

Beleidsregels Tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek gemeente Groningen

HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN DE GEMEENTE GRONINGEN;

gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 78gg van de Participatiewet;

BESLUIT:

vast te stellen de “Beleidsregels Tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek gemeente Groningen”

Artikel 1: Begripsbepalingen

In deze beleidsregels wordt verstaan onder:

- a. college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen;
- b. gemeente: gemeente Groningen;
- c. huishouden: twee personen die fiscaal partner en toeslagpartner van elkaar zijn voor het jaar waarop de vaste tegemoetkoming betrekking heeft;
- d. vaste tegemoetkoming: het bedrag dat over de kalenderjaren 2025, 2026 en 2027 per jaar wordt vastgesteld bij ministeriële regeling in het kader van artikel 78gg van de Participatiewet;
- e. wet: Participatiewet.

Artikel 2: Doel en doelgroep

Doel van deze beleidsregels is om aan te geven in welke situaties en onder welke voorwaarden een vaste tegemoetkoming op grond van artikel 78gg van de wet kan worden verstrekt aan alleenverdienende huishoudens, de zogenoemde ‘alleenverdieners’. Een alleenverdiener is een huishouden dat:

- a. een inkomen heeft uit een uitkering, niet zijnde een uitkering op grond van artikel 19 van de wet, eventueel aangevuld met een uitkering op grond van de wet;
- b. vergeleken met een vergelijkbaar huishouden, waarvoor het inkomen uit enkel een uitkering op grond van artikel 19 van de wet bestaat, een lager bedrag aan tegemoetkomingen met toepassing van Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ontvangt, als gevolg van de verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskortingen, bedoeld in artikel 37, tweede lid van de wet en in artikel 8.9 van de Wet inkomstenbelasting 2001; en
- c. een netto-inkomen en tegemoetkomingen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ontvangt dat in totaal lager ligt dan bij een vergelijkbaar huishouden waarvoor het inkomen uit een uitkering enkel bestaat uit een uitkering op grond van artikel 19 van de wet, vanwege hetgeen genoemd is onder onderdeel b.

Artikel 3: Ambtshalve toekenning

1. Het college kent aan ieder huishouden waarvan voor het betreffende kalenderjaar het Burgerservicenummer van de meestverdienende partner is verstrekt aan het college op grond van artikel 78gg, vijfde lid van de wet, ambtshalve de vaste tegemoetkoming voor dat kalenderjaar toe.
2. Het college kent de vaste tegemoetkoming over kalenderjaar 2025 ambtshalve toe aan het huishouden, indien:
 - a. het huishouden voor 2025 nog geen vaste tegemoetkoming toegekend heeft gekregen;
 - b. voor 2025 het burgerservicenummer van de meestverdienende partner in het huishouden niet is verstrekt aan het college op grond van artikel 78gg, vijfde lid van de wet;
 - c. op basis van de bij het college bekende gegevens uit 2023 of 2024, het college vermoedt dat het huishouden aanspraak kan maken op de vaste tegemoetkoming;
 - d. er zich tussentijds geen relevante wijzigingen hebben voorgedaan in de situatie van het huishouden of de achterliggende wetten; en
 - e. de meestverdienende partner ingeschreven staat in de gemeente.
3. Het college kent de vaste tegemoetkoming over de kalenderjaren 2026 en 2027 ambtshalve toe aan het huishouden, indien:
 - a. het huishouden voor het betreffende jaar nog geen vaste tegemoetkoming toegekend heeft gekregen;
 - b. voor het betreffende jaar het burgerservicenummer van de meestverdienende partner in het huishouden niet is verstrekt aan het college op grond van artikel 78gg, vijfde lid van de wet;

- c. op basis van de bij het college bekende gegevens uit het direct voorafgaande jaar, het college vermoedt dat het huishouden aanspraak kan maken op de vaste tegemoetkoming;
 - d. er zich tussentijds geen relevante wijzigingen hebben voorgedaan in de situatie van het huishouden of de achterliggende wetten; en
 - e. de meestverdienende partner ingeschreven staat in de gemeente.
4. Voor de beoordeling van de onderdelen d en e van de leden 2 en 3 geldt als peildatum 1 juli van het kalenderjaar waarvoor de vaste tegemoetkoming kan worden toegekend.

