

Beleidsregel bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek Goeree-Overflakkee 2022, 2023 en 2024

Burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee;

overwegende dat het gewenst is om een beleidsregel vast te stellen voor de verstrekking van individuele bijzondere bijstand aan gezinnen die huur- en zorgtoeslag missen door de samenloop van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen;

gelet op het bepaalde in art. 4:81, eerste lid, 4:83 en 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht; titel 4.3 van de Algemene wet Bestuursrecht en artikel 35 van de Participatiewet;

besluiten vast te stellen de **Beleidsregel bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek Goeree-Overflakkee 2022, 2023 en 2024**.

Artikel 1 Definities

1. Alle begrippen die in deze beleidsregel worden gebruikt en die niet nader worden omschreven, hebben dezelfde betekenis als in de Participatiewet (Pw), het Besluit bijstandverlening zelfstandigen 2004 (Bbz 2004) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).
2. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
 - a. de wet: Participatiewet;
 - b. gezin: gehuwden en samenwonenden die volgens de Wet op de Inkomstenbelasting en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) als fiscaal partner worden aangemerkt en waarvan:
 - I. een van de partners een inkomen heeft en de andere partner geen of slechts een heel laag inkomen heeft;
 - II. de minstverdienende partner (meestal) geboren is na 1962 die vanwege de afbouw van de algemene heffingskorting minstverdienende partner niet in aanmerking komt voor de algemene heffingskorting minstverdienende partner;
 - c. toeslagenjaar: het kalenderjaar waarin de aanvrager recht heeft op huur- en/of zorgtoeslag van de Belastingdienst/Toeslagen;
 - d. toetsingsinkomen:
 - I. bij een aangifte Inkomstenbelasting met definitieve vaststelling door de Belastingdienst, is het toetsingsinkomen gelijk aan het verzamelinkomen uit de definitieve aanslag Inkomstenbelasting,
 - II. als er nog geen definitieve vaststelling Inkomstenbelasting door de Belastingdienst is, of er is geen aangifte Inkomstenbelasting gedaan, is het toetsingsinkomen gelijk aan het belastbare loon volgens de jaaropgaven en/of inkomensspecificaties.
 - e. belastbaar loon: hieronder wordt ook verstaan: 'bedrag of loon voor de loonheffingen (LH of LB)', of 'fiscaal loon'.

Artikel 2 Doelgroep

1. De bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek kan worden toegekend aan een gezin dat:
 - a. een inkomen heeft uit een uitkering, niet zijnde een uitkering op grond van de wet, eventueel aangevuld met algemene bijstand op grond van artikel 19 van de wet, en
 - b. vergeleken met een vergelijkbaar gezin voor wie algemene bijstand op grond van artikel 19 van de wet de enige bron van inkomen is, een lager bedrag aan tegemoetkomingen ontvangt op grond van de Wet op de zorgtoeslag en de Wet op de huurtoeslag, als gevolg van de verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskorting, zoals bedoeld in artikel 37, tweede lid, van de wet ten opzichte van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting, zoals bedoeld in artikel 8.9 van de Wet Inkomstenbelasting 2001, en
 - c. hierdoor in een toeslagenjaar een besteedbaar inkomen geniet dat lager ligt dan het inkomen van een vergelijkbaar gezin met een volledige bijstandsuitkering.
2. Tot het gezin wordt niet gerekend de persoon die op de datum van aanvraag:
 - a. niet woonachtig is in de gemeente Goeree-Overflakkee;

- b. is ingeschreven in de basisregistratie personen als ingezetene met alleen een briefadres;
3. Voor de toepassing van deze regeling wordt het vermogen niet in aanmerking genomen voor zover dit de vermogensgrenzen van de toeslagen niet te boven gaat;
4. De 'Beleidsregels bijzondere bijstand gemeente Goeree-Overflakkee' zijn niet van toepassing op aanvragen voor bijzondere bijstand met betrekking tot de alleenverdienersproblematiek.

