voor een aftrek op haar inkomen voor de berekening van de huurtoeslag van de heer G. Het inkomensbestanddeel dat voor de huurtoeslag buiten beschouwing wordt gelaten, betreft echter niet het bedrag van de verhoging van de uitkering van mevrouw G. Het bedrag is beperkt tot het drempelbedrag<sup>5</sup> voor uitgaven aan specifieke zorgkosten. Voor mevrouw G. kan voor de berekening van de huurtoeslagen over de berekeningsjaren 2013 en 2014 € 250,- per jaar in mindering worden gebracht op haar inkomen. Over 2015 is dit bedrag € 254,- per jaar en over 2015 € 256,- per jaar. Om verschillende redenen heeft de aftrek van dit drempelbedrag alleen nog invloed op de jaren 2015 en 2016.

Toeslagen wijst ook op het gesprek dat heeft plaatsgevonden tussen het UWV, de gemeente Nijmegen en de Belastingdienst. Toeslagen betreurt het dat zij niet diepgaander bij de kwestie betrokken is geweest in 2015, zodat toen het voorgaande al bekend had kunnen worden.

#### *Gemeente Nijmegen*

Mevrouw G. is bij de gemeente Nijmegen bekend op het gebied van het leerlingenvervoer, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet, zo schrijft de gemeente. Per gebied beschrijft de gemeente Nijmegen op welke manier zij mevrouw G. en haar gezin ondersteunt.

De jongste zoon van mevrouw G. maakt gebruik van leerlingenvervoer. De laatste verstrekking liep tot juli 2016 en de verhoging van de uitkering van mevrouw G. heeft daarvoor geen financiële consequenties.

In het kader van de Wmo beschikt mevrouw G. over verschillende hulpmiddelen, krijgt zij huishoudelijke hulp en ontvangt zij verschillende vergoedingen. De voorzieningen leiden tot een eigen bijdrage via het CAK. De gemeente Nijmegen heeft van de wettelijke

<sup>4</sup> Artikel 2b, eerste lid, aanhef en onder e en artikel 2b, derde lid van het Besluit op de huurtoeslag.

<sup>5</sup> Artikel 6:20, eerste lid onder a van de Wet inkomstenbelasting 2001



vrijheid gebruik gemaakt door de inkomensgrens voor de lage eigen bijdrage op te trekken, zodat de lagere eigen bijdrage voor een grotere groep geldt. Daarnaast wordt de eigen bijdrage Wmo door de gemeente gecompenseerd via de gemeentelijke bijzondere bijstand, die op grond van de Participatiewet wordt verstrekt.

Mevrouw G. heeft in 2015 bijzondere bijstand ontvangen voor de zorgpremie, de eigen bijdrage en bewassingskosten. Ook is door haar in 2015 de individuele inkomstenstoeslag ontvangen. De gemeente hanteert voor de toelating tot de inkomensondersteuning vaste inkomensgrenzen. Deze grenzen zijn afgeleid van de bijstandsnormen, maar naar boven afgerond. De gemeente constateert dat de verstrekking van bijzondere bijstand niet in gevaar komt door de verhoging van haar uitkering.

De gemeente Nijmegen schrijft dat mevrouw G. gedupeerd lijkt te worden door een ongewenst neveneffect van wetgeving. De primaire rol om overzicht te houden ligt dan ook bij de wetgever. Ook als wetgeving eenmaal van kracht is, en leidt tot ongewenste neveneffecten, is het voor de hand liggend dat de wet wordt aangepast om dit effect te repareren. De gemeente Nijmegen heeft ervoor gezorgd dat mevrouw G. zowel bij de afdeling Wmo als de afdeling Inkomen een vaste contactpersoon heeft. Via de bijzondere bijstand repareert de gemeente allerlei effecten die door andere regelingen optreden. Ook geeft de gemeente Nijmegen aan dat zij een Bureau Sociaal Raadslieden heeft, waar mensen met financiële problemen terecht kunnen.

Tot slot schrijft de gemeente dat zij op verschillende terreinen ondersteuning biedt aan mevrouw G. Die ondersteuning is structureel van aard en zal niet worden aangetast door de veranderingen die mevrouw G. schetst. Ten aanzien van de ontbrekende regierol stelt de gemeente dat zij een ruime taakopvatting heeft als het gaat om burgers die ondersteuning nodig hebben.