Artikel 4: Aanvraag zelfmelder

1. Het huishouden kan een aanvraag om een vaste tegemoetkoming over de kalenderjaren 2025, 2026 en 2027 indienen bij het college. De aanvraag is vormvrij.
2. Het college beoordeelt of het huishouden een alleenverdiener is als bedoeld in artikel 2.
3. Het college beoordeelt of de meestverdienende partner in het huishouden op de datum van de aanvraag inwoner van de gemeente is en het huishouden voor het betreffende jaar nog geen vaste tegemoetkoming heeft ontvangen.
4. Bij de vaststelling van het inkomen om te bepalen of het huishouden tot de doelgroep van alleenverdieners behoort, telt alleen het inkomen van beide fiscale- en toeslagpartners mee.
5. Als er sprake is van een vast maandinkomen, toetst het college het inkomen van de maand direct voorafgaand aan de maand waarin de aanvraag is gedaan. Het college rekent dit maandinkomen om naar een verwacht jaarinkomen.
6. Als er sprake is van een variabel maandinkomen, toetst het college het inkomen van de drie achtereenvolgende maanden direct voorafgaand aan de maand waarin de aanvraag is gedaan. Het college rekent deze maandinkomens om naar een verwacht jaarinkomen.
7. Als de definitieve aanslag inkomstenbelasting of definitieve beschikking voor toeslagen over het kalenderjaar waarover de tegemoetkoming wordt aangevraagd al bekend is, dan gebruikt het college het belastbaar jaarinkomen waarop deze aanslag of beschikking is gebaseerd.
8. Bij de vaststelling van het vermogen hanteert het college de vermogensgrens van de zorgtoeslag zoals die geldt voor het kalenderjaar waarover de vaste tegemoetkoming wordt aangevraagd. Het peilmoment van het vermogen is 1 januari van het betreffende kalenderjaar.
9. De aanvraag voor de vaste tegemoetkoming kan in het betreffende kalenderjaar worden ingediend vanaf de maand april. De aanvraag termijn eindigt op 31 december van het daaropvolgende jaar.

Artikel 5: Toekenning en verstrekking

Het college kent de vaste tegemoetkoming eenmalig voor het betreffende kalenderjaar toe en verstrekt het gehele bedrag in een keer.

Artikel 6: Ingangsdatum

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na die van bekendmaking en werken terug tot en met 1 juli 2025.

Artikel 7: Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Beleidsregels Tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek gemeente Groningen.

Aldus vastgesteld op 8 juli 2025.

*De burgemeester,
R.J. Kamminga*

*De secretaris,
S. Gerritsen*

Algemene toelichting

Iedereen in Nederland heeft recht op een besteedbaar inkomen op het bestaansminimum. Dit bedrag is afhankelijk van leeftijd en leefsituatie. Mensen met lage inkomens krijgen extra ondersteuning door middel van toeslagen. Een groep huishoudens ontvangt door een ongelukkige samenloop van wet- en regelgeving te weinig toeslagen. Dit heeft nadelige gevolgen voor het netto-inkomen van deze huishoudens. Zij ontvangen een netto-inkomen dat lager is dan een vergelijkbaar (echt)paar met bijstand en maximale toeslagen. Daarmee komen zij netto uit onder het bestaansminimum. Deze omstandigheden noemen we de Alleenverdienersproblematiek. Het betreft inwoners met een loongerelateerde uitkering (WW, ZW, WAO, WIA) of de Wajong. Eventueel wordt deze uitkering aangevuld met een beperkt inkomen uit arbeid of bijstand. Het betreft landelijk ongeveer 6000 inwoners.

Deze problematiek ontstond in 2009 toen de overdraagbaarheid van de Algemene Heffingskorting gefaseerd werd afgebouwd (volledige afbouw in 2023), en daarbij een andere afbouw volgde dan de bijstandsuitkering (volledige afbouw in 2036). Het wegnemen van deze ongewenste situatie wordt in 3 fasen gecorrigeerd waarbij het rijk gemeenten heeft verzocht hierbij te ondersteunen in fase 1 en 2.

- Fase 1: Gemeenten helpen het rijk in 2023 en 2024 met een oplossing via individuele bijzondere bijstand. Hiervoor is een handelingsperspectief geboden.
- Fase 2: Gemeenten helpen het rijk in 2025, 2026 en 2027 met (de uitvoering van) de Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek.
- Fase 3: Vanaf 2028 is door de Belastingdienst een definitieve oplossing voorzien via de fiscaliteit (de inkomstenbelasting).

