



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek)

Nader Rapport

18 september 2024
2024-0000599362

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 juni 2024, nr. 2024001531, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2024, nr. W12.24.00148/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 26 juni 2024, no.2024001531, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing voor de zogenaamde 'alleenverdienersproblematiek'. Dat huishoudens met een alleenverdiener onder omstandigheden een lager besteedbaar inkomen hebben dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand, speelt al geruime tijd. In de Participatiewet wordt nu geregeld dat het college van burgemeester en wethouders ambtshalve of op aanvraag een tegemoetkoming kan toekennen aan een afgebakende doelgroep van alleenverdieners. Een structurele oplossing wordt voorzien voor 2028.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om, in afwachting van een definitieve oplossing voor deze problematiek, te voorzien in een tijdelijke regeling. Het is ook begrijpelijk dat is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben. Uitvoering op centraal niveau is immers niet mogelijk gebleken.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze de gesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat geen sprake is van een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie, maar van een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan. De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht.

De Afdeling adviseert om waar mogelijk de tijdelijke regeling nog op onderdelen te verbeteren. Omdat het niet mogelijk zal zijn om alle bezwaren weg te nemen, is het noodzakelijk dat de regeling zeker niet langer zal worden toegepast dan nu beoogd.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Participatie en Integratie.



1. Achtergrond en inhoud voorstel

Als gevolg van verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskorting in de inkomstenbelasting en de bijstand betalen huishoudens met een alleenverdiener meer inkomstenbelasting dan huishoudens met eenzelfde inkomen waarbij beide partners een bijstandsuitkering ontvangen. Bij een vergelijkbaar netto-inkomen ontvangen huishoudens met een alleenverdiener bovendien minder hoge toeslagen, doordat hun bruto-inkomen hoger is. Onder omstandigheden hebben huishoudens met een alleenverdiener daardoor een lager besteedbaar inkomen dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand.

Deze zogenaamde 'alleenverdienersproblematiek' speelt al geruime tijd.² De complexe samenloop van de verschillende toepasselijke regelingen is hiervan de oorzaak. Deze blijkt ook een belemmering te zijn voor een structurele oplossing die het probleem bij de bron aanpakt. In 2022 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) evenwel dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) het verschil tussen het inkomen van een huishouden met een alleenverdiener en dat van een echtpaar in de bijstand moet compenseren door aanvullend bijstand op grond van de Participatiewet toe te kennen.³

Het verstrekken van een inkomensaanvulling uit de algemene bijstand blijkt in de praktijk echter geen adequate en werkbare oplossing te zijn.⁴ Ditzelfde geldt voor een inkomensaanvulling uit de bijzondere bijstand. Daarbij speelt (opnieuw) een belangrijke rol hoe de regels inzake de bijstand en die van de toeslagen op elkaar inwerken. Als gevolg daarvan is een inkomensaanvulling uit de bijstand voor zowel gemeenten als huishoudens met een alleenverdiener zeer belastend. Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB is daarom gezocht naar andere, beter uitvoerbare oplossingen.

Uit de toelichting blijkt dat voor een definitieve oplossing inmiddels is gekozen voor een aanpassing in de fiscale regelgeving.⁵ De invoering daarvan is voorzien in 2028. Voor de tussentijd voorziet het wetsvoorstel in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. Bij de vormgeving daarvan is rekening gehouden met de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en met het doenvermogen van de betrokken huishoudens. De voorgestelde voorziening betreft een jaarlijkse, forfaitaire tegemoetkoming die door het college ambtshalve of op aanvraag kan worden verstrekt aan huishoudens die aan de wettelijke voorwaarden voldoen (hierna: alleenverdieners).

2. Beoordeling voorstel

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond begrijpt de Afdeling de wens om, in afwachting van een definitieve oplossing, te voorzien in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. Deze overbruggingsregeling is niet zozeer gericht op het wegnemen van (de oorzaken van) de alleenverdienersproblematiek als zodanig, maar veeleer op het zoveel mogelijk wegnemen van de gevolgen ervan voor huishoudens. Omdat het niet gaat om een vorm van bijstand op grond van de Participatiewet, wordt gesproken van een tegemoetkoming. Het jaarlijkse bedrag, dat door de minister wordt vastgesteld, is voor de hele doelgroep gelijk.