Artikel 3 Hoogte van de individuele bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek en wijze van uitbetaling

1. De hoogte van de individuele bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek wordt bepaald op:
 - a. voor het toeslagenjaar 2022: het bedrag aan huur- en/of zorgtoeslag wat de Belastingdienst/Toeslagen van het gezin terugvordert of verrekent ten gevolge van deze problematiek;
 - b. voor de toeslagenjaren 2023 en 2024: het verschil tussen het bedrag aan huur- en zorgtoeslag waarop een gezin met uitsluitend algemene periodieke bijstand in een toeslagenjaar recht heeft uitgaande van de huurlasten op 1 juli 2023, respectievelijk 1 juli 2024, en het bedrag aan huur- en zorgtoeslag waarop het gezin volgens de beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen recht heeft. Het recht op bijzondere bijstand wordt beoordeeld op basis van:
 - I. toeslagenjaar 2023: definitieve beschikking Belastingdienst-Toeslagen over het jaar 2023,
 - II. toeslagenjaar 2024: voorlopige beschikking Belastingdienst-Toeslagen over het jaar 2024.
2. Voor de berekening van het recht op bijzondere bijstand als bedoeld in het eerste lid, onder b, wordt gebruik gemaakt van de Proefberekening Belastingdienst/Toeslagen. Bij de te maken vergelijking tussen de aan aanvrager feitelijk toegekende huur- en zorgtoeslag met die van een gezin wat in een toeslagenjaar uitsluitend algemene periodieke bijstand heeft ontvangen, wordt bij de uitvraag van het toetsingsinkomen in de Proefberekening uitgegaan van het toetsingsinkomen voor een vergelijkbaar bijstandsgezin. Als er in een toetsingsjaar sprake is van thuiswonende kinderen en/of medebewoners wordt uitgegaan van het belastbaar Pw-inkomen rekening houdend met de kostendelersnorm, zoals bedoeld in artikel 22a van de wet.
3. De bijzondere bijstand waarop recht bestaat wordt per toeslagenjaar als één bedrag toegekend en uitgekeerd.
4. De bijzondere bijstand wordt uitbetaald aan het gezin tenzij er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat het gezin zonder hulp niet in staat is tot een verantwoorde besteding van hun bestaansmiddelen.
5. Bij toepassing van artikel 4, vierde lid, wordt de bijzondere bijstand waarop beide ex-fiscaal partners in dat betreffende toeslagenjaar gezamenlijk recht hebben voor 50% uitbetaald aan ieder van hen.

Artikel 4 Aanvraag

1. De aanvraag voor bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek wordt ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente Goeree-Overflakkee via het daarvoor beschikbaar gestelde aanvraagformulier op de website van de gemeente. In afwijking van deze digitale aanvraag is een schriftelijke aanvraag mogelijk indien naar het oordeel van burgemeester en wethouders bijzondere omstandigheden in het individuele geval hiertoe aanleiding geven.
2. Voor de toepassing van het woonplaatsbeginsel, als bedoeld in artikel 40, eerste lid, van de wet is de aanvraagdatum bepalend en niet de datum waarop de kosten waarvoor bijzondere bijstand wordt aangevraagd zich voordoen, of hebben voorgedaan.
3. Een aanvraag voor de bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek betrekking hebbend op de toeslagenjaren 2022, 2023, en/of 2024 moet uiterlijk zijn ingediend voor 1 juli 2025.
4. Bij de aanvraag moeten de volgende gegevens meegestuurd worden:
 1. algemeen:
 - a. een kopie van een identiteitsbewijs van de aanvrager en eventuele partner;
 - b. een kopie van een bankpas of recent bankafschrift met daarop het rekeningnummer en de tenaamstelling.
 2. aanvraag over het toeslagenjaar 2022:
 - a. de definitieve beschikking van Belastingdienst/Toeslagen met berekeningsspecificatie waaruit het terug te vorderen, of te verrekenen, bedrag aan huur- en zorgtoeslag over het toeslagenjaar 2022 blijkt;

