

Vergaderjaar 2023–2024

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 728

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2023

Door een onbedoelde en complexe samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid is er een groep alleenverdienende huishoudens die een lager besteedbaar inkomen heeft dan een paar in de bijstand. Uw Kamer heeft op verschillende momenten aandacht gevraagd voor deze problematiek, onder meer via de Kamervragen van het lid Maatoug (GL)¹ en het lid Omtzigt (Omtzigt) c.s.². Met onze brief van 2 juni jl.³ hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de voortgang ten aanzien van het oplossen van deze problematiek. Hierover hebben we ook intensief met uw Kamer gesproken, onder meer tijdens het commissiedebat Uitvoering sociale zekerheid van 29 juni jl. (Kamerstuk 26 448, nr. 725) en het daaropvolgende tweeminutendebat op 5 juli jl. (Handelingen II 2022/23, nr. 102, item 23) Net als een brede meerderheid in uw Kamer voelen wij de grote urgentie om een oplossing te bieden voor de problematiek waarin deze huishoudens zich onbedoeld bevinden.

In onze eerdere brief van 2 juni jl. hebben wij u toegezegd uw Kamer uiterlijk met Prinsjesdag te informeren over een oplossing voor deze huishoudens. Met deze brief komen wij hieraan tegemoet en informeren wij u over een aantal zaken.

Allereerst informeren wij u over de fundamentele oplossing waar het kabinet voor kiest en een tijdelijke oplossing ter overbrugging van de periode tot aan de invoering van deze fundamentele oplossing. Hierbij geven wij ook op hoofdlijnen aan hoe het verdere proces van uitwerking van deze oplossingen loopt en op welke momenten uw Kamer daarover wordt geïnformeerd.

¹ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1929.

² Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2062.

³ Kamerstuk 26 448, nr. 716.

Ten tweede gaan wij in op de uitkomsten van een analyse naar de omvang van de doelgroep die de Belastingdienst de afgelopen maanden heeft verricht. De integrale rapportage van de Belastingdienst treft u als bijlage bij deze brief aan.

Ten derde geven wij een globaal beeld over de huidige wijze van uitvoering en de stand van zaken met betrekking tot de aangenomen motie van het lid Warmerdam c.s.⁴ die het kabinet oproept om te komen tot actieve voorlichting.

Ten vierde gaan wij in op de afstemming met het Landelijk Overleg Sociaal Raadsliden (LOSR) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) over de problematiek.

Tot slot treft u als bijlage bij deze brief de beantwoording van schriftelijke Kamervragen van het lid Omtzigt.⁵

Fundamentele oplossing op termijn en tijdelijke oplossing ter overbrugging

De afgelopen maanden is samen met de VNG, Divosa, UWV, Dienst Toeslagen en de Belastingdienst intensief gezocht naar mogelijke oplossingen. De uitkomst hiervan is dat het kabinet zich committeert aan een structurele oplossing via de fiscaliteit. Hiertoe wordt een gerichte herinvoering van de uitbetaling van de AHK voor de betreffende doelgroep uitgewerkt, waarbij doenlijkheid een belangrijke factor is voor de uiteindelijke vormgeving. De uitvoeringsgevolgen worden in kaart gebracht om invoering per 2028 mogelijk te maken. Deze maatregel loopt door totdat de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand is voltooid (dat is 2036 bij huidig beleid, inclusief recente augustusbesluitvorming⁶) of de oorzaak van de problematiek op andere wijze is weggenomen. Daarmee wordt de problematiek bij de bron opgelost.

Omdat met deze fundamentele oplossing een beroep wordt gedaan op de reeds overbevroegde IV-capaciteit van de Belastingdienst is deze oplossing niet op korte termijn maakbaar. Een uitvoeringstoets van de Belastingdienst moet uitwijzen of de beoogde invoering per 2028 daadwerkelijk mogelijk is.

We vinden het belangrijk om ook op korte termijn een oplossing te bieden. Daarom heeft het kabinet met gemeenten en de betrokken uitvoerders de mogelijkheid onderzocht om met een overbruggingsregeling de betreffende huishoudens in de jaren 2024–2027 tegemoet te komen. Een tijdelijke regeling bleek niet op korte termijn uitvoerbaar voor UWV of Dienst Toeslagen. Daarop heeft de VNG aangegeven dat gemeenten uitvoering kunnen geven aan een tijdelijke oplossing mits aan een aantal belangrijke randvoorwaarden wordt voldaan. Ook dient een uitvoeringstoets door de VNG eind dit jaar een positief beeld te geven van de uitvoerbaarheid. Dat laatste is van belang omdat ook de gemeentelijke uitvoering onder druk staat.