De opzet van de tegemoetkomingsregeling vertoont gelijkenissen met eerdere inkomensondersteuningsregelingen, zoals opgesteld naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de energiecrisis. Ook bij die regelingen was sprake van een zekere ruwheid en waren met het oog op de uitvoerbaarheid vergaande concessies gedaan in precisie.⁶ Bedacht moet echter worden dat in die gevallen sprake was van onverwachte, externe gebeurtenissen, waarbij met urgentie moest worden gehandeld. Dan is het begrijpelijk, en welhaast onvermijdelijk, dat regelingen ten behoeve van een snelle uitvoering grofmazig zijn. Een dergelijke situatie is hier niet aan de orde. Hoewel de rechter gemeenten en de wetgever nu voor deze opgave heeft gesteld, was de problematiek al lange tijd bekend en heeft de wetgever steeds afgezien van het treffen van maatregelen.

De Afdeling begrijpt de wens om te voorzien in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. De Afdeling benoemt dat de opzet van de tegemoetkomingsregeling gelijkenissen vertoont met eerdere inkomensondersteuningsregelingen naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de energiecrisis, maar dat in dit geval geen sprake is van een onverwachte, externe gebeurtenis waarbij met urgentie moet worden gehandeld.

² Zie bijvoorbeeld Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

³ CRvB 27 september 2022, ECLI:NL:CRvB:2022:1952.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 728 en nr. 763.

⁶ Zie bijvoorbeeld de Monitor uitvoering energietoelag Meting 1 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 701).



In paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting heeft de regering de achtergrond van de problematiek, zoals hierboven samengevat door de Afdeling, uitgebreid geschetst. De regering benoemt daar dat sinds 2017 opeenvolgende kabinetten oplossingsrichtingen onderzocht hebben. De wens om zo gericht en nauwkeurig mogelijk te werk te gaan, is zowel een van de oorzaken van de complexiteit waaruit de problematiek is ontstaan als een van de redenen waarom de zoektocht naar een oplossing vastliep. Deze impasse wil de regering doorbreken.

De aanpak van de alleenverdienersproblematiek bestaat uit drie fasen (zie paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting). Dit wetsvoorstel is de noodzakelijke overbrugging tussen de noodoplossing via de door gemeenten verstrekte individuele bijzondere bijstand en de fundamentele oplossing in de inkomstenbelasting, die naar verwachting vanaf 2028 gereed is.

Vanwege het belastende karakter van de noodoplossing voor zowel huishoudens als het college van burgemeester en wethouders maakt de regering vaart met zowel het onderhavige wetsvoorstel als de fundamentele oplossing in de inkomensbelasting. De regering is gemeenten zeer erkentelijk voor de belangrijke rol die zij bereid zijn hierin te pakken.

De nu voorgestelde tijdelijke regeling roept een aantal vragen op.

a. Karakter regeling en effectiviteit

De tijdelijke regeling is opgezet als een tegemoetkoming met een forfaitair karakter. Deze opzet staat op gespannen voet met de inkomenspolitieke achtergrond ervan. De omvang van het nadeel van een huishouden met een alleenverdiener ten opzichte van een vergelijkbaar huishouden in de bijstand als gevolg van de samenloop van regelingen, kan ook per geval worden berekend. Omwille van de uitvoerbaarheid ontvangen echter alle alleenverdieners een uniform bedrag.