- b. als uit de definitieve beschikking van Belastingdienst/Toeslagen, bedoeld onder a, niet de hoogte blijkt van het zogenaamde toetsingsinkomen van de:
 - I. aanvrager en partner, en
 - II. eventuele thuiswonende kinderen en medebewoners voor wat betreft het onderdeel huurtoeslag, dan aanvullend bewijsstukken van het toetsingsinkomen van aanvrager, partner en de eventuele kinderen en medebewoners.
- 3. aanvraag over het toeslagenjaar 2023:
 - a. de definitieve beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen met berekeningsspecificatie over het toeslagenjaar 2023;
 - b. voor de bepaling van het recht op huurtoeslag: informatie of er buiten de aanvragers nog andere mensen inwonen, zoals kinderen en medebewoners met hun naam en geboortedata;
 - c. als uit de definitieve beschikking van Belastingdienst/Toeslagen, bedoeld onder a, niet de hoogte blijkt van het zogenaamde toetsingsinkomen van de:
 - I. aanvrager en partner, en
 - II. eventuele thuiswonende kinderen en medebewoners voor wat betreft het onderdeel huurtoeslag, dan aanvullend bewijsstukken van het toetsingsinkomen van aanvrager, partner en de eventuele kinderen en medebewoners;
 - d. de huurspecificatie per 1 juli 2023 waarop de kale huur en de servicekosten vermeld staan.
- 4. aanvraag over het toeslagenjaar 2024:
 - a. de voorlopige beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen met berekeningsspecificatie over het toeslagenjaar 2024;
 - b. voor de bepaling van het recht op huurtoeslag: informatie of er buiten de aanvragers nog andere mensen inwonen, zoals kinderen en medebewoners met hun naam en geboortedata;
 - c. als uit de voorlopige beschikking van Belastingdienst/Toeslagen, bedoeld onder a, niet de hoogte blijkt van het zogenaamde toetsingsinkomen van de:
 - I. aanvrager en partner, en
 - II. eventuele thuiswonende kinderen en medebewoners voor wat betreft het onderdeel huurtoeslag, dan aanvullend de meest recente inkomensspecificatie(s) over 2024 van aanvrager, partner en de eventuele kinderen en medebewoners,
 - d. de huurspecificatie per 1 juli 2024 waarop de kale huur en de servicekosten vermeld staan.
- 5. Als in het toeslagenjaar waarop de aanvraag bijzondere bijstand betrekking heeft sprake was van fiscaal partnerschap, maar door verbreking van die relatie bestaat dat fiscaal partnerschap thans niet meer, dan moeten beide partners ieder voor zich de aanvraag bijzondere bijstand voor dat betreffende toeslagenjaar indienen.

Artikel 5 Citeertitel en inwerkingtreding

- 1. Deze beleidsregel wordt aangehaald als 'Beleidsregel bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek Goeree-Overflakkee 2022, 2023 en 2024';
- 2. Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na bekendmaking, geldt tot en met 30 juni 2025 en werkt terug tot en met het toeslagenjaar 2022.
- 3. Deze beleidsregel blijft van toepassing op voor 1 juli 2025:
 - a. ingediende aanvragen; en
 - b. tegen bezwaar- en beroepschriften, ingediend tegen de met toepassing van deze beleidsregel genomen beslissingen.

Aldus vastgesteld op 14 januari 2025 door
burgemeester en wethouders van Goeree-Overflakkee,

drs. S. van Heeren mr. A. Grootenboer-Dubbelman
secretaris burgemeester

Toelichting Beleidsregel bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek Goeree-Overflakkee 2022, 2023 en 2024

Toelichting algemeen

Op grond van de Wet op de Inkomstenbelasting heeft iedereen recht op de zogenaamde algemene heffingskorting. Door de heffingskorting betalen mensen minder belasting en premie volksverzekeringen. Als in een gezin de ene partner een inkomen heeft en de andere partner heeft geen of maar weinig inkomen, dan kan dit belastingvoordeel overgedragen worden aan de niet of minstverdienende partner. Dit heet "heffingskorting minstverdienende partner". Deze methodiek van overdracht van heffingskorting naar de minstverdienende partner is in de periode 2009 tot 2024 (=overgangsregeling van 15 jaar) stapsgewijs afgebouwd. Na de afbouwregeling krijgt zo'n gezin (=de kostwinner) nog maar één keer de algemene heffingskorting. Het idee achter dit beleid is dat zo beide partners financieel worden geprikkeld om te gaan werken.

Het oorspronkelijke individuele recht op algemene heffingskorting en de afbouw van de mogelijkheid voor overdracht bij een minstverdienende partner heeft gevolgen voor de relatie met uitkeringen. Een aantal uitkeringen, waaronder de bijstand, zijn gebaseerd op het referentieminimumloon. Bij de verstrekking van die uitkeringen wordt nog wel met tweemaal de heffingskorting gerekend. Om aan die ontstane ongelijkheid een einde te maken, is besloten om die zogenaamde dubbele algemene heffingskorting in de bijstand ook af te bouwen. De afbouw in de bijstand is later begonnen (in 2012) en wordt ook over een langere periode uitgesmeerd. Verwacht wordt dat die afbouw in 2039 is voltooid.

Als gevolg van de hiervoor beschreven samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid heeft een groep gezinnen, die momenteel landelijk wordt geschat op 6.400, een lager besteedbaar inkomen dan een vergelijkbaar gezin met een volledige bijstandsuitkering en ligt dit inkomen onder het bestaansminimum.