De beleidsregels die nu voorliggen hebben betrekking op fase 2.

De grondslag van de verstrekking van de vaste tegemoetkoming, als bedoeld in deze beleidsregels, is vastgelegd in de Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek (Wtrap) en is in werking getreden op 1 januari 2025. Deze wet is een aparte regeling binnen de Participatiewet (artikel 78gg). De hoogte van de vaste tegemoetkoming wordt jaarlijks bij ministeriële regeling vastgesteld en is onderdeel van de Regeling Participatiewet, IOAW en IOAZ. Voor het kalenderjaar 2025 is de tegemoetkoming vastgesteld op € 1.000 per huishouden. De hoogte van het bedrag is gebaseerd op statistieken over gemiste toeslagen. Hieruit blijkt dat in 2021-2023 alleenverdieners gemiddeld € 560 meer aan toeslagen hadden kunnen ontvangen als hun inkomen alleen uit een bijstandsuitkering had bestaan. Door de tegemoetkoming op € 1000 vast te stellen worden vrijwel alle alleenverdienende huishoudens voldoende (en deels over-) gecompenseerd. Mocht een enkele alleenverdiener hiermee toch te weinig gecompenseerd worden, dan kan aanvullend bijzondere bijstand worden verstrekt.

De belastingdienst stelt jaarlijks op grond van een analyse van de definitieve inkomens- en vermogensgegevens een lijst op met huishoudens die vallen onder de doelgroep van de alleenverdienersproblematiek. Het Inlichtingenbureau deelt de bij de Belastingdienst bekende Burgerservicenummers van de meestverdienende partner van de betrokken huishoudens via het gegevensportaal met gemeenten (art. 78gg, vijfde lid van de wet). Huishoudens die op de lijst staan kunnen de vaste tegemoetkoming vervolgens ambtshalve ontvangen. Voor deze huishoudens hoeft het college dus niet meer het recht vast te stellen (art. 3, eerste lid).

Aangezien de definitieve inkomens- en vermogensgegevens die de belastingdienst gebruikt om de doelgroep met alleenverdienersproblematiek op te sporen pas na twee jaar bekend zijn (t-2) is de lijst van de belastingdienst altijd gedateerd. Dit leidt ertoe dat huishoudens die korter dan twee jaar geleden tot de doelgroep van alleenverdienersproblematiek zijn gaan behoren niet op lijst voorkomen. Er zijn verschillende mogelijkheden om deze huishoudens eveneens in aanmerking te laten komen voor de vaste tegemoetkoming als zij daar recht op hebben.

Aan bij het college bekende alleenverdienershuishoudens waarvan het college het vermoeden heeft dat zij ook in het betreffende jaar tot de doelgroep behoren kan eveneens ambtshalve de vaste tegemoetkoming worden uitgekeerd (art. 3, tweede en derde lid).

Dit vermoeden kan nooit blijken uit het feit dat het huishouden het jaar daarvoor op de lijst van de Belastingdienst stond. Dit komt door de systematiek van de belastingdienst (t-2). Het is bekend dat een deel van de huishoudens (40-50%) op de lijst feitelijk al geen alleenverdienershuishouden meer is op het moment dat zij ambtshalve de tegemoetkoming ontvangen. Een vermoeden dat recht bestaat op de vaste tegemoetkoming moet dus altijd zijn gebaseerd op een situatie dat het college in een eerder jaar zelf heeft vastgesteld dat het een alleenverdienershuishouden betreft en een tegemoetkoming heeft uitgekeerd.

De regering accepteert het feit dat een deel van de alleenverdieners wordt overgecompenseerd, omdat een gerichtere aanpak onuitvoerbaar is voor gemeenten: de uitvoeringslasten zijn dan volgens de VNG te groot (Tweede Kamer, vergaderjaar 2024-2025, 36 617, nr. 3, p. 23-24).

Huishoudens die zelf het vermoeden hebben tot de doelgroep te behoren kunnen een aanvraag indienen. Dit zijn in deze beleidsregels de zogenoemde 'zelfmelders' (art. 4).

Artikelsgewijze toelichting

Enkel de bepalingen die nadere toelichting behoeven, worden hier behandeld.

Artikel 3: Ambtshalve toekenning

Tweede lid

Over 2025 wordt onder voorwaarden aan bekende huishoudens uit fase I (2023 en/of 2024) de vaste tegemoetkoming ambtshalve toegekend.