De hoogte van de tegemoetkoming wordt zodanig gekozen dat de meeste alleenverdieners worden overgecompenseerd.⁷ De huishoudens in de bijstand waarmee de alleenverdieners worden vergeleken, ontvangen deze overcompensatie niet. Bovendien zal een deel van de alleenverdieners met deze regeling maar tot op zekere hoogte zijn geholpen. Tot slot is onduidelijk of met de voorgestelde afbakening van de doelgroep is verzekerd dat alle huishoudens die met deze problematiek worden geconfronteerd, voor de tegemoetkoming in aanmerking komen.⁸

Het gevolg is dat de voorgestelde tijdelijke regeling de onderliggende problematiek slechts beperkt wegneemt en bovendien nieuwe vragen oproept. De karakterisering van de regeling als tegemoetkoming kan dit niet wegnemen. De Afdeling heeft begrip voor de overwegingen inzake de uitvoerbaarheid die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes, maar sluit bij de voorgestelde opzet van de regeling juridische risico's niet uit.⁹

De Afdeling heeft enkele opmerkingen over het karakter en de opzet van de regeling. De regering erkent allereerst dat deze tijdelijke regeling niet volmaakt is. De symptomen van de problematiek worden bestreden maar de oorzaken worden niet weggenomen, niet iedereen wordt ambtshalve bereikt en er is sprake van overcompensatie. Echter, voor de korte termijn is geen betere oplossing voorhanden. Wel kunnen gemeenten met deze tijdelijke regeling een belangrijk deel van de doelgroep bereiken op een manier die voor hen uitvoerbaar is. Dat is een belangrijke stap vooruit.

De regering kiest voor een vaste tegemoetkoming. Die kan ambtshalve worden toegekend op basis van een lijst van de Belastingdienst. Zo kan het college een belangrijk deel van de doelgroep direct bereiken, zonder dat zij een belastend aanvraagproces hoeven te doorlopen. Ook hoeft het college geen complexe berekeningen te maken. Dit betekent dat mensen sneller geholpen kunnen worden, op een manier die minder vraagt van het doenvermogen. Ook voor het college leidt dit tot minder uitvoeringslasten. Maar niet iedereen kan ambtshalve worden bereikt. Daarom kan het college de vaste tegemoetkoming ook op aanvraag verstrekken.

De hoogte van de tegemoetkoming wordt voor ieder jaar waarover kan worden verstrekt bij ministeriële regeling vastgesteld. Het bedrag wordt kort voorafgaand aan het betreffende jaar vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een analyse van de lijst voor het betreffende jaar. Het bedrag is afhankelijk van de spreiding van de bedragen aan misgelopen toeslagen en de mate van betrouwbaarheid van de

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. en 8.1.

⁸ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, Participatiewet beperkt de doelgroep tot alleenverdieners die een inkomen hebben uit een uitkering, niet zijnde een bijstandsuitkering. Uit toelichting blijkt niet duidelijk waarom een alleenverdiener met bijvoorbeeld een inkomen uit loon of uit overig werk niet in aanmerking kan komen voor de tegemoetkoming.

⁹ Zie bijvoorbeeld HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704.



hogere bedragen. Het uitgangspunt daarbij is dat de tegemoetkoming voor veruit de meeste alleenverdieners toereikend is, zodat de tegemoetkoming voor hen de misgelopen toeslagen compenseert. Naar verwachting geldt dit voor ruim 95% van de ongeveer 6.000 huishoudens. Voor een klein deel van de doelgroep is de vaste tegemoetkoming mogelijk niet toereikend. Dit zal naar huidig inzicht ongeveer 200 huishoudens betreffen. (Noot: vanwege de systematiek van de lijst kan niet vooraf of zonder individueel onderzoek worden bepaald welke huishoudens dit betreft.) Voor hen is er een vangnet; zij kunnen als aanvulling op de tegemoetkoming individuele bijzondere bijstand aanvragen. Daarmee is deze situatie anders dan de door de Afdeling aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad inzake de Wet rechtsherstel box 3.