Wij hebben toegezegd te zullen voldoen aan de gestelde randvoorwaarden om te komen tot een uitvoerbare overbruggingsregeling. Deze zijn als volgt:

1. Het kabinet voert per 2028 een fundamentele oplossing in.

⁴ Kamerstuk 26 448, nr. 719.

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2023/24, nr. 5.

⁶ Zie wetsvoorstel in pakket Belastingplan 2024.

2. De tijdelijke overbruggingsregeling wordt uitvoerbaar ontworpen, onder meer door te werken met forfaitaire bedragen. Gemeenten worden actief betrokken bij de uitwerking van de tijdelijke overbruggingsregeling en worden in staat gesteld een uitvoeringstoets uit te brengen.
3. Het Rijk stelt een zo accuraat mogelijke lijst met huishoudens op en regelt een grondslag voor de benodigde gegevensdeling en -verwerking. Het Rijk stelt zich op als eigenaar van deze lijst.
4. Het Rijk biedt gemeenten financiering voor de uitvoering van de tijdelijke overbruggingsregeling en de motie Warmerdam c.s.⁷ Naar aanleiding van de motie gaat de overheid actief op zoek naar betreffende huishoudens om hen te wijzen op financiële ondersteuning in 2023 vanuit de individuele bijzondere bijstand.
5. De Ministeries van SZW en Financiën zetten met de VNG en uitvoerders (Belastingdienst, Inlichtingenbureau en UWV) een projectgroep op om bovengenoemde lijst zo accuraat mogelijk te maken voor de uitvoering van de tijdelijke regeling en de motie Warmerdam c.s.

De strekking van de tijdelijke regeling is dat gemeenten huishoudens jaarlijks een forfaitaire tegemoetkoming bieden. De hoogte van de forfaitaire tegemoetkoming wordt jaarlijks vastgesteld en zal ieder jaar afnemen, omdat het verschil in afbouw van de AHK in de fiscaliteit en bijstandsberekening onder huidig beleid de komende periode afneemt. De afbouw leidt er ook toe dat het aantal huishoudens daalt dat met deze problematiek kampt. Daarmee daalt ook het aantal huishoudens dat in aanmerking komt voor de forfaitaire tegemoetkoming. Gemeenten dragen eindheffing af over de forfaitaire tegemoetkoming. Daardoor is sprake van een netto-tegemoetkoming zonder doorwerking op het toetsingsinkomen van het huishouden en naar inkomensafhankelijke regelingen, specifiek de huur- en zorgtoeslag.

De kosten die gepaard gaan met deze fundamentele oplossing en overbruggingsregeling bedragen cumulatief € 282 miljoen, waarvan € 193 miljoen⁸ voor de fundamentele oplossing (inkomstenkant) en € 89 miljoen voor de tijdelijke regeling (uitgavenkant). Hierbij is ook rekening gehouden met uitvoeringskosten. In de Miljoenennota is aangegeven hoe deze kosten worden gedekt.

De komende maanden wordt de regelgeving voor de overbruggingsoplossing en de fundamentele oplossing samen met gemeenten en de betrokken uitvoerders nader uitgewerkt. De overbruggingsoplossing vraagt om een wijziging van de Participatiewet. De voorbereiding daarvan is inmiddels gestart. De fundamentele oplossing via de fiscaliteit wordt de komende maanden uitgewerkt, waarna de Belastingdienst begin 2024 wordt gevraagd een uitvoeringstoets uit te brengen. De fundamentele oplossing wordt vervolgens opgenomen in het Belastingplan 2025. Over de uitwerking van de overbruggingsoplossing, inclusief invoering van de eindheffing, en de uitwerking van de fundamentele oplossing wordt uw Kamer nader geïnformeerd voor het einde van het jaar.

Op verzoek van de Ministeries van Financiën en Sociale Zake Analyse Belastingdienst naar de omvang van de doelgroep

n en Werkgelegenheid heeft de Belastingdienst onderzoek gedaan naar de omvang van de groep alleenverdienende huishoudens die een lager

⁷ Kamerstuk 26 448, nr. 719.

⁸ Dit bedrag is gebaseerd op de variant van een gerichte herinvoering van de uitbetaling van de algemene heffingskorting voor de betreffende doelgroep met maximuminkomensgrens.

besteedbaar inkomen heeft dan een paar in de bijstand. Deze groep heeft een vergelijkbaar netto-inkomen, maar ontvangt minder huur- en/of zorgtoeslag. Op basis van de analyse gaat het in 2023 om circa 6.400 alleenverdienende huishoudens.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van definitieve inkomensdata uit 2021. Voor de stand van de afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK) en de toepassing van het aantal maal de AHK in de berekening van de bijstandshoogte is aangesloten bij de situatie in 2023. Dat is het jaar waarin het verschil in afbouw maximaal is. Het onderzoek bestaat uit 2 simulaties.