Op 27 september 2022 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) dat de gemeente een echtpaar met terugwerkende kracht compensatie moest geven voor het niet ontvangen van de maximale toeslagen (huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget). De CRvB oordeelde dat de gemeente daarom aan dat gezin meer algemene periodieke bijstand moest verstrekken.

Een nadeel van het verstrekken van meer algemene bijstand is dat daardoor het jaarinkomen voor de Inkomstenbelasting en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (o.a. huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget) ook hoger wordt met als gevolg dat er daardoor een lager bedrag aan huur- en zorgtoeslag wordt verstrekt. Kortom, aan de ene kant zijn er meer inkomsten en daardoor aan de andere kant weer minder.

Mede naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB heeft de regering opnieuw gezocht naar een oplossing voor deze situatie. Conclusie is dat een structurele oplossing voor dit probleem alleen mogelijk is door een wijziging via de fiscaliteit door bij die gezinnen minder belasting te heffen, maar dat kan pas op zijn vroegst met ingang van 2028. Die oplossing via de fiscaliteit duurt dan tot 2039 want dan is de afbouw in de bijstand ook voltooid.

Voor de tussenliggende periode (2022 tot 2028) is daarom op landelijk niveau (o.a. Ministerie van Financiën, Dienst Toeslagen, Belastingdienst, Ministerie SZW, VNG en Divosa) afgesproken om de getroffen gezinnen via de bijzondere bijstand te helpen.

Hierbij worden twee instrumentele oplossingen onderscheiden, te weten:

1. tijdvak 2022 tot en met 2024: inzet individuele bijzondere bijstand (=gemeentelijk beleid), en
2. tijdvak 2025 tot 2028: inzet categoriale bijzondere bijstand na aanpassing van de Participatiewet. Verwezen wordt naar het wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek. Geplande inwerkingtreding is 1 januari 2025.

Stimulansz heeft een "Handelingsperspectief" geschreven om gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van hun beleid voor de verstrekking van individuele bijzondere bijstand voor de periode 2022 tot en met 2024. Hierin staat dat gemeenten alleenverdienershuishoudens tegemoet kunnen komen als het gaat om:

1. echtparen van wie de toeslagen over 2023 en 2024 ten gevolge van deze problematiek lager zijn vastgesteld dan bij echtparen in een vergelijkbare leefsituatie met een volledige bijstandsuitkering; en
2. echtparen die in 2023 een terugvordering van huur- en/of zorgtoeslag over 2022 hebben gekregen die te wijten is aan deze problematiek, of een betalingsregeling hebben die daaruit voortkomt.

Opgemerkt wordt dat in de uitspraak van de CRvB van 27 september 2022 ook het gemis aan kindgebonden budget nog wordt benoemd. Sinds 2020 is het afbouwpunt van het kindgebonden budget naar een hoger bruto inkomen verschoven en dermate hoog, dat dit daarom nu niet meer onder de samenloop valt.

Bij het vormgeven van deze beleidsregels is dit onderscheid in de vergoeding voor het jaar 2022 en die voor de jaren 2023/2024 overgenomen.

Het Rijk kiest voor de regeling vanaf 2025 voor de methodiek van de categoriale bijzondere bijstand en niet voor die van de individuele bijzondere bijstand. Verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand kent een groter bereik en is aanzienlijk minder complex en arbeidsintensief dan via de individuele bijzondere bijstand.

Dit in combinatie met het feit dat het Rijk opteert voor een grofmazige regeling met een vaste jaarlijkse forfaitaire tegemoetkoming maakt dat de regeling vanaf 2025 qua uitvoering eenvoudiger wordt en zelfs de mogelijkheid biedt om aan bepaalde groepen gezinnen de tegemoetkoming ambtshalve te kunnen verstrekken. Gezinnen die tot de doelgroep behoren hoeven dan ook geen veelheid aan gegevens meer te verstrekken en de gemeente kan volstaan met een lichtere toets.

Gemeenten hebben bij het vormgeven van hun beleid bijzondere bijstand een bepaalde mate van autonomie. Van die bevoegdheid is gebruik gemaakt bij het vormgeven van deze beleidsregels door:

- niet het vigerende beleid bijzondere bijstand en de daarin opgenomen bepalingen over: draagkracht uit vermogen en inkomen en het aanvraagtijdvak op deze problematiek toe te passen, maar om hiervoor een aparte regeling te ontwerpen,
- voor een deel gebruik te maken van de bepalingen zoals thans vermeld in het wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek en hierop te anticiperen.