Met 'of' in onderdeel c wordt mede begrepen de situatie dat zowel over 2023 als 2024 bijzondere bijstand voor gemiste toeslagen is toegekend (Aanwijzingen voor de decentrale regelgeving, tweede herziene druk, p. 58.).

Derde lid

Over 2026 wordt onder voorwaarden aan bekende huishoudens uit 2025 (fase II) de vaste tegemoetkoming toegekend en over 2027 aan bekende huishoudens uit 2026 (fase II) (zie Handreiking Fase II Tijdelijke regeling Alleenverdienersproblematiek van de VNG, mei 2025, p. 13 en Format beleidsregels Alleenverdienersproblematiek van de VNG, februari 2025, p. 10). Met 'bekende huishoudens' wordt zoals hierboven uitgelegd alleen bedoeld huishoudens ten aanzien waarvan de gemeente *zelf* heeft beoordeeld dat zij in 2025 of 2026 behoren tot de doelgroep alleenverdieners.

Tweede en derde lid, onderdeel d

Voor het beoordelen of zich in de *financiële* situatie van bij de gemeente bekende huishoudens een wijziging heeft voorgedaan, wordt aangesloten bij de systematiek van artikel 4, vijfde en zesde lid. Dit betekent dat het inkomen een maand dan wel drie maanden direct voorafgaand aan de maand waarin de peildatum valt wordt getoetst.

Vierde lid

Als peildatum is voor 1 juli gekozen omdat ieder jaar vanaf 1 juli de afhandeling van de ambtshalve toekenningen plaatsvindt.

Artikel 4: Aanvraag zelfmelder

Er zijn ook huishoudens die om verschillende redenen niet in beeld zijn. Zij komen niet voor op de lijst van de belastingdienst en zijn niet bij de gemeente bekend, omdat zij in de voorliggende jaren geen tegemoetkoming hebben ontvangen. Het kan gaan om huishoudens die pas na de peilmomenten van belastingdienst en gemeente tot de doelgroep zijn gaan behoren, bijvoorbeeld doordat een medebewoner in de loop van het jaar vertrekt of omdat een inwoner met een loongerelateerde uitkering in de loop van het jaar gaat samenwonen.

Wanneer een zelfmelder een aanvraag indient, controleert de gemeente eerst of de melder staat ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie. Als het huishouden een inkomen heeft onder het bestaansminimum wordt nagegaan of er (nog) andere factoren een rol spelen, waarvoor reguliere hulpverlening kan worden ingezet. Daarna neemt de gemeente de aanvraag in behandeling en toetst op basis van inkomen en vermogen of het een alleenverdienershuishouden betreft.

De snelste wijze om te beoordelen of een huishouden recht heeft op een vaste tegemoetkoming is vaststellen of het huishouden zorgtoeslag tekortkomt (stap 1). Deze analyse is relatief eenvoudig. Het is echter mogelijk dat er geen tekort is aan zorgtoeslag maar er toch sprake is van een alleenverdiener, omdat er een tekort is bij de huurtoeslag (stap 2). Voor de berekening van een eventueel tekort aan zorg- of huurtoeslag wordt verwezen naar hoofdstuk 5.3 en 5.4 van de Handreiking Fase II Tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek van de VNG, mei 2025. Wanneer wordt vastgesteld dat het een alleenverdienershuishouden betreft, verstrekt de gemeente de tegemoetkoming.

Negende lid

Een huishouden heeft een jaar en negen maanden de tijd om een aanvraag in te dienen. Dit betekent voor bijvoorbeeld de aanvraagtermijn voor een vaste tegemoetkoming over 2025 dat de aanvraagperiode start op 1 april 2025 en eindigt op 31 december 2026.

Artikel 5: Toekenning en verstrekking

Eenmaal toegekende tegemoetkoming wordt niet teruggevorderd en er kan geen beslag op worden gelegd (art. 78gg, derde en zesde lid van de wet). Hiermee wordt gegarandeerd dat de tegemoetkoming daadwerkelijk kan worden besteed aan noodzakelijke kosten voor levensonderhoud.

Artikel 6: Ingangsdatum

Aan deze beleidsregels wordt terugwerkende kracht verleend tot en met 1 juli 2025. De reden hiervoor is dat met ingang van deze datum worden begonnen met de afhandeling van ambtshalve toekenningen (zie artikel 3, vierde lid).