De Afdeling merkt op dat het onduidelijk is of met de voorgestelde afbakening van de doelgroep is verzekerd dat alle huishoudens die met deze problematiek worden geconfronteerd, voor de tegemoetkoming in aanmerking komen. Specifiek lijkt artikel 78gg, eerste lid, Participatiewet mensen met een inkomen uit werk uit te sluiten van de tegemoetkoming. De regering benadrukt dat dit niet het geval is. De regeling sluit mensen met inkomen uit werk niet uit; het is goed mogelijk dat een of beide partners inkomen uit werk heeft. Immers, naast een uitkering kan men ook enig inkomen uit werk genieten. Dit wordt niet uitgesloten door artikel 78gg, eerste lid, onderdeel a. Daarnaast is inkomen uit werk niet bepalend voor de vraag of een huishouden al dan niet in aanmerking komt. Wel volgt uit de voorwaarden in het eerste lid en de aard van de problematiek, dat voor een huishouden dat in aanmerking komt dit inkomen uit werk beperkt zal zijn. Immers, naarmate het inkomen uit werk toeneemt, kunnen de partners andere heffingskortingen benutten (met name de arbeidskorting) die het gebrek aan algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner compenseren. Naarmate inkomen uit werk een groter aandeel van het bruto inkomen vormt, neemt het risico dat het huishouden door de alleenverdienersproblematiek wordt geraakt af. Paragraaf 2 van de toelichting is op dit punt verduidelijkt.

b. Discretionaire bevoegdheid gemeenten

Het wetsvoorstel geeft het college een discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een tegemoetkoming aan een huishouden dat aan de gestelde voorwaarden voldoet ('kan-bepaling').¹⁰ Uit de toelichting maakt de Afdeling op dat een uniforme regeling wordt beoogd wat betreft de afbakening van de doelgroep en de hoogte van de tegemoetkoming, maar dat beleidsruimte bestaat op het punt van de vermogenstoets en de wijze waarop de toetsing van het actuele inkomen moet plaatsvinden. De toelichting vermeldt dat een zekere beleidsruimte inherent is aan het gekozen instrument van de Participatiewet.¹¹

De Afdeling merkt op dat in de hoofdlijn van de tijdelijke regeling sprake is van een uniforme regeling, waarbij een recht op tegemoetkoming bestaat indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Het is belangrijk dat een kan-bepaling, om welke reden hiervoor ook gekozen is, hieraan niet in de weg staat. De beleidsruimte die gemeenten op onderdelen van de regeling hebben kan dus niet anders dan beperkt zijn.

De Afdeling merkt op dat de tijdelijke regeling in de hoofdlijn een uniforme regeling is, en vraagt zich af hoe dat zich verhoudt tot de kan-bepaling in het wetsvoorstel en de in de toelichting vermelde beleidsruimte voor het college. Het klopt dat het de bedoeling is dat er recht op een tegemoetkoming bestaat, indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Bij nadere overweging heeft de regering daarom gekozen voor een gebonden bevoegdheid, in plaats van een discretionaire bevoegdheid. Ook is het juist dat de beleidsruimte voor gemeenten beperkt is. Om die reden zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

c. Peildatum doelgroep

In het wetsvoorstel is de te hanteren peildatum voor de tegemoetkoming niet geregeld. Uit de toelichting blijkt dat de Belastingdienst aan gemeenten een lijst zal verstrekken met alleenverdieners die in aanmerking komen voor een – ambtshalve te verstrekken – tegemoetkoming.¹² Deze lijst heeft als peildatum het jaar t-2, omdat de inkomensgegevens van dat jaar definitief zijn en dus beschikbaar bij de Belastingdienst. Uit de toelichting blijkt echter ook dat alleenverdieners die niet op de lijst staan, maar in het lopende jaar wel tot de doelgroep behoren, tevens in aanmerking komen voor de

¹⁰ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, aanhef, Participatiewet.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 10.2.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.



tegemoetkoming. Dit stelt de gemeente op aanvraag vast op basis van actuele inkomensgegevens.¹³

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijze van uitvoering meebrengt dat in de praktijk verschillende voorwaarden gelden waaronder alleenverdieners in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Ook leidt deze aanpak tot overcompensatie, doordat alleenverdieners die wel op de lijst staan, maar in het lopende jaar niet tot de doelgroep behoren, toch ambtshalve een tegemoetkoming ontvangen. Het gaat daarbij om een niet te verwaarlozen percentage van 40 tot 50 procent van de lijst.¹⁴ Dat op de 'ambtshalve-lijst' een aanzienlijk deel van de actuele doelgroep niet voorkomt, heeft ook gevolgen voor de uitvoeringlast voor gemeenten. Er zullen hierdoor ook nog veel aanvragen voor een tegemoetkoming moeten worden beoordeeld.

De Afdeling stelt vast dat de peildatum voor ambtshalve verstrekking het jaar t-2 is, en bij toekenning op aanvraag naar actuele inkomensgegevens wordt gekeken. Het kabinet heeft in samenspraak met gemeenten de hoogste prioriteit gegeven aan het helpen van huishoudens in de actualiteit. Zij lopen in de actualiteit toeslag mis. De regering heeft bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel echter geconstateerd dat het helaas niet mogelijk is om een ambtshalve tegemoetkoming te verstrekken op basis van actuele inkomensgegevens. Daarom wordt als peildatum het jaar t-2 gebruikt. In de toelichting geeft de regering reeds aan dat zij het onder de omstandigheden aanvaardbaar vindt dat hiermee ook huishoudens een tegemoetkoming krijgen terwijl deze inmiddels niet meer tot de doelgroep behoren. Voor de huishoudens die in het jaar t-2 niet tot de doelgroep hoorden, maar ten tijde van de aanvraag wel, is het noodzakelijk om actuele inkomensgegevens te gebruiken. Op basis van inkomensgegevens uit jaar t-2 zouden zij immers in de actualiteit niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.

Zoals hierboven ook is aangegeven, in reactie op punt 2a, erkent de regering dat de tijdelijke regeling niet volmaakt is. Er is sprake van overcompensatie en een deel van de doelgroep kan niet ambtshalve bereikt worden. Desondanks is dit wetsvoorstel een belangrijke stap om de doelgroep te bereiken op een manier die voor gemeenten uitvoerbaar is.

d. Geen terugvordering

De Afdeling merkt op dat overcompensatie ook plaatsvindt doordat een tegemoetkoming waarvan op enig moment blijkt dat deze ten onrechte is verstrekt, niet kan worden teruggevorderd.¹⁵ Dit betekent dat fouten niet (kunnen) worden hersteld, ook als evident is dat de tegemoetkoming ten onrechte is verleend. Daarbij is een extra complicatie dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een tegemoetkoming op basis van schattingen van het actuele jaarinkomen zal moeten worden beslist of aan de voorwaarden wordt voldaan.

De Afdeling merkt op dat overcompensatie plaatsvindt doordat een tegemoetkoming waarvan blijkt dat deze ten onrechte is verstrekt, niet kan worden teruggevorderd. Het wetsvoorstel regelt inderdaad dat de tegemoetkoming niet ten nadele van de betrokkene kan worden herzien. Daarmee wordt voorkomen dat het ontvangen van een tegemoetkoming van de overheid stress en onzekerheid oproept, door gebrek aan vertrouwen in de overheid of angst voor terugvorderingen. Dat speelt te meer nu de tegemoetkoming ambtshalve kan worden verstrekt en het vaste bedrag in de meeste gevallen hoger zal zijn dan het exacte bedrag dat huishoudens tekortkomen.

De regering geeft prioriteit aan hulp bieden in de actualiteit, op een uitvoerbare wijze. Naar mening van de regering gaat dit niet samen met de mogelijkheid om de tegemoetkoming terug te vorderen. Zoals de Afdeling onder 2c benoemt, zal een aanzienlijk aantal huishoudens de tegemoetkoming ambtshalve ontvangen, terwijl zij in de actualiteit niet meer tot de doelgroep behoren. De regering acht dit onder de gegeven omstandigheden de beste benadering. Als de mogelijkheid tot terugvordering bestaat, zou dit een jaar later 40 tot 50% van deze huishoudens kunnen raken. De regering vindt in die gevallen terugvorderen niet uitlegbaar, aangezien de overheid zelf voor deze benadering kiest. Voor wat betreft de inwoners die een aanvraag indienen, wijst de Afdeling er terecht op dat het jaarinkomen ten tijde van een aanvraag nog niet zeker is. Gebruik van inkomensgegevens in de actualiteit is echter de enige mogelijkheid om deze mensen in de actualiteit te helpen, zonder dat dit terughoudendheid bij huishoudens veroorzaakt.