## RONDE TafelGesprek

De Nationale ombudsman heeft de informatie op een rijtje te gezet. Ook heeft er nog meermalen contact plaatsgevonden tussen mevrouw G. en de Nationale ombudsman. Het blijkt lastig om vast te stellen wat exact de financiële gevolgen zijn voor mevrouw G. en haar gezin. Gedurende het onderzoek ontdekt de Belastingdienst/Toeslagen bijvoorbeeld dat een eerdere oplossing is gehonoreerd zonder dat daarvoor de juiste bewijsstukken aanwezig waren waardoor de situatie anders is dan mevrouw G. dacht. Zij raakt hiervan in paniek.

Uit de reacties van de verschillende instanties ontstaat het beeld dat zij afzonderlijk geen oplossing hebben voor het feit dat de financiële tegemoetkoming grotendeels teniet wordt gedaan. Wet- en regelgeving blokkeert hen. De Nationale ombudsman nodigt de partijen daarom uit voor een rondetafelgesprek. In dat gesprek hoopt de Nationale ombudsman te bepalen wat er wél mogelijk is voor mevrouw G.

Aan het rondetafelgesprek nemen vertegenwoordigers van het UWV, de gemeente Nijmegen, het CAK en de Belastingdienst/Toeslagen deel. Iedereen krijgt de gelegenheid om op de situatie van mevrouw G. te reageren. Alle partijen zijn het ermee eens dat de situatie van mevrouw G. complex en uitzonderlijk is. De regeling op grond waarvan haar uitkering is verhoogd, is in het leven geroepen toen andere tegemoetkomingen en regelingen nog niet bestonden. In de overige wet- en regelgeving wordt geen rekening gehouden met de reden waarom zij dit hogere inkomen ontvangt. Hierdoor levert de verhoging haar eigenlijk amper iets op. Iedereen is het erover eens dat je als overheid deze situatie niet wilt.

De gemeente Nijmegen laat weten constant te zoeken naar de maximale ruimte voor de bijzondere situatie van mevrouw G. Maar de gemeente kan niet alles blijven opvangen. Er zou een structurele oplossing moeten komen. Er wordt geopperd om de verhoging van het inkomen aan te merken als een doelinkomen, zodat de verhoging niet bij het verzamelinkomen wordt opgeteld. Het verzamelinkomen dat door de Belastingdienst wordt vastgesteld, wordt nu namelijk direct gebruikt door andere (overheids)instanties voor het vaststellen van het recht op financiële tegemoetkomingen of toegang tot voorzieningen.

Alle partijen zijn van mening dat voor een structurele oplossing een wetswijziging nodig zou zijn. Daarnaast moet er ook een oplossing komen voor mevrouw G. De Nationale ombudsman stelt voor dat hij de situatie bij de Belastingdienst op hoog niveau zal aankaarten. Ook geven alle partijen aan dat zij binnen hun grenzen het maximale zullen blijven doen om de situatie leefbaar te houden.

## **ONTWIKKELINGEN NA HET RONDETAfelGESPREK**

Na het rondetafelgesprek heeft de Belastingdienst Toeslagen het bezwaar tegen de definitieve en voorschotbeschikkingen huurtoeslag over de jaren 2014, 2015 en 2016 behandeld. Op 17 oktober 2016 heeft de Belastingdienst Toeslagen mevrouw G. een beslissing op bezwaar gestuurd. De Belastingdienst/Toeslagen heeft besloten in dit uitzonderlijke en specifieke geval de verzorgingssituatie te honoreren. Dat betekent dat Toeslagen vanaf 1 januari 2015 mevrouw G. buiten beschouwing laat bij de berekening van de huurtoeslag; het gezin zal de maximale huurtoeslag ontvangen.

Gedurende het onderzoek is gebleken dat de Belastingdienst de partij is die een belangrijk aandeel heeft in het vinden van een oplossing. Daarom heeft de Nationale ombudsman op hoog niveau binnen de Belastingdienst een gesprek gevoerd om te verkennen op welke wijze de Belastingdienst een rol kan spelen in een oplossing voor mevrouw G.

