



Opm

Aan

Minister van SZW

nota

Kabinetsreactie rapport NLA over niet gebruik  
Toeslagenwet (TW)

2A/g CEG  
Begrinslende helend  
mensen ian wet?  
a la KB?

#### TER BESLISSING

##### Datum

14 september 2023

##### Onze referentie

2023-

##### Opgesteld door

##### Tweede contactpersoon

##### Bijlage(n)

1

#### Aanleiding

Juni 2023 is het rapport 'Niet-gebruik van de Toeslagenwet' (hierna: rapport) van de Nederlandse Arbeidsinspectie (Arbeidsinspectie) opgeleverd. 28 augustus 2023 heeft u op de aanbiedingsbrief van dit rapport aangegeven dat u dit een belangrijke wet vindt en graag wordt toegelicht waarom het gebruik zo hoog is en wat daar aan wordt gedaan. Op 28 september vindt een gesprek plaats met de Arbeidsinspectie en WR. Voor dit gesprek is deze nota en een concept brief waarmee u dit rapport kan aanbieden aan de Kamer opgesteld. De definitieve brief volgt na het gesprek.

#### Geadviseerd besluit

- Wij adviseren u om akkoord te gaan met (de strekking van) de bijgaande concept brief waarmee u het rapport aanbiedt aan de Tweede Kamer.
- Omdat het kabinet demissionair is adviseren wij dat het nu niet passend is om een beleidsmatige reactie te geven op het rapport met vervolgstappen, zodat u het volgende kabinet deze ruimte biedt.
- Dat betekent niet dat u niet-gebruik geen belangrijk onderwerp vindt. Het niet-gebruik is reeds in beeld en er lopen momenteel al verschillende initiatieven om dit terug te dringen zoals u kunt lezen in deze nota en de concept brief.

#### Kernpunten

- De Arbeidsinspectie heeft op basis van CBS-gegevens onderzoek gedaan naar het potentiële niet-gebruik van de Toeslagenwet (TW, peildatum 30 september 2019) onder rechthebbenden met een WW-, WIA-, WAO-, WAZ-, Wajong-, Wazo-, of IOW-uitkering. De zogenaamde moederwetten.
- Uit dit rapport komt naar voren dat het potentieel niet-gebruik van de TW hoog is.
- Om daadwerkelijk te kunnen vaststellen of recht bestaat op een TW-aanvulling zijn gegevens nodig waarover het UWV niet beschikt en waarover het UWV in verband met de AVG niet mag beschikken, zoals het inkomen van de partner, het delen van een woning en de leeftijd van de partner, (pleeg)kinderen en woningdeler. Deze specifieke en complexe toegangseisen zijn afwijkend van die van de moederwetten.
- Het is dan ook lastig om de oorzaken van niet-gebruik te onderzoeken. Je kunt de potentiële groep niet-gebruikers vaststellen, maar het vaststellen van de daadwerkelijke niet-gebruikers is lastig vanwege de complexe

Bespr.  
niet-gebruik  
kinderen is  
niet perse  
conformabel!

toegangseisen. Wel zijn er voldoende oorzaken aan te wijzen die ten grondslag kunnen liggen aan het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen.

**Datum**  
14 september 2023

**Onze referentie**  
2023- [redacted]

*Ik begrijp de  
den niet?*

- Naast vanwege de aanleiding dat het kabinet demissionair is adviseren wij dan ook om op dit moment effectieve interventies te onderzoeken en reeds ingezette interventies door te zetten - wat ook al gebeurt - boven nader onderzoek te doen naar de reden van het niet-gebruik.
- Er lopen diverse initiatieven bij SZW en UWV om het niet-gebruik terug te dringen. Die worden in deze nota en in de concept brief toegelicht.
- Hierna volgt een korte omschrijving van het rapport, een uitleg van de TW en de complexe toegangseisen, de mogelijke oorzaken van niet-gebruik en de ingezette interventies.

### Het rapport over niet-gebruik van de TW

- De Arbeidsinspectie heeft op basis van CBS-gegevens onderzoek gedaan naar het potentiële niet-gebruik van de Toeslagenwet (TW) per 30 september 2019 onder rechthebbenden met een WW-, WIA-, IOW-, Wajong- of WAO-uitkering.
- De ZW is niet onderzocht.
- Uit dit rapport komt naar voren dat het potentieel niet-gebruik van de TW hoog is.
- Gemiddeld genomen over de wetten die zijn onderzocht kent de TW volgens het rapport een niet-gebruik van 46%. Dit zijn 62.100 niet-gebruikers. Dit zijn voornamelijk Wajongers.
- Samenvatting cijfers volgens rapport

| TW 2019 | Ontvangers moeder-wetten | % van totale groep ontvangers moederwet-uitkering met recht op TW | Omvang van het geschatte niet-gebruik |
|---------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| WW      | 207.400                  | 8%                                                                | 38% / 6.600                           |
| IOW     | 9.400                    | 21%                                                               | 56% / 1.100                           |
| IVA     | 127.600                  | 9%                                                                | 35% / 4.300                           |
| WGA     | 200.300                  | 17%                                                               | 35% / 11.700                          |
| WAO     | 233.700                  | 12%                                                               | 33% / 9.300                           |
| Wajong  | 244.700                  | 18%                                                               | 68% / 29.100                          |