Voor meer details wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 Begrippen

Voor de begripsbepalingen wordt uitgegaan van de begrippen zoals die zijn vermeld in de Pw, de Bbz2004 en de Awb, tenzij in deze regeling anders is bepaald.

In het tweede lid, onder b is het begrip 'gezin' gedefinieerd. Dit begrip wijkt af van het begrip 'gezamenlijke huishouding', zoals dat is omschreven in artikel 3 van de Pw. De reden hiervoor is dat de Wet op de Inkomstenbelasting en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waaronder de huur- en zorgtoeslag vallen, uitgaan van het begrip 'fiscaal partner'. De voorwaarden om als fiscaal partner aangemerkt te worden wijken af van de voorwaarden om als 'gezamenlijke huishouding in de zin van de Pw gekwalificeerd te worden.

Ook zijn de begrippen 'toeslagenjaar' en 'toetsingsinkomen' gedefinieerd. Deze komen niet voor in de Participatiewet. De gebruikte begrippen zijn afkomstig uit de Wet op de Inkomstenbelasting (verzamelinkomen) en uit de Toeslagensystematiek (o.a. Proefberekening Toeslagen van de Belastingdienst/Toeslagen = loon voor de loonheffing/'fiscaal loon', 'loon loonbelasting (LB)/volksverzekeringen', 'LH-loon', of 'heffingsloon').

Artikel 2 Doelgroep

Bij de bepaling van de doelgroep is voor een groot deel aangesloten bij en wordt geanticipeerd op de doelgroep zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek.

In het eerste lid, onderdeel a, wordt bepaald dat het moet gaan om gezinnen die een uitkering ontvangen anders dan een uitkering op grond van Participatiewet. Voorbeelden daarvan zijn een uitkering op grond van de Werkloosheidswet (WW), of een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). Ook gezinnen die zo'n uitkering ontvangen, en daarnaast bijvoorbeeld een aanvullende bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet, kunnen onder deze regeling vallen. Dat is expliciet benoemd met de toevoeging 'eventueel aangevuld met een uitkering op grond van artikel 19 van de wet'.

In onderdeel b wordt bepaald dat het, binnen de groep die is afgebakend in onderdeel a, gaat om gezinnen die minder huur- en/of zorgtoeslag ontvangen, dan zij zouden ontvangen als zij een volledige bijstandsuitkering zouden ontvangen, als gevolg van de verschillende afbouwsystematieken van de dubbele algemene heffingskorting. Daarbij worden zij vergeleken met een gezin dat in alle voor de Participatiewet en toeslagen relevante kenmerken gelijk is, afgezien van het feit dat zij geen volledige bijstandsuitkering ontvangen, maar een andere uitkering niet op grond van de wet, met eventueel daarnaast een aanvullende bijstandsuitkering. De dubbele algemene heffingskorting wordt afgebouwd in artikel 37, tweede lid van de Participatiewet. In artikel 8.9 van de Wet inkomstenbelasting 2001 is de dubbele algemene heffingskorting reeds volledig afgebouwd voor gehuwden waarvan de minstverdienende partner geboren is na 1962. Gezinnen waarvan de minstverdienende partner geboren is vóór 1963, ontvangen nog altijd de maximale dubbele algemene heffingskorting.

In onderdeel c wordt bepaald dat het, binnen de groep die is afgebakend in de onderdelen a en b, gaat om gezinnen die door het ontvangen van minder huur- en/of zorgtoeslag, in een toeslagenjaar een inkomen genieten onder het bestaansminimum. In het tweede lid wordt de doelgroep verder beperkt tot gezinnen die daadwerkelijk in de gemeente wonen en daar ook over eigen woonruimte beschikken waarvoor commerciële huurlasten verschuldigd zijn.

Normaliter wordt bij de verstrekking van bijzondere bijstand ook beoordeeld of de aanvrager draagkracht uit vermogen heeft. De op grond van deze beleidsregels te verstrekken bijzondere bijstand komt in de plaats van gederfde toeslagen, de huur- en zorgtoeslag. Deze toeslagen komen immers niet volledig tot uitbetaling. De huur- en zorgtoeslag kennen veel hogere vermogensgrenzen, dan de vermogensgrens binnen de Participatiewet. Daarom is in het derde lid bepaald dat bij de beoordeling van het recht op

bijzondere bijstand op grond van deze regeling het vermogen buiten beschouwing blijft voor zover dit niet de vermogensgrenzen van de toeslagen te boven gaat.