De eerste simulatie is een herhaling van het eerdere onderzoek van de Belastingdienst uit 2019, waarin de populatie is bepaald door alleenverdienende huishoudens waarbij uitbetaling van de fiscaal overdraagbare AHK is vastgesteld in 2021 (180.900 huishoudens). In deze simulatie is vervolgens gesimuleerd hoeveel van die huishoudens door het volledig afbouwen van de fiscale overdraagbaarheid van de AHK onder de netto-bijstandsnorm van paren terecht komen (16.800) en hoeveel van die huishoudens toeslagen ontvangen in 2021 (14.900). Vervolgens blijkt dat bij 4.900 huishoudens⁹ de hoogte van de toeslagen afneemt door het ontvangen van de bijstandsaanvulling. In de tweede simulatie is een bredere aanpak gehanteerd, waarin ook huishoudens waarbij in 2021 geen uitbetaling van fiscaal overdraagbare AHK is vastgesteld zijn meegenomen.

De tweede simulatie kijkt naar hoeveel alleenverdienende huishoudens in 2021 werkelijk een lager besteedbaar inkomen (inclusief toeslagen) hadden dan als zij een bijstandsuitkering voor paren zouden ontvangen.¹⁰ Dit gaat om 6.400 alleenverdienende huishoudens. Van deze huishoudens heeft ruim 90% (5.900 huishoudens) een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA, Wajong of WAO). Vaak is er (ook) sprake van een aanvulling via de Toeslagenwet (3.700 huishoudens). Gemiddeld zouden deze huishoudens € 463 per jaar meer huur- en/of zorgtoeslag ontvangen als zij alleen een bijstandsuitkering en de maximale huur- en/of zorgtoeslag hadden gehad. Het effect verschilt per huishouden. Een kwart van de betrokken huishoudens loopt in totaal tot € 200 huur- en/of zorgtoeslag per jaar mis, maar bij 12% van de huishoudens is het verschil groter dan € 1.000. De tweede simulatie geeft een betere inschatting van de getroffen groep huishoudens dan de eerste simulatie. In de tweede simulatie is namelijk gewerkt met contra-indicaties om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de

⁹ In het onderzoek uit 2019 ging het om 5.700 huishoudens.

¹⁰ In het onderzoek is uitgegaan van huishoudens met een verzamelinkomen tot € 30.000. Dit komt overeen met het bruto-inkomen dat een alleenverdienend huishouden moet hebben om op hetzelfde besteedbaar inkomen (inclusief zorgtoeslag en huurtoeslag, na aftrek van de gemiddelde Zvw-premie en het gemiddeld eigen risico) uit te komen als een paar in de bijstand. Hierbij is gerekend met een huurbedrag van € 549. De Belastingdienst heeft een robustness check gedaan waarbij ook huishoudens met een hoger verzamelinkomen zijn meegenomen en huurtoeslag is bijgeschat voor huishoudens die in 2021 geen huurtoeslag ontvingen. Bij die bijinschatting is uitgegaan van het maximale bedrag dat een huishouden aan huurtoeslag extra zou kunnen krijgen als het huishouden in 2021 niet het werkelijke inkomen, maar een inkomen als paar in de bijstand had gehad. Van de huishoudens met een verzamelinkomen hoger dan € 30.000 zouden hoogstens 400 huishoudens een hoger besteedbaar inkomen hebben als zij een paar in de bijstand waren geweest. Dit kunnen bijvoorbeeld huishoudens zijn die als bijstandspaar wel recht op huurtoeslag zouden hebben, of personen die zelf de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet afdragen aan de Belastingdienst. De Belastingdienst geeft aan dat de 400 huishoudens extra een bovengrens is, omdat bij (arbeidsongeschiktheids)uitkeringen normaliter de uitkeringsverstrekker die bijdrage afdraagt aan de Belastingdienst (dit geldt bijvoorbeeld bij UWV-uitkeringen) en omdat in werkelijkheid niet alle huishoudens voor wie huurtoeslag wordt bijgeschat daar ook recht op zullen hebben of recht op een lager huurtoeslagbedrag dan verondersteld in de robustness check.

groep alleenverdienende huishoudens die daadwerkelijk in deze problematiek zit. De integrale rapportage met de uitkomsten van dit onderzoek is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Huidige beeld uitvoering en invulling van de motie Warmerdam c.s.

