

Vergaderjaar 2024–2025

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 773

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2024

Een groep alleenverdienende huishoudens heeft door een samenloop van sociale zekerheid, toeslagen, en fiscaliteit een lager besteedbaar inkomen dan een vergelijkbaar huishouden in de bijstand. Uw Kamer en onze ambtsvoorgangers hebben zich het afgelopen jaar ingezet om hen een oplossing te bieden. Het kabinet deelt de noodzaak hiertoe. Duizenden huishoudens moeten als gevolg van overheidsbeleid rondkomen van minder dan het bestaansminimum. Vaak weten zij niet dat dit hen overkomt en kunnen zij dus niet om compensatie vragen. Dit vinden wij schrijnend en onwenselijk; bestaanszekerheid bieden is één van de belangrijkste taken van de overheid. Daarbij hoort de zekerheid van een bestaansminimum. Wij zetten de voorgenomen oplossing daarom onverminderd door. Samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties werken de Ministeries van Financiën en SZW aan de uitvoering van de drie stappen in deze oplossing: individuele bijzondere bijstand en de motie Warmerdam c.s.¹ (2023–2024), de tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek (2025–2027) en de fiscale oplossing (2028 en verder). Hierbij betrekken we ook de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR).

Met de voorliggende brief komen wij tegemoet aan de toezegging uw Kamer periodiek te informeren over de alleenverdienersproblematiek.² Eerst beschrijven wij de voortgang op de drie stappen sinds de Kamerbrief van 24 juni jl.³ Daarna gaan wij in op de resultaten van de lerende

¹ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 719

² Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 697; Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 746

³ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 763

evaluatie die in de brief van 2 juni 2023 door het toenmalig kabinet is aangekondigd.⁴

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

In 2023 en 2024 kunnen gemeenten huishoudens die geraakt worden door de alleenverdienersproblematiek en zich melden, compenseren via de individuele bijzondere bijstand.⁵ Uw Kamer heeft met de motie Warmerdam c.s. opgeroepen om mogelijk gedupeerde huishoudens proactief te benaderen. Hiervoor is het noodzakelijk dat gemeenten kunnen beschikken over een lijst van mogelijke alleenverdienershuishoudens.

Een dergelijke lijst hebben gemeenten zowel nodig voor de huidige ondersteuning via de individuele bijzondere bijstand als voor de aankomende tijdelijke regeling. Zoals toegelicht in de voortgangsbrief van 24 juni jl. konden gemeenten via het Inlichtingenbureau een verzoek indienen bij de Belastingdienst om een lijst te ontvangen met burgerservicenummers (BSN's) van inwoners die vermoedelijk onder het bestaansminimum leven als gevolg van de alleenverdienersproblematiek. Inmiddels zijn al deze BSN's doorgegeven aan de gemeenten. Dit is een belangrijke stap in de uitvoering van de motie. We danken de Belastingdienst, Dienst Toeslagen en het Inlichtingenbureau voor hun inspanningen. Daarnaast danken wij de gemeenten voor hun waardevolle inzet om alleenverdieners te helpen. Om gemeenten te ondersteunen bij deze inzet heeft het Ministerie van SZW een handreiking en modelteksten laten maken.⁶ Deze zijn recent bijgewerkt. Daarnaast heeft het kabinet met de septembercirculaire van het gemeentefonds financiering beschikbaar gesteld aan gemeenten.⁷

Tijdelijke regeling via gemeenten (2025–2027)

Om de ondersteuning eenvoudiger en uitvoerbaarder te maken voor inwoners en gemeenten, kiest het kabinet ervoor om in afwachting van de fiscale oplossing de betrokken huishoudens zoveel mogelijk ambtshalve een vaste tegemoetkoming te geven voor de jaren 2025, 2026 en 2027. Het kabinet geeft hiermee invulling aan de randvoorwaarden die door gemeenten gesteld zijn om voor deze periode de betrokken huishoudens te helpen. Voor deze vereenvoudiging is een wijziging van de Participatiewet nodig. Het wetsvoorstel hiertoe is op 19 september jl. aangeboden aan uw Kamer voor behandeling.⁸ Met de motie Maatoug c.s. heeft uw Kamer uitgesproken het wetsvoorstel met voorrang te willen behandelen.⁹ Gelet op het belang van inwerkingtreding van de regeling per 1 januari 2025 waarderen wij dit voornemen.

Fiscale oplossing (2028 en verder)

Met Prinsjesdag is het wetsvoorstel Belastingplan 2025 aan de Tweede Kamer aangeboden, met daarin het voorstel tot een gerichte verruiming

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 716

⁵ Bij gemeenten staat dit ook bekend als het «huidig handelingsperspectief» uit het Gemeentenuws van SZW 2023–1.

⁶ Zie voor de handreiking: Alleenverdieners-problematiek – Informatie voor gemeenten | Stimulansz.

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 600-B, nr. 4. Een toelichting op de budgetten is beschikbaar op rijksoverheid.nl: Voorpublicatie van budgetten Alleenverdienersproblematiek voor gemeenten | Publicatie | Rijksoverheid.nl

⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 617, nr. 2

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 757

van de uitbetaling van de algemene heffingskorting (AHK).¹⁰ Het voorstel wordt daarom behandeld in de vaste commissie Financiën van uw Kamer.

De inwerkingtredingsdatum van de voorgestelde verruiming wordt vastgesteld bij koninklijk besluit. Beoogd is 2028, zoals toegezegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in de brief van 19 september 2023.¹¹ Welke inwerkingtredingsdatum haalbaar is, is vanwege de overvolle IV-planning van de Belastingdienst op dit moment nog niet met zekerheid vast te stellen. Na inwerkingtreding van de voorgestelde verruiming, vormt de versobering van de uitbetaling AHK¹² in de inkomstenbelasting geen oorzaak meer voor huishoudens om bij de gemeente aan te kloppen voor aanvullende bijstand. Alleenverdieners-huishoudens met een belastbaar inkomen op of boven het wettelijk minimumloon komen na het doen van aangifte inkomstenbelasting netto niet meer onder het sociaal minimum. Er is ook geen sprake meer van de samenlopende gevolgen: de verhoging van het bruto-inkomen die leidt tot afbouw van toeslagen. De insteek van deze oplossing is daarmee anders dan de tijdelijke regeling. Met de tijdelijke regeling wordt beoogd helemaal aan het einde van de samenloop van regelingen de afbouw van toeslagen te compenseren. Met de fiscale oplossing wordt de oorzaak aan het begin weggenomen.

De fiscale oplossing neemt de oorzaak systemisch weg, maar is tegelijkertijd – net zoals voor de versobering van de uitbetaling AHK – ingebed in de systematiek van Wet inkomstenbelasting 2001 met de daarbij behorende voor- en nadelen.

Dat betekent dat betrokkenen aangifte inkomstenbelasting moeten doen om de uitbetaling van de AHK te ontvangen. Het exacte bedrag van de uitbetaling AHK wordt pas definitief bij de definitieve aanslag inkomstenbelasting, op het moment dat het belastbare (arbeids)inkomen van het afgelopen kalenderjaar wordt vastgesteld. Als huishoudens de uitbetaling in de actualiteit willen ontvangen, is een voorlopige aangifte met een schatting van het (arbeids)inkomen nodig. Dat vraagt veel doenvermogen en er bestaat een risico op terugvorderen en niet-gebruik – iets waar de Belastingdienst met haar ervaring bij deze doelgroep ook voor waarschuwt in de uitvoeringstoets bij het voorstel. De Belastingdienst geeft aan zich in te spannen om belastingplichtigen zo goed mogelijk te helpen, maar de risico's van terugvorderen en niet-gebruik daarmee niet weg te kunnen nemen.

Kabinetsreactie lerende evaluatie NSOB

Het is niet alleen noodzakelijk dat de alleenverdienersproblematiek alsnog wordt aangepakt, maar ook dat er lessen worden getrokken uit het ontstaan en verloop van de problematiek. Er kwam gedurende lange tijd geen oplossing voor een reeds in 2016 geconstateerd probleem. Het toenmalig kabinet heeft in de brief van 2 juni 2023 aangekondigd een lerende evaluatie te laten uitvoeren naar de alleenverdienersproblematiek. Deze evaluatie is onlangs afgerond.

De evaluatie heeft betrekking op de periode van 2016 tot en met Prinsjesdag 2023 en is in opdracht van onze ministeries uitgevoerd door de Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur (NSOB). De NSOB heeft

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 36 602, nr. 2

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 728

¹² De versobering van de uitbetaling van de AHK houdt in dat voor belastingplichtigen die geboren zijn op of na 1 januari 1963 de uitbetaling van de AHK is afgebouwd in de periode van 2009 tot 2023.

de evaluatie opgeschreven in het essay «Sterke signalen, wisselende verhalen». Dit essay bieden wij uw Kamer met deze brief aan. De onderzoeksvraag voor de evaluatie luidt: «Welke lessen zijn te trekken uit de manier waarop de Ministeries van SZW en Financiën en andere betrokkenen zijn omgegaan met signalen van het ontstaan en voortbestaan van de zogenoemde «alleenverdienersproblematiek» (het nadelige effect van de samenloop van regelingen op de toeslagen van alleenverdieners)?»

Uit deze evaluatie trekt de NSOB vijf lessen, namelijk:

1. Meervoudig kijken, voorbij de dominantie van bepaalde verhalen en geluiden.
2. Bewustwording van de tijdelijkheid van dominante overtuigingen.
3. Investeren in productieve (in plaats van verlamdende) verhoudingen.
4. Voorbij de verkokering komen.
5. Principes van «backward mapping» én «forward mapping» toepassen.

Het kabinet herkent deze lessen en ziet dat de overheid deze in toemerkende mate toepast in haar manier van werken. Lessen 1, 3 en 4 zien op het betrekken van meerdere perspectieven bij het beleidsproces. Dit was cruciaal om te komen tot een passende oplossing voor de alleenverdienersproblematiek. Sinds begin 2023 werken de Ministeries van SZW en Financiën, de VNG, Divosa, gemeenten, LOSR, LCR, Belastingdienst, Toeslagenen, UWV en het Inlichtingenbureau actief met elkaar samen. Hierdoor ontstond een beter zicht op de alleenverdienersproblematiek en de mogelijkheden om deze op te lossen.

Daarnaast wordt gekeken naar andere sectoren met vergelijkbare (deel)problematieken. Met het domeinoverstijgende programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) wordt het gehele stelsel van inkomensondersteuning in ogenschouw genomen via een nauwe samenwerking tussen beleid en publieke dienstverleners. Het kabinet werkt samen met gemeenten en publieke dienstverleners stapsgewijs aan verbeteringen van ons stelsel, waarbij wij het perspectief van mensen zo goed mogelijk betrekken. Het burgerperspectief en de effecten op de (gemeentelijke) uitvoering worden continu in acht genomen en gewogen. Veel publieke dienstverleners zijn zich bewust van de noodzaak van maatwerk en hebben een vorm van een maatwerkaanpak geïmplementeerd. Naast het oplossen van individuele vraagstukken, dienen praktijksignalen als beleidsinput voor de oplossing van structurele problemen die zich voor een grotere groep mensen voordoen. We houden elkaar scherp.

Tegelijkertijd zijn we er ons van bewust dat er vaak niet één oplossing is die vanuit alle perspectieven perfect is. Dit geldt ook voor oplossingen voor de alleenverdienersproblematiek. We moeten keuzes maken, maar door deze werkwijze zijn we ons wel bewuster van de effecten van een keuze. Het kabinet onderschrijft dat hiervoor meer geïnvesteerd moet worden in productieve verhoudingen. Daarom staat het veranderen en verbeteren van de overheidscultuur prominent in het regeerprogramma. Wij zien voor onszelf, maar ook voor de politiek en media een rol om kritisch zaken tegen het licht te houden.

Keuzes worden gemaakt op een moment in de tijd. Les 2 benoemt dat beleidskeuzes niet afhankelijk moeten zijn van de waan van de dag. Hiervoor is het belangrijk om alle perspectieven betrokken te houden. Tegelijkertijd moet er ruimte zijn voor nieuwe weggingen en inzichten. De overheid hanteert hier onder meer periodieke beleidsonderzoeken en -evaluaties voor. Terugkijken op eerdere beleidskeuzes moet daarbij met begrip voor de context uit het verleden, zoals les 5 benadrukt. Naast

evalueren met de kennis van nu (backward mapping) is «forward mapping» nodig om te begrijpen welke opties destijds beschikbaar waren en waarom bepaalde keuzes legitiem leken. Dit is een van de redenen waarom het toenmalig kabinet een lerende evaluatie heeft doen laten uitvoeren. Het tijdsbestek van 2016 tot en met Prinsjesdag 2023 heeft ons, zoals te lezen in de evaluatie, veel gelegenheid gegeven uitvoerig terug te kijken naar gebeurtenissen en het handelen in de context van toen te begrijpen. Het kabinet dankt de NSOB voor het uitvoeren van deze evaluatie. Het kabinet en de overheid blijven kritisch naar zichzelf kijken om beleid en dienstverlening aan inwoners constant te verbeteren.

De alleenverdienersproblematiek laat zien dat ingewikkelde stelsels van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid soms zorgen voor bestaansonzekerheid. Het kabinet start een hervormingsagenda om de inkomensondersteuning te vereenvoudigen. Daarmee wil het kabinet bereiken dat regelingen zekerheid bieden en begrijpelijk zijn en dat werken (meer) loont. De huishoudens in de alleenverdienersproblematiek hebben echter in het hier en nu problemen. Gegeven het stelsel dat we nu hebben, willen wij hen zo goed mogelijk helpen. Daarbij staat voorop dat we zoveel mogelijk betrokken huishoudens in de actualiteit de inkomensondersteuning willen bieden die nodig is, op een uitvoerbare wijze. Dit leidt niet tot een volmaakte oplossing. Desondanks doen we zo, samen met gemeenten en de Belastingdienst, wat kan voor deze mensen in een kwetsbare situatie.

Wij werken daarom de komende maanden graag samen met uw Kamer om de benodigde wet- en regelgeving tot stand te brengen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

De Staatssecretaris van Financiën,
F.L. Idsinga

De Staatssecretaris van Financiën,
N. Achahbar