## **WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?**

Mevrouw G. ontvangt een uitkering van het UWV. Zij ontvangt daarnaast sinds 2014 een toeslag vanwege hulpbehoevendheid. De toeslag bij hulpbehoevendheid is bedoeld om compensatie te bieden voor het thuis verzorgen van mevrouw G. Maar de verhoging van haar uitkering biedt veel minder compensatie dan de wetgever ooit heeft beoogd. Immers, de verhoging van € 371,- per maand komt grotendeels niet ten goede aan mevrouw G omdat andere inkomstenbronnen sterk worden verlaagd en zij niet meer in aanmerking komt voor bepaalde tegemoetkomingen als gevolg van de verkregen toeslag. Mevrouw G. moet voortdurend bij instanties aantonen dat haar inkomen weliswaar hoger is, maar dat een deel van dat inkomen bedoeld is voor haar zorg. Dit betekent dat zij bezwaarschriften moet indienen, een aanvraag verlegging peiljaar moet doen of anderszins verzoeken moet indienen om in aanmerking te komen voor een 'uitzondering'. Mevrouw G. heeft daar veel energie in moeten steken. In haar situatie kost het veel moeite om een dergelijke prestatie te leveren. Dit alles met wisselend succes waardoor zij in voortdurende (financiële) onzekerheid verkeert.

Het vereiste van maatwerk houdt in dat de overheid bereid is om in voorkomende gevallen af te wijken van algemeen beleid of voorschriften als dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen. De overheid neemt wet- en regelgeving als uitgangspunt, maar houdt steeds oog voor de specifieke omstandigheden waarin de burger terecht kan komen. Ook in het feitelijk handelen zoekt de overheid steeds naar maatregelen en oplossingen die passen bij de specifieke omstandigheden van de individuele burgers. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de overheidsinstantie een vaste contactpersoon toewijst aan een burger die in een bijzondere situatie verkeert.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat verschillende betrokken organisaties in een eerder stadium binnen hun eigen invloedssfeer hebben geprobeerd om de te verwachten problemen van de nabetaling in 2014 te voorkomen. Echter, niemand overzag het geheel. De Nationale ombudsman constateert dat de betrokken organisaties niet

gezamenlijk hebben gekeken wat van een ieder nodig was om de problemen van mevrouw G. op te lossen. Met andere woorden, het perspectief van mevrouw G. heeft in het zoeken naar een oplossing onvoldoende centraal heeft gestaan.

De uitvoering van de wet leidt in de situatie van mevrouw G. tot onacceptabele problemen. Die problemen moeten opgelost worden. Het UWV, het CAK, de Belastingdienst/Toeslagen en de gemeente Nijmegen zijn het daarover eens. Deze organisaties hebben allen, in meer of mindere mate, toepassing proberen te geven aan het maatwerkvereiste. Ook hebben zij meegedacht over een structurele oplossing. Maar als je de wet formeel toepast, is er geen structurele oplossing mogelijk, zo stellen zij.

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de wet nooit het obstakel mag zijn om tot een oplossing van een evident probleem te komen. Organisaties mogen zich in zo'n situatie niet achter de wet verschuilen. Maatwerk is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden. Dit betekent dat de overheid in voorkomende gevallen datgene doet dat nodig is om onbedoelde of ongewenste consequenties te voorkomen.

Tijdens het onderzoek is de term 'precedentwerking' regelmatig gevallen. Daarmee wordt uitgesproken dat men verwacht dat ook anderen zich zullen melden met het verzoek om een oplossing voor hun situatie, als bekend wordt dat er een individuele oplossing voor mevrouw G. is gevonden. Angst voor precedentwerking bleek een belemmering om de situatie van mevrouw G. op te lossen. De Nationale ombudsman is van oordeel dat iedereen in een vergelijkbare situatie een oplossing verdient; een oplossing op maat.

Een structurele oplossing voor mevrouw G. is tijdens het onderzoek niet gevonden. De klacht is daarmee gegrond. De betrokken partijen zijn er immers niet in zijn geslaagd gezamenlijk een oplossing voor mevrouw G. te vinden. Met andere woorden, er is geen maatwerk geleverd in een situatie waarin de noodzaak hiertoe - gezien de schrijnende situatie waarin mevrouw G. verkeert - evident was.

Voor dit concrete geval, waar de wet een oplossing blokkeert, bestaat maar één oplossing, en dat is het toestaan van een uitzondering op de regel. Immers, de gevolgen voor mevrouw G. van deze regelgeving zijn onacceptabel.

Tegelijkertijd is van belang dat in de toekomst situaties als die van mevrouw G. worden voorkomen. Daarvoor moet wet- en regelgeving worden aangepast. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de aangewezen partijen om te onderzoeken hoe ongewenste financiële effecten van de huidige regeling kunnen worden weggenomen.

**AANBEVELING**

De Nationale ombudsman beveelt de betrokken organisaties aan mevrouw G. op korte termijn een structurele oplossing te bieden.