¹³ Deze huishoudens moeten een aanvraag indienen voor de tegemoetkoming. Het advies aan gemeenten is om het gemis aan toeslagen te bepalen door zo recent mogelijke inkomensgegevens, op basis van een referentieperiode van één maand, te extrapoleren naar een jaarinkomen. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4 en 8.1. Het gaat daarbij om 2.000 tot 3.000 huishoudens per jaar.

¹⁵ Voorgesteld artikel 78gg, zesde lid, Participatiewet.



e. Conclusie

Mede in het licht van de uitspraak van de CRvB, begrijpt de Afdeling de wens om in afwachting van een definitieve oplossing voor de alleenverdienersproblematiek te voorzien in een tijdelijke regeling. Ook begrijpt zij dat, gegeven dat uitvoering op centraal niveau niet mogelijk is gebleken, is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze de gesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat de problematiek waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden, niet voortkomt uit een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie. De alleenverdienersproblematiek is daarentegen een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor de problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan.

De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht. Dit geldt temeer nu het risico bestaat dat de tijdelijke regeling langer van toepassing zal zijn dan nu beoogd, doordat de definitieve oplossing langer op zich laat wachten dan nu wordt voorzien.¹⁶ Ook als de tijdelijke regeling nog op onderdelen kan worden verbeterd, is het noodzakelijk dat al het mogelijke wordt gedaan om de looptijd van de regeling zo kort mogelijk te laten zijn.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling merkt op dat de regelmatige temporisering of bevrozing van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand niet bijdraagt aan het oplossen van de alleenverdienersproblematiek. De regering erkent dit. Het voornemen om de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon in 2025–2027 niet af te bouwen was daarom een moeilijke afweging. (Noot: zie de Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2025, 2026 en 2027 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, in het pakket Belastingplan 2025.) Voor dat wetsvoorstel heeft de regering de nadelen voor de alleenverdienersproblematiek afgewogen tegen de positieve inkomenseffecten voor de grote groep uitkeringsgerechtigden op het sociaal minimum. Uitstel van de volledig afbouw heeft voornamelijk invloed op de periode waarin de onderhavige regeling niet meer van toepassing zal zijn; zelfs zonder enig uitstel had de afbouw pas per 2033 zijn voltooid.

De Afdeling benoemt het risico dat de tijdelijke regeling langer van toepassing zal zijn dan nu beoogd, doordat de fundamentele oplossing in de fiscaliteit langer op zich kan laten wachten. De regering weet dat ook de fiscale oplossing niet volmaakt is. Desondanks is het doel de tijdelijke regeling zo kort mogelijk van toepassing te laten zijn, waarbij het streven is de fiscale regeling per 2028 inwerking te laten treden.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.E. Wortman*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het voorstel van wet en de memorie van toelichting een aantal redactionele en technische verbeteringen aan te brengen, naast de meer substantiële aanpassing naar aanleiding van dit advies van de Raad van State.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

¹⁶ De regelmatige temporisering of bevrozing van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand (en daaraan gerelateerde uitkeringen) draagt evenmin bij aan het oplossen van de alleenverdienersproblematiek. Zie bijvoorbeeld Stb. 2023, 490.



Advies Raad van State

No. W12.24.00148/III
's-Gravenhage, 24 juli 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 26 juni 2024, no.2024001531, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing voor de zogenaamde 'alleenverdienersproblematiek'. Dat huishoudens met een alleenverdiener onder omstandigheden een lager besteedbaar inkomen hebben dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand, speelt al geruime tijd. In de Participatiewet wordt nu geregeld dat het college van burgemeester en wethouders ambtshalve of op aanvraag een tegemoetkoming kan toekennen aan een afgebakende doelgroep van alleenverdieners. Een structurele oplossing wordt voorzien voor 2028.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om, in afwachting van een definitieve oplossing voor deze problematiek, te voorzien in een tijdelijke regeling. Het is ook begrijpelijk dat is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben. Uitvoering op centraal niveau is immers niet mogelijk gebleken.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze de gesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat geen sprake is van een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie, maar van een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan. De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht.