- Het gaat om potentieel niet-gebruik. De kenmerken van doelgroepen met een hoog niet-gebruik van de TW zijn onderzocht. Het daadwerkelijke recht, dus de feitelijke omvang van niet-gebruikers is niet onderzocht. Pas als iemand een TW-aanvulling aanvraagt en gegevens indient die actueel zijn kan het recht op een TW-aanvulling worden vastgesteld.
- Daarnaast zijn geen cijfers bekend van de hoogte van het bedrag aan toeslag waar mensen geen gebruik van maken. Het opvallend hoge percentage van potentieel niet-gebruik in de Wajong kan ook deels het gevolg zijn van de verlaging van de uitkering voor Wajongers met arbeidsvermogen van 75% naar 70% WML in het kader van de inwerkingtreding van de Participatiewet. Zo bedroeg de hoogte van de toeslag voor mensen met een Wajong-uitkering met arbeidsvermogen en zonder aanvullende inkomsten op de peildatum van het onderzoek circa €

*overigens  
is grote  
groep  
mensen*



2,69 per dag (circa € 60 bruto per maand). Per 1 juli 2023 is dit € 0,55 per dag (circa € 12 bruto per maand)<sup>1</sup>.

- Daarnaast kan het hanteren van één peildatum een vertekend beeld geven van de gemiddelde inkomenssituatie omdat uitkeringsgerechtigden door het jaar heen wisselende inkomsten kunnen hebben die van invloed zijn op het recht op toeslag.

**Datum**  
14 september 2023

**Onze referentie**  
2023-XXXXXXXXXX

### **De Toeslagenwet (TW)**

- In Nederland kennen we een stelsel dat beoogt mensen inkomensbescherming te bieden wanneer zij door werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid niet kunnen werken door het toekennen van een WW-, ZW-, WIA-, WAO-, WAZ-, Wajong-, Wazo, Wamil- of IOW-uitkering (moederwetten). Als deze inkomensverzekeringen niet toereikend zijn voor een inkomen gelijk aan het sociaal minimum dan kan UWV - als aan specifieke toegangseisen wordt voldaan - een aanvulling geven op grond van de TW. Voordeel is dat mensen daarom geen bijstand hoeven aan te vragen bij de gemeente. Dit moet in veel gevallen echter wel omdat de aanvulling een maximering kent. Zie ook de alleenverdienersproblematiek bij echtparen.
- De TW is een voorziening (evenals bijstand op grond van de Participatiewet (Pw)), maar kent geen vermogenstoets.
- Evenals de moederwetten moet de TW worden aangevraagd. Zonder aanvraag bestaat er geen wettelijke grondslag voor UWV om te beoordelen of sprake is van recht op TW.
- De TW-norm hangt af van huishoudsamenstelling: 50% WML voor kostendeler, 70% WML voor een alleenstaande of 100% WML voor een gehuwde/samenwoner.

### **Toegangseisen TW en complexiteit**

- Als de uitkeringsgerechtigde samen met een echtgenoot, geregistreerde partner of huisgenoot met gezamenlijke huishouding (partner), inkomen heeft hoger dan de norm dan bestaat geen recht op toeslag.
- Is er sprake van een partner dan wordt deze geacht om te voorzien in het inkomen als deze partner is geboren na 31 december 1971, tenzij tot het huishouden een (pleeg)kind behoort dat jonger is dan 12 jaar.
- Een alleenstaande van 21 jaar of ouder die met een of meer personen die ouder zijn dan 27 jaar in dezelfde woning zijn hoofdverblijf heeft kan worden aangemerkt als een kostendeler.
- Door deze complexe toegangseisen (en benodigde gegevens) is de TW een moeilijke wet om uit te voeren, en voor de gebruikers om te begrijpen en aan te vragen.
- Dit komt onder andere door begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en partnerinkomsten.
- Gegevens die onder andere meetellen bij de beoordeling is het partnerinkomen, het delen van een woning en de leeftijd van partners en (pleeg)kinderen.
- Ook kent de TW andere verrekenregels (vrijlatingsregel) dan de moederwetten en is een ander hoofdstuk in het AIB van toepassing dan de moederwetten (en daardoor een ander inkomensbegrip).
- De TW volgt bij de uitvoering en aanvraagprocedure de moederwet. Vrijwel elke wet heeft zijn eigen systemen.

<sup>1</sup> Het verschil wordt veroorzaakt door de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van het netto sociaal minimum. Hierdoor blijft het netto sociaal minimum achter bij de ontwikkeling van het WML, wat de basis vormt voor de UWV-uitkeringen.

- UWV mag niet alle persoonsgegevens van gebruikers en eventuele partners inzien omdat hier geen wettelijke grondslag voor bestaat. Hierdoor zijn bestandskoppelingen niet mogelijk. Terwijl dit wel nodig is om potentiële niet-gebruikers proactief te kunnen benaderen.