Vanwege de afwijkende voorwaarden om voor bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek in aanmerking te kunnen komen, bepaalt het vierde lid dat het vigerende beleid bijzondere bijstand van de gemeente buiten toepassing blijft.

Artikel 3 Hoogte van de individuele bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek en wijze van uitbetaling

In het wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek opteert het Rijk voor een vaste tegemoetkoming die ambtshalve (of op aanvraag) aan de betreffende gezinnen kan worden verstrekt. Deze tijdelijke regeling geldt voor de jaren 2025 tot en met 2027. De regering erkent dat deze overbruggingsregeling een grofmazige regeling betreft. De hoogte van de tegemoetkoming wordt jaarlijks bepaald op basis van een analyse van de Belastingdienst in samenwerking met de Dienst Toeslagen en het UWV. Voor de jaren 2022 tot en met 2024 kan hierop nog niet worden geanticipeerd.

Voor het vergoedingsjaar 2022 wordt de hoogte van de bijzondere bijstand afgestemd op het bedrag aan huur- en/of zorgtoeslag wat door de Belastingdienst/Toeslagen wordt teruggevorderd of verrekend. Voor de vergoedingsjaren 2023 en 2024 wordt de hoogte van de te verstrekken bijzondere bijstand bepaald door de hoogte van de door het gezin ontvangen toeslagen af te zetten tegen de hoogte van de toeslagen die het gezin zou hebben ontvangen als zij alléén een bijstandsuitkering zou krijgen.

De systematiek van de toeslagen is dat die veelal jaarlijks in december voorlopig worden vastgesteld voor het nieuwe kalenderjaar, maandelijks worden uitbetaald en pas definitief worden vastgesteld in de loop van het daarop volgende kalenderjaar. Zo worden de toeslagen over het kalenderjaar 2023 pas medio 2024 definitief vastgesteld door de Belastingdienst/ Toeslagen. Deze systematiek brengt met zich mee dat als een gemeente het toe te kennen bedrag aan bijzondere bijstand 100% zuiver wil beoordelen en vaststellen dat er twee werkwijzen mogelijk zijn te weten:

- de beslissing op de aanvraag bijzondere bijstand alleenverdienersproblematiek kan pas worden genomen nadat de definitieve vaststelling van de Belastingdienst/Toeslagen over een toeslagenjaar bekend is. Dat is in de praktijk pas ten minste een half jaar na afloop van het toeslagenjaar waarop de toeslagen betrekking hebben. Het nadeel is dat een gezin dan wel heel lang moet wachten op de beslissing bijzondere bijstand terwijl men al die tijd wel heeft moeten rondkomen van een inkomen wat onder het bestaansminimum ligt;
- de gemeente neemt op een eerder tijdstip een “voorlopig besluit” op basis van de beschikking voorlopige vaststelling van de Belastingdienst/Toeslagen en neemt een definitief besluit zodra de beschikking definitieve vaststelling van de Belastingdienst/Toeslagen bekend is. Dit is zowel voor het gezin als ook de gemeente een heel administratief belastende werkwijze. Het gezin moet immers tweemaal gegevens overleggen en de gemeente moet die gegevens tweemaal beoordelen en ook tweemaal een besluit nemen. Als er een verschil zit tussen de beschikking voorlopige en definitieve vaststelling van de Belastingdienst/Toeslagen moet het verschil of worden nabetaald of moet het gezin een deel terugbetalen.

Gelet op de hiervoor beschreven nadelen van deze werkwijzen, wordt geopteerd voor een iets grofmazige werkwijze waarbij de beoordeling van het recht op bijzondere bijstand wordt gebaseerd op:

- over de toeslagjaren 2022 en 2023: de definitieve beschikking van de Belastingdienst/ Toeslagen. Op het moment van de start van de uitvoering van deze regeling hebben de meeste gezinnen de definitieve beschikking over zowel 2022 als ook die over 2023 al ontvangen.
- over het toeslagjaar 2024: de voorlopige beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen.