De Afdeling adviseert om waar mogelijk de tijdelijke regeling nog op onderdelen te verbeteren. Omdat het niet mogelijk zal zijn om alle bezwaren weg te nemen, is het noodzakelijk dat de regeling zeker niet langer zal worden toegepast dan nu beoogd.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

Als gevolg van verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskorting in de inkomstenbelasting en de bijstand betalen huishoudens met een alleenverdiener meer inkomstenbelasting dan huishoudens met eenzelfde inkomen waarbij beide partners een bijstandsuitkering ontvangen. Bij een vergelijkbaar netto-inkomen ontvangen huishoudens met een alleenverdiener bovendien minder hoge toeslagen, doordat hun bruto-inkomen hoger is. Onder omstandigheden hebben huishoudens met een alleenverdiener daardoor een lager besteedbaar inkomen dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand.

Deze zogenaamde 'alleenverdienersproblematiek' speelt al geruime tijd.² De complexe samenloop van de verschillende toepasselijke regelingen is hiervan de oorzaak. Deze blijkt ook een belemmering te zijn voor een structurele oplossing die het probleem bij de bron aanpakt. In 2022 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) evenwel dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) het verschil tussen het inkomen van een huishouden met een alleenverdiener en dat van een echtpaar in de bijstand moet compenseren door aanvullend bijstand op grond van de Participatiewet toe te kennen.³

Het verstrekken van een inkomensaanvulling uit de algemene bijstand blijkt in de praktijk echter geen

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Participatie en Integratie.

² Zie bijvoorbeeld Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

³ CRvB 27 september 2022, ECLI:NL:CRvB:2022:1952.



adequate en werkbare oplossing te zijn.⁴ Ditzelfde geldt voor een inkomensaanvulling uit de bijzondere bijstand. Daarbij speelt (opnieuw) een belangrijke rol hoe de regels inzake de bijstand en die van de toeslagen op elkaar inwerken. Als gevolg daarvan is een inkomensaanvulling uit de bijstand voor zowel gemeenten als huishoudens met een alleenverdiener zeer belastend. Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB is daarom gezocht naar andere, beter uitvoerbare oplossingen.

Uit de toelichting blijkt dat voor een definitieve oplossing inmiddels is gekozen voor een aanpassing in de fiscale regelgeving.⁵ De invoering daarvan is voorzien in 2028. Voor de tussentijd voorziet het wetsvoorstel in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. Bij de vormgeving daarvan is rekening gehouden met de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en met het doenvermogen van de betrokken huishoudens. De voorgestelde voorziening betreft een jaarlijkse, forfaitaire tegemoetkoming die door het college ambtshalve of op aanvraag kan worden verstrekt aan huishoudens die aan de wettelijke voorwaarden voldoen (hierna: alleenverdieners).

2. Beoordeling voorstel

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond begrijpt de Afdeling de wens om, in afwachting van een definitieve oplossing, te voorzien in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. Deze overbruggingsregeling is niet zozeer gericht op het wegnemen van (de oorzaken van) de alleenverdienersproblematiek als zodanig, maar veeleer op het zoveel mogelijk wegnemen van de gevolgen ervan voor huishoudens. Omdat het niet gaat om een vorm van bijstand op grond van de Participatiewet, wordt gesproken van een tegemoetkoming. Het jaarlijkse bedrag, dat door de minister wordt vastgesteld, is voor de hele doelgroep gelijk.

De opzet van de tegemoetkomingsregeling vertoont gelijkenissen met eerdere inkomensondersteuningsregelingen, zoals opgesteld naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de energiecrisis. Ook bij die regelingen was sprake van een zekere ruwheid en waren met het oog op de uitvoerbaarheid vergaande concessies gedaan in precisie.⁶ Bedacht moet echter worden dat in die gevallen sprake was van onverwachte, externe gebeurtenissen, waarbij met urgentie moest worden gehandeld. Dan is het begrijpelijk, en welhaast onvermijdelijk, dat regelingen ten behoeve van een snelle uitvoering grofmazig zijn. Een dergelijke situatie is hier niet aan de orde. Hoewel de rechter gemeenten en de wetgever nu voor deze opgave heeft gesteld, was de problematiek al lange tijