

Vergaderjaar 2023–2024

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 763

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, 24 juni 2024

In de brief van 18 december jl.¹ is uw Kamer geïnformeerd over de voortgang van de oplossing voor de groep alleenverdienende huishoudens die door een samenloop van sociale zekerheid, toeslagen, en fiscaliteit een lager besteedbaar inkomen heeft dan een vergelijkbaar huishouden in de bijstand. Samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties werken de Ministeries van Financiën en SZW aan de uitvoering van deze oplossing, waarbij we drie stappen onderscheiden: individuele bijzondere bijstand en de motie Warmerdam c.s.² (2023–2024), de tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek (2025–2027) en de fundamentele oplossing via de fiscaliteit (2028 en verder). Hierbij betrekken we ook de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR). Aan uw Kamer is toegezegd periodiek een voortgangsbrief te sturen³. Met de voorliggende brief komen wij tegemoet aan deze toezegging. Hieronder volgt per stap een stand van zaken.

Individuele bijzondere bijstand en de motie Warmerdam c.s. (2023–2024)

In 2023 en 2024 kunnen gemeenten huishoudens die geraakt worden door de problematiek en zich melden, compenseren via de individuele bijzondere bijstand.⁴ De VNG heeft via de gemeentelijke netwerken zoals de G4 en G40 geïnventariseerd in hoeverre huishoudens bereikt worden met deze aanpak en waar gemeenten tegenaan lopen. Daaruit blijkt dat lang niet alle gemeenten actief op zoek zijn naar alleenverdieners. De gemeenten die dit wel doen ervaren dat het moeilijk is om deze groep te

¹ Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 740

² Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 719

³ Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 697, Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 746

⁴ Bij gemeenten staat dit ook bekend als het «huidig handelingsperspectief» uit het Gemeentenuws van SZW 2023-1.

vinden. Daarnaast is de werkwijze arbeidsintensief en vraagt deze om specifieke kennis en expertise die niet in elke gemeente voorhanden is. Desondanks willen we ons best doen om deze mensen te benaderen. We hebben de VNG in het bestuurlijk overleg op 23 mei jl. opgeroepen gemeenten te blijven stimuleren alleenverdienende huishoudens proactief te benaderen en te compenseren via de kaders van de individuele bijzondere bijstand.

Gemeenten krijgen hiervoor financiering van het Rijk bij de septembercirculaire 2024 van het gemeentefonds. In december 2023 is een handreiking gedeeld met gemeenten.⁵

Om op grote schaal uitvoering te kunnen geven aan de proactieve benadering van huishoudens waartoe de motie Warmerdam c.s. oproept, is aan VNG en UWV gevraagd een uitvoeringstoets uit te voeren. Gevraagd is in kaart te brengen wat nodig is om huishoudens op grotere schaal actief te kunnen benaderen en welke bijdrage UWV en gemeenten daaraan kunnen leveren. Beide uitvoeringstoetsen zijn aan uw Kamer toegestuurd op 28 maart jl.⁶ De VNG merkt in de uitvoeringstoets onder meer op dat alleenverdieners zich zelden spontaan melden, omdat het voor mensen moeilijk is om zelf vast te stellen dat zij geraakt worden door de problematiek. Om die reden heeft de VNG aangegeven dat een lijst van alleenverdieners voor gemeenten een noodzakelijke randvoorwaarde is voor zowel de huidige ondersteuning via de individuele bijzondere bijstand als voor de aankomende tijdelijke regeling.

Lijst van alleenverdieners

Inmiddels is bewerkstelligd dat gemeenten via het Inlichtingenbureau een verzoek bij de Belastingdienst kunnen indienen om begin juli een lijst te ontvangen met burgerservicenummers van hun inwoners die vermoedelijk onder het bestaansminimum leven als gevolg van de alleenverdienersproblematiek. Deze lijst kunnen gemeenten gebruiken om de huishoudens proactief te benaderen. Gemeenten kunnen de lijst tot 30 juni aanvragen en zijn hierop geattendeerd in het gemeentenieuws van SZW van 27 mei jl.⁷

Het Rijk, de VNG, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen, UWV en het Inlichtingenbureau hebben nauw samengewerkt om tot een methodiek en werkwijze te komen voor het kunnen samenstellen en verstrekken van deze lijst aan gemeenten. Uit een vooronderzoek bleek dat de Belastingdienst de meest nauwkeurige lijst kon samenstellen op basis van gegevens van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Daarom is aan de Belastingdienst opdracht verstrekt om de lijst voor gemeenten samen te stellen. Deze lijst krijgen gemeenten via het Inlichtingenbureau.

Voor deze werkwijze, een vorm van proactieve dienstverlening, kent de Participatiewet geen expliciete wettelijke grondslag. Wel bestaat er een toereikende grondslag voor de gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet, met inbegrip van de individuele bijzondere bijstand. Dit volgt uit de artikelen 35 en 64 van de Participatiewet. Onze opvatting is dat het vervolgens proactief benaderen van de doelgroep een verenigbare verdere verwerking is van deze ontvangen gegevens. Daarmee is deze proactieve benadering toegestaan op grond van artikel 6, vierde lid, van

⁵ Handreiking helpt gemeenten bij ondersteunen alleenverdieners | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl

⁶ Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 719

⁷ Gemeentenieuws van SZW 2024-3 | Actueel | Rijksoverheid.nl

de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Idealiter zou het wetsvoorstel waaraan door SZW wordt gewerkt om proactieve dienstverlening mogelijk te maken hiervoor de wettelijke grondslag zijn. Helaas is deze wettelijke grondslag nog niet beschikbaar. De alleenverdienersproblematiek is te ingewikkeld om van inwoners te verwachten dat zij zelf kunnen toetsen of zij alleenverdiener zijn en vervolgens op eigen initiatief een aanvraag indienen bij de gemeente.

Voor een goede uitvoering van artikel 35 van de Participatiewet achten wij het noodzakelijk dat de gemeente alleenverdieners proactief benadert en hen wijst op de individuele bijzondere bijstand. Hierbij speelt ook de tijdelijke aard van de maatregel een rol: naar verwachting volgt op korte termijn de wetswijziging in verband met de tijdelijke regeling die ambtshalve toekenning mogelijk maakt. Deze wetswijziging zal een specifieke grondslag bieden om inwoners niet alleen proactief te benaderen, maar ook ambtshalve een tegemoetkoming toe te kennen.

Complicerend in deze afweging is dat uit nadere analyse is gebleken dat waarschijnlijk meer huishoudens dan verwacht op basis van de lijst ten onrechte zullen worden benaderd. De omvang van de groep betrokken huishoudens is naar verwachting de komende jaren redelijk gelijk (ongeveer 6.000), maar de samenstelling van de groep blijkt na nader onderzoek dit voorjaar minder stabiel dan eerder gedacht. Uitgaande van de lijst van de Belastingdienst op basis van de inkomensgegevens van twee jaar geleden, zullen in de actualiteit vermoedelijk nog 3.000 tot 4.000 van deze huishoudens in deze situatie zitten. Circa 2.000 tot 3.000 van de 6.000 huishoudens zitten dus minder lang in deze situatie dan eerder was ingeschat. Voor de uitvoering van de motie Warmerdam c.s. betekent dit dat de gemeente ook inwoners benadert die in de actualiteit geen alleenverdiener meer zijn. Deze inwoners krijgen een bericht met de suggestie dat zij mogelijk recht hebben op bijzondere bijstand en een aanvraag kunnen doen bij de gemeente. Hun aanvraag zal worden afgewezen, als blijkt dat ze niet aan de voorwaarden voldoen. Desondanks weegt volgens het kabinet het belang van de groep alleenverdieners zwaarder, want zij leven nu onder het bestaansminimum. Daarom is, alles overwegende, besloten deze werkwijze door te zetten. Doorslaggevend daarbij is dat het gaat om een eenmalige verwerking van persoonsgegevens van een beperkt aantal mensen dat mogelijk onterecht wordt benaderd.

In de proactieve benadering proberen we zoveel mogelijk te voorkomen dat mensen een aanvraag indienen die zou worden afgewezen. Wanneer de gemeente contact opneemt met een inwoner die op hun lijst staat, kan de gemeente daarom enkele vragen stellen. Dit zijn vragen waarmee uitgesloten kan worden dat de inwoner in de actualiteit nog tot de doelgroep behoort. Zo kunnen gemeenten vragen of de inwoner een toeslagpartner heeft en of een van beide partners nog een relevante uitkering ontvangt (een uitkering van het UWV of een vergelijkbare uitkering van een private verzekeraar). Inwoners die niet voldoen aan deze kenmerken kunnen op basis hiervan beslissen geen aanvraag in te dienen. De handreiking voor gemeenten zal hiervoor de komende maand worden bijgewerkt.

Het kabinet realiseert zich dat deze werkwijze voor gemeenten verre van ideaal is en is hen dan ook zeer erkentelijk dat zij bereid zijn om zoveel mogelijk mensen die te maken hebben met deze problematiek te helpen.

Tijdelijke regeling via gemeenten (2025–2027)

Om de ondersteuning eenvoudiger en uitvoerbaarder te maken, kiest het kabinet ervoor om – in afwachting van de fiscale oplossing per 2028 – de betrokken huishoudens een vaste tegemoetkoming te geven voor de jaren 2025, 2026 en 2027, zoveel mogelijk ambtshalve. Het kabinet geeft hiermee invulling aan de randvoorwaarden die door gemeenten gesteld zijn om voor deze periode de betrokken huishoudens te helpen.⁸

Voor deze vereenvoudiging is een wijziging van de Participatiewet nodig. Het wetsvoorstel⁹ is dit voorjaar in internetconsultatie geweest. Tegelijkertijd is het voorgelegd aan de VNG, Divosa, de Belastingdienst, Dienst Toeslagen, het Adviescollege toetsing regeldruk, LCR, LOSR met Sociaal Werk Nederland en de Autoriteit Persoonsgegevens. De adviezen en reacties zijn verwerkt. De uitvoeringstoetsen en reactiebrieven doen wij uw Kamer toekomen met de voorliggende brief.

Het kabinet heeft op 14 juni besloten om het wetsvoorstel ter advisering aanhangig te maken bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De beoogde datum voor inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 januari 2025. Uw Kamer heeft onlangs met de motie Maatoug c.s. uitgesproken het wetsvoorstel met voorrang te zullen behandelen.¹⁰ Het kabinet zal het mogelijke doen voor een snelle indiening bij uw Kamer.

Het wetsvoorstel kent nu de volgende uitgangspunten:

- De betrokken huishoudens kunnen een vaste tegemoetkoming via de gemeente ontvangen. Alle huishoudens ontvangen hetzelfde bedrag.
- De hoogte van deze tegemoetkoming wordt jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld op basis van een gegevensanalyse. Het bedrag voor 2025 wordt nog vastgesteld. Hierbij is het uitgangspunt dat de tegemoetkoming voor vrijwel alle huishoudens toereikend is. Voor veruit de meeste huishoudens zal daarom sprake zijn van overcompensatie. In uitzonderlijke gevallen waarbij de tegemoetkoming niet toereikend is, kunnen huishoudens hiervoor individuele bijzondere bijstand aanvragen.
- De tegemoetkoming telt niet mee voor de hoogte van toeslagen of het recht op bijstand. Dit voorkomt een nieuwe inkomensdaling.
- De tegemoetkoming kan niet later worden teruggevorderd. Zo wil het kabinet mensen zekerheid bieden.
- Gemeenten ontvangen jaarlijks via het Inlichtingenbureau een lijst met huishoudens aan wie zij de tegemoetkoming ambtshalve – dus zonder aanvraag – kunnen uitkeren. Dit ontlast de gemeenten in de uitvoering, omdat zij hiervoor geen aanvragen hoeven te beoordelen. De lijst wordt opgesteld door de Belastingdienst, in samenwerking met de Dienst Toeslagen. Voor de benodigde gegevensverwerking wordt een specifieke grondslag geregeld in dit wetsvoorstel.
- Huishoudens die niet op deze lijst staan kunnen zelf een aanvraag bij de gemeente doen voor de vaste tegemoetkoming. Er wordt verder verkend wat er nog mogelijk is om deze groep te bereiken.
- Gemeenten ontvangen jaarlijks financiering via een decentralisatie-uitkering. Hierbij wordt ook rekening gehouden met de uitvoeringskosten.

⁸ Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 728

⁹ *Wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek)*

¹⁰ Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 757

De keuze voor twee van deze uitgangspunten lichten wij hieronder nader toe.

Tegemoetkoming als wettelijk kader

Op basis van ontvangen adviezen en reacties op het wetsvoorstel is gekozen voor een tegemoetkoming binnen de Participatiewet. Daarmee is afgestapt van het kader van de bijzondere bijstand. Bij de keuze voor een vaste tegemoetkoming is het volgende overwogen.

De bijzondere bijstand is bedoeld als een vergoeding voor onvoorziene kosten die noodzakelijk zijn voor het bestaan, waarover de ontvanger verantwoording moet afleggen. Alleenverdieners zouden de bijzondere bijstand echter hebben ontvangen als een aanvulling op het inkomen waarover geen verantwoording verschuldigd is en die zij naar eigen inzicht mogen besteden aan hun levensonderhoud. Bijzondere bijstand past daarom als instrument niet goed bij het doel van de tegemoetkoming. Daarbij komt de overweging dat het kader van de bijstand niet geschikt lijkt voor de specifieke doelgroep van de alleenverdieners. Zo zou het bijvoorbeeld in de praktijk onwenselijk zijn om de inlichtingenplicht te handhaven voor een maatregel ten behoeve van een doelgroep die nu juist te maken heeft met zeer complexe samenloop van regels met betrekking tot sociale zekerheid, inkomen en fiscaliteit. Om deze redenen stelt het kabinet voor om gemeenten op grond van de Participatiewet de bevoegdheid te geven een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek toe te kennen. Deze tegemoetkoming zal niet ten nadele van het huishouden worden herzien.

Gebruik van de lijst voor ambtshalve uitkering

Zoals hierboven vermeld, is de lijst die de Belastingdienst kan leveren niet actueel. Door de hoge mate van in- en uitstroom in de groep alleenverdieners zijn inkomensgegevens uit een voorgaand jaar niet een goede voorspeller van huishoudens die in de actualiteit alleenverdiener zijn en recht hebben op de tegemoetkoming. Dit kan pas met zekerheid na afloop van een jaar worden vastgesteld, wanneer definitieve inkomensgegevens beschikbaar zijn voor een betrouwbare analyse. Naar aanleiding van deze bevinding zijn vier varianten voor het gebruik van de lijst verkend:

1. De huishoudens op de lijst in de actualiteit ambtshalve de vaste tegemoetkoming uitkeren. Dit was al het voornemen in de consultatieversie van het wetsvoorstel. Circa de helft van de huishoudens dat in een jaar de tegemoetkoming ontvangt, behoort dat jaar niet meer tot de doelgroep.
2. De huishoudens op de lijst in de actualiteit benaderen en vervolgens hun aanvraag beoordelen. Dit voorkomt dat huishoudens onterecht een tegemoetkoming ontvangen, maar belast de gemeenten en alle betrokken inwoners met een aanvraag.
3. De huishoudens op de lijst voor het jaar van de inkomensgegevens (twee jaar geleden) de tegemoetkoming ambtshalve uitkeren. Circa de helft van de huishoudens die nu geraakt worden door de problematiek ontvangt pas twee jaar later een tegemoetkoming. Er ontstaat ook een nieuw dilemma: tegemoetkomingen bieden voor de jaren 2025–2027 zou betekenen dat wordt uitbetaald in 2027–2029 en een samenloop met de fiscale oplossing kan het gevolg zijn. Of een uitbetaling van tegemoetkomingen in de jaren 2025–2027 betekent in sommige gevallen een dubbele compensatie voor 2023 en 2024.
4. De lijst niet gebruiken. Slechts het deel van de doelgroep dat bekend is bij de gemeente vanwege een bijstandsuitkering of lokaal minimabeleid kan worden bereikt, mits gemeenten hen kunnen vinden en zij een aanvraag doen.

In samenspraak met de VNG heeft het kabinet besloten om vast te houden aan de ingezette lijn (variant 1). Kabinet en gemeenten willen de betrokken huishoudens een tegemoetkoming in de actualiteit bieden en dit zoveel mogelijk ambtshalve doen. De meeste betrokken huishoudens hebben een laag inkomen; zij hebben de tegemoetkoming daarom hard nodig in het jaar waarin zij het bedrag aan toeslagen mislopen om rond te komen. Het belang van deze mensen weegt voor ons het zwaarst. En door niet te kiezen voor een beoordeling (variant 2) voorkomen we zowel een grote uitvoeringslast voor gemeenten als het risico dat deze huishoudens geen aanvraag doen. Onze keuze om door te gaan met variant 1 betekent overcompensatie voor een groep huishoudens die in de actualiteit niet, maar in eerdere jaren wel geraakt werd door de problematiek. Ook gezien de lange duur van de problematiek en het verwachte onvolledige bereik over de jaren 2023–2027 vindt het kabinet dit te verantwoorden.

Als gevolg van de beperkte actualiteit van de lijst zijn er 2.000 tot 3.000 van de 6.000 huishoudens die geen tegemoetkoming krijgen, tenzij ze die zelf aanvragen. De kans is groot dat zij dit niet zullen doen. Wij vinden dat onwenselijk. Maar dit aandachtspunt geldt ook voor de drie andere varianten. Daarom wordt verder verkend wat er nog mogelijk is om de groep te bereiken die niet in de actualiteit op de lijst staat. Tegelijkertijd moet de regeling uitvoerbaar blijven voor gemeenten.

Fundamentele fiscale oplossing (2028 en verder)

Op dit moment worden de voorgestelde wetswijziging voor de fiscale oplossing voor de alleenverdieners en de bijbehorende uitvoeringstoets voorbereid. Op basis van de uitvoeringstoets wordt deze oplossing zo snel als mogelijk ingepland in het IV-portfolio van de Belastingdienst. Beoogd is 2028. De voorgestelde vormgeving sluit aan bij de huidige vormgeving van de uitbetaling van de algemene heffingskorting (AHK) aan de minstverdienende partner, zoals die al bestaat voor belastingplichtigen die geboren zijn voor 1 januari 1963. In het wetsvoorstel Belastingplan 2025 zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de invulling van dit voorstel. De uitvoeringstoets zal inzicht geven in de uitvoeringsgevolgen van deze regeling, waarbij tevens de effecten op de inkomens van mensen worden meegenomen.

Verandering voor huishoudens

De fiscale oplossing voorkomt dat huishoudens netto (verder) onder sociaal minimum komen als gevolg van de versoering van de uitbetaling van de AHK.

Betrokken huishoudens kunnen na implementatie van de fiscale oplossing een voorlopige aanslag inkomstenbelasting aanvragen om lopende het kalenderjaar de uitbetaling van de AHK te ontvangen. Het is van belang dat huishoudens bij de aanvraag van de voorlopige aanslag een goede schatting van het inkomen maken en inkomenswijzigingen gedurende het jaar direct doorgeven aan de Belastingdienst om onnodige terugvoorderingen te voorkomen. In samenwerking met betrokken partijen wordt nader onderzocht wat de overgang van de tijdelijke regeling naar de fiscale oplossing precies betekent voor huishoudens, hoe dat proces goed kan verlopen en of aanvullende informatie of hulp nodig is.

Vervolg

Het was en is pijnlijk om te constateren dat een aanzienlijke groep huishoudens in Nederland te weinig geld heeft om rond te komen doordat verschillende regelingen voor inkomenssteun tegen elkaar inwerken. Dit

heeft bovendien te lang voortgeduurd. We zijn blij dat we deze kabinetsperiode samen met uw Kamer een oplossing voor deze mensen hebben gevonden en in deze voortgangsbrief wederom enkele betekenisvolle stappen richting volledige invoering hiervan aan uw Kamer hebben kunnen mededelen. Tegelijkertijd moet er nog veel gebeuren om de betrokken huishoudens te helpen met de tijdelijke regeling en de uiteindelijke fiscale oplossing.

Om vaart te blijven houden in de aanpak is van belang dat de nauwe betrokkenheid van beide Kamers ook de komende tijd wordt voortgezet. Wij hebben deze betrokkenheid als bemoedigend en behulpzaam ervaren. Het kabinet blijft uw Kamer periodiek informeren over de voortgang op de oplossing. De eerstvolgende voortgangsbrief ontvangt uw Kamer na de zomer, ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel voor de tijdelijke regeling en het pakket Belastingplan 2025.

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