Datum  
14 september 2023

Onze referentie  
2023- [redacted]

### **Beleids- en verbeterinitiatieven om niet-gebruik van de TW te beperken van UWV en SZW**

- Verkenning naar ambtshalve toekennen TW. Dit is niet toegestaan op grond van de huidige wet- en regelgeving. In 2019 is besloten door SZW de wetgeving niet aan te passen.
- Vereenvoudiging van de TW. Minder complexe toekenningscriteria. Zie de Kamerbrief van 9 juni 2013 en de reactie op het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging sociale Zekerheid. Door vereenvoudiging is de TW beter te begrijpen en minder foutgevoelig. Dan is een potentiële gebruiker ook beter in staat om een afweging te maken of deze wel of geen TW-aanvulling wil aanvragen.
- Aanscherpen informatievoorziening en communicatie naar potentiële doelgroep door UWV. Per wet en overkoepelend zijn diverse acties ondernomen om de doelgroep proactiever en beter te informeren. De informatie over de TW in het algemeen en per wet, is tussen 2016 en 2021 bijna jaarlijks aangescherpt op de website [www.uwv.nl](http://www.uwv.nl).
- De taak van UWV verbreden naar de fase voor de aanvraag. Dit geeft meer mogelijkheden voor UWV om klanten te kunnen benaderen en ondersteunen in die fase. UWV heeft nu namelijk geen wettelijke taak om mensen actief te benaderen. Momenteel bereiden we een wetsvoorstel voor om dit mogelijk te maken met als doel het bevorderen van proactieve dienstverlening bij de uitvoering van SZW-wetgeving.
- Tevens is in de klantreis 'ik word werkloos' een aantal verbetermaatregelen uitgewerkt om de informatievoorziening over de Toeslagenwet te verbeteren. Indien een uitkeringsontvanger aangeeft geldzorgen te hebben, kijkt UWV onder meer of er mogelijk recht is op een toeslag op grond van de TW.
- Er is recent door UWV ingeregeld dat uitkeringsontvangers die telefonisch bij het Klantcontactcentrum een relevante toeslagenwetwijziging melden, dit niet nogmaals via een wijzigingsformulier hoeven te doen.

Waarom?

Svp in brief

### **Mogelijke oorzaken niet-gebruik**

- Pas als iemand zelf contact opneemt met UWV kan het niet-gebruik van de toeslag boven tafel komen. De indruk bestaat dat niet iedereen op de hoogte is van de mogelijkheid om een TW-aanvulling te ontvangen.
- Naast onbekendheid met de regeling kan men ook zelf bewust afzien van het doen van een aanvraag omdat er andere (gezins)inkomsten zijn of er vermogen is, of omdat men de administratieve lasten niet vindt opwegen tegen de hoogte van de toeslag.
- De TW is een moeilijke wet om uit te voeren en voor mensen om te begrijpen door begrippen als gezamenlijke huishouding, kostendelers, onderhuurders en partnerinkomsten. Bij de aanvraag moeten specifieke gegevens worden ingediend door de aanvrager. Dit vraagt inzet en doenvermogen. Zeker als het om een laag bedrag gaat dat uitkeringsgerechtigden kunnen ontvangen zou ervoor gekozen kunnen worden om de toeslag niet aan te vragen.

Sowas

oparmen lopen?



- Inkomsten die van invloed zijn op de uitkering. De TW volgt de moederwet. Hoe inkomsten verrekend worden verschilt. Dit is ingewikkeld voor mensen en zorgt voor onzekerheid en angst voor terugvorderingen.
- De nu spelende kwestie van nabetalingen door pensioenfondsen van arbeidsongeschiktheidspensioen die kunnen leiden tot hoge bedragen aan terugvorderingen van de TW helpt niet bij het terugdringen van niet-gebruik. Zeker niet gelet op de gevolgen van de terugvorderingen i.v.m. het bruto-netto traject en gevolgen voor toeslagen van de Belastingdienst.

**Datum**  
14 september 2023

**Onze referentie**  
2023-[REDACTED]

#### *Aanverwante rapporten*

- Dit rapport over de TW is in navolging op een soortgelijk onderzoek door de Arbeidsinspectie naar niet-gebruik van de algemene bijstand (Pw). Dit onderzoek wordt momenteel (deels) herhaald door de Arbeidsinspectie.
- Bij Kamerbrief 28 maart 2023 SUWI<sup>2</sup> is de Kamer daarnaast geïnformeerd over de "Synthesestudie naar het niet-gebruik van inkomensondersteunende regelingen in de sociale zekerheid". Ondanks dat onderzoek niet was gericht op de TW, maar op de AOW, Anw, AKW, AIO, toeslagen en bijstand, komen uit dit rapport plausibele redenen naar voren voor niet-gebruik voor de TW.

#### Bijlagen

| Volgnummer | Naam                                                                    | Actie                   | Informatie |
|------------|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------|------------|
| 1          | Kabinetsreactie                                                         | Concept ter beoordeling |            |
| 2          | Rapport Nederlandse Arbeidsinspectie 'Niet-gebruik van de Toeslagenwet' | Ter info                |            |

<sup>2</sup> TK 2022-2023, 26448, nr. 696