Die voorlopige beschikking is vaak al voor aanvang van het nieuwe kalenderjaar bij het gezin bekend, of binnen een paar maanden nadat het gezin een aanvraag voor toeslagen, of een eventuele wijziging daarvan, heeft ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Risico is wel dat de beschikking definitieve vaststelling 2024 van de Belastingdienst/Toeslagen kan afwijken van de beschikking voorlopige vaststelling. In zo'n geval kan het gezin te veel of te weinig bijzondere bijstand hebben gehad. Hier staat tegenover dat deze werkwijze veel minder administratief belastend is en het gezin ook eerder een besluit bijzondere bijstand kan krijgen.

Van belang is ook dat het Rijk vanaf het jaar 2025 opteert voor een landelijke categoriale regeling via de bijzondere bijstand met een forfaitair vergoedingsbedrag. Dat forfaitair vergoedingsbedrag zal vaak niet exact overeenstemmen met het bedrag bij een maatwerkberekening.

Bijkomend is nog dat volgens het landelijke huurprijsbeleid verhuurders periodiek hun huren mogen aanpassen, vaak per 1 juli van elk jaar. Gevolg hiervan is dat veel gezinnen in het eerste halfjaar een andere huur betalen dan in het tweede halfjaar. De te betalen huur heeft effect op de hoogte van het recht op huurtoeslag. Bij een hele zuivere benadering moet er dan op jaarbasis eigenlijk met twee verschillende huurbedragen worden gerekend. Dit brengt zowel voor het gezin als ook de gemeente een hogere administratieve belasting met zich mee. Er van uitgaande dat verhuurders vaker hun huur verhogen in plaats van verlagen, wordt geopteerd voor een werkwijze waarbij bij de berekening van de huurtoeslag steeds wordt uitgegaan van de huurlasten die een gezin per 1 juli in een kalenderjaar moet betalen. Voor de meeste gezinnen zal dit er toe leiden dat er een iets hoger recht op huurtoeslag uit de berekening komt waardoor ook de te verstrekken bijzondere bijstand iets hoger uitvalt.

In de Toelichting algemeen is al aangegeven dat het Rijk vanaf het jaar 2025 voor een grofmazige categoriale regeling kiest met een vaste jaarlijkse forfaitaire tegemoetkoming.

Met de hiervoor beschreven beleidskeuzes wordt al enigszins vooruitgelopen op die landelijke categoriale regeling in 2025 waarbij ook niet op individueel casusniveau exact de hoogte van de te verstrekken bijzondere bijstand wordt bepaald.

Om een uniforme en goede berekening te kunnen maken van de door het gezin in een toetsingsjaar gemiste huur -en zorgtoeslag, is in het tweede lid bepaald dat voor die berekening gebruik gemaakt wordt van de landelijke Proefberekening van de Belastingdienst/Toeslagen - website: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/toeslagen/content/hulpmiddel-proefberekening-toeslagen>.

Voor de te maken vergelijking met een gezin wat het gehele kalenderjaar uitsluitend algemene periodieke bijstand heeft ontvangen wordt bij de uitvraag van het jaarinkomen bij die proefberekening uitgegaan van het belastbaar jaarinkomen van een bijstandsgesin. Als er in een toetsingsjaar sprake is van medebewoning, wordt gerekend met het belastbaar Pw-inkomen op grond van art. 22a Pw (=toepassing z.g. kostendelersnorm). De overweging hierbij is dat bij de berekening van de huurtoeslag de Belastingdienst/Toeslagen ook rekening houdt met het inkomen van thuiswonende kinderen en medebewoners.

Het derde lid regelt of de te verstrekken bijzondere bijstand als één bedrag voor een heel kalenderjaar wordt berekend en uitbetaald of dat dit op maandbasis geschiedt. Bepalend hiervoor is of de toe te kennen en uit te keren bijzondere bijstand betrekking heeft op een al verstreken periode of op een toekomstig tijdvak.

Het vierde lid bepaalt dat de uit te keren bijzondere bijstand als hoofdregel aan het gezin zelf wordt betaald en dat daarvan in uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een gezin kampt met gokverslaving, in de schuldhulpverlening zit of bij een terugvordering van de Belastingdienst/Toeslagen.

Het vijfde lid voorziet in de situatie dat er sprake is van ex-fiscaal partners als bedoeld in artikel 4, vierde lid. In zo'n situatie wordt het aan de voormalige leefeenheid uit te betalen bedrag gesplitst waarbij iedere partner de helft van dat bedrag krijgt.

Artikel 4 Aanvraag

In lid 1 wordt beschreven dat een digitale aanvraag de voorkeur geniet. Dit is zowel voor het gezin als ook voor de gemeente de snelste, eenvoudigste en efficiëntste aanvraagprocedure. Gezinnen kunnen dit eenvoudig vanuit huis met hun computer of tablet regelen en behoeven daarvoor verder geen contact op te nemen met de gemeente als zij geen (aanvullende) vragen hebben. Uiteraard blijft er voor een gezin wat niet digitaal vaardig is de mogelijkheid bestaan om een aanvraag op papier in te dienen. Uit jurisprudentie van de CRvB d.d. 17 dec. 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:4112, blijkt dat de aanvraagdatum bepalend is voor het antwoord op de vraag welke gemeente bevoegd is om op de aanvraag bijzondere bijstand te beslissen. Omdat deze regeling terugwerkt tot en met het toeslagenjaar 2022 dient er rekening mee te worden gehouden dat inwoners thans een andere woonplaats hebben dan voorheen. Het tweede lid bepaalt dat niet relevant is wat de woonplaats van de aanvrager was toen de kosten waarvoor de bijzondere bijstand wordt aangevraagd zich voordeden. Als de aanvraag wordt ingediend bij het verkeerde bestuursorgaan, dan dient dat bestuursorgaan de aanvraag op grond van artikel 2:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onverwijld door te sturen naar het orgaan wat wel bevoegd is.

In het derde lid staat beschreven gedurende welke periode een gezin een aanvraag bijzondere bijstand kan indienen om bijzondere bijstand te krijgen over de jaren 2022 tot en met 2024.

Voorgesteld wordt die termijn te begrenzen tot 1 juli 2025. In juli 2024 hebben gemeenten lijstwerk ontvangen met daarop de Burgerservicenummers van de alleenverdienende gezinnen in hun gemeenten die getroffen zijn door deze problematiek. Op basis van dat lijstwerk zijn die gezinnen inmiddels heel gericht voorgelicht over deze ingewikkelde problematiek en zijn zij benaderd om een aanvraag in te dienen. Deze gezinnen hebben dan nog ongeveer een half jaar de tijd om daadwerkelijk een aanvraag voor deze regeling in te dienen.

Per 1 januari 2025 treedt de landelijke categoriale regeling via de bijzondere bijstand in werking treedt met daarbij de mogelijkheid om aan bepaalde groepen gezinnen de vergoeding ambtshalve te verstrekken. Een samenloop van het kunnen aanvragen van die twee regelingen tegelijkertijd wordt onwenselijk geacht. In het tweede halfjaar kan dan ambtshalve de forfaitaire compensatie worden toegekend. Het vierde lid regelt welke bewijsstukken bij welke toetsingsjaren aangeleverd moeten worden. Dit spreekt voor zich en behoeft geen verdere toelichting.

Omdat de bijzondere bijstand niet alleen betrekking heeft op het toeslagenjaar 2024 maar ook op de jaren 2022 en 2023 valt niet uit te sluiten dat er casussen zijn waarbij in het verleden sprake was van fiscaal partners maar dat die relatie intussen is verbroken. Als men niet in goede harmonie uit elkaar is gegaan dan is het lastig, of onmogelijk, om te verlangen dat beide ex-fiscaal partners een gezamenlijke bijstandsaanvraag indienen. Voor die situaties wordt afgeweken van de hoofdregel dat de bijstandsaanvraag door beide partners gezamenlijk moet worden ingediend. Dit staat beschreven in het vijfde lid.

Artikel 5 C iteertitel en inwerkingtreding

Met verwijzing naar artikel 4, eerste lid en de vergoeding van bijzondere bijstand over het kalenderjaar 2022 op basis van het terugvorderingsbesluit, of verrekening, van de Belastingdienst/Toeslagen van

medio 2023 of latere datum, wordt voorgesteld om aan deze beleidsregels terugwerkende kracht te verbinden tot en met het toeslagenjaar 2022.

Verder is het logisch dat de lokale beleidsregels vervallen zodra de landelijk regeling op basis van het voorgestelde nieuwe artikel 35a van de Participatiewet (zie wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek in verband met categoriale bijzondere bijstand voor alleenverdieners) in werking treedt. De lokale beleidsregels blijven uiteraard nog wel gelden voor tijdig ingediende aanvragen (zie artikel 4, tweede lid van de regeling) waarop nog geen besluit is genomen op de dag dat de nieuwe landelijke regeling in werking treedt. Dat geldt ook voor bezwaar- en beroepsschriften tegen besluiten op aanvragen bijzondere bijstand over de toeslagenjaren 2022, 2023 en 2024.