Gemeenten kunnen huishoudens die geraakt worden door de problematiek en zich melden nu ondersteunen via de individuele bijzondere bijstand. Wij staan positief ten opzichte van gemeenten die al stappen zetten of voornemens zijn dat te doen. Gemeenten zijn over de mogelijkheden geïnformeerd met het SZW Gemeentenieuws van 19 april jl¹¹. In lijn met de aangenomen motie Palland c.s.¹² wordt op deze wijze voorkomen dat betrokken huishoudens zich tot de rechter moeten wenden.

De VNG en het LOSR geven aan dat gemeenten in de praktijk verschillend omgaan met deze ondersteuning. Reden daarvoor is dat de gemeentelijke uitvoering de afgelopen jaren overvraagd is voor incidentele maatregelen en crises. Daarnaast vraagt de huidige ondersteuning via de bijzondere bijstand veel kennis en capaciteit van gemeenten, die niet altijd voorhanden is. Momenteel werkt Stimulansz in opdracht van het Ministerie van SZW aan een handreiking voor gemeenten om hen hierbij te ondersteunen. Deze handreiking komt waarschijnlijk in oktober beschikbaar voor gemeenten. Daarnaast organiseert het LOSR in september een webinar voor sociaal raadsliden om hen te informeren over de ondersteuning voor huishoudens.

Een aantal gemeenten is actief aan de slag en benadert de betreffende huishoudens zelf, al dan niet met behulp van de inzet van sociaal raadsliden. Bij die gemeenten is zichtbaar dat een juiste ondersteuning veel tijdsinzet en inhoudelijke kennis van de verschillende domeinen vraagt. Dit wordt ook bevestigd door het LOSR, de LCR, de VNG en Divosa. Andere gemeenten reageren vooral wanneer huishoudens zich melden bij de gemeente.

Op 6 juli jl. is de motie van het lid Warmerdam c.s.¹³ aangenomen. Deze motie roept het kabinet op om zich samen met gemeenten en sociaal raadsliden maximaal in te zetten om huishoudens actief te benaderen door deze groep een brief te sturen waarbij ze geattendeerd worden op hun mogelijke recht op individuele bijzondere bijstand.

Het kabinet voert deze motie stapsgewijs uit. Gemeenten die nu al huishoudens actief willen benaderen zullen daarbij worden ondersteund, onder meer via de genoemde handreiking waaraan nu wordt gewerkt. Daarnaast kijken we met het Inlichtingenbureau en UWV of deze gemeenten gericht ondersteund kunnen worden, bijvoorbeeld door aanvullende informatie te verstrekken om zo huishoudens in beeld te krijgen en actief te kunnen benaderen.

Parallel wordt aan gemeenten en UWV gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren om in kaart te brengen wat nodig is om huishoudens op grotere schaal actief te benaderen. Dit geeft gemeenten en UWV de ruimte om de organisaties voor te bereiden op gerichte proactieve communicatie en een grotere toestroom aan aanvragen. Wanneer gemeenten hier klaar voor zijn, kunnen huishoudens op grotere schaal geattendeerd worden. Deze

¹¹ Bijdragen Gemeentenieuws 2023–1, brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen van 19 april 2023.

¹² Kamerstuk 26 448, nr. 699.

¹³ Kamerstuk 26 448, nr. 719.

aanpak vereist, zoals eerder gemeld, wel een accurate lijst met betreffende huishoudens. De bijgevoegde analyse van de Belastingdienst vormt hiervoor de basis. Door de Belastingdienst wordt deze analyse verder ontsloten, zodat deze bruikbaar is als basis voor de gerichte benadering. In overleg met het Inlichtingenbureau (IB) kijken wij hoe deze gegevens ter beschikking kunnen worden gesteld aan (UWV en) gemeenten.

Met het LOSR en de LCR wordt periodiek gesproken over de voorgestelde aanpak en signalen uit de uitvoeringspraktijk. De voorgestelde oplossingen worden getoetst aan ervaringen uit de praktijk en andersom wordt meege gedacht over onderbouwing van de praktijk aanpak. Op hoofdlijnen kunnen zij zich vinden in de nu voorgestelde oplossingsrichting.

Vervolg

Over de uitvoering van de motie Warmerdam c.s. en de voortgang ten aanzien van de overbruggingsoplossing en fundamentele oplossing zullen wij uw Kamer periodiek blijven informeren. De eerstvolgende keer is dat voor het einde van het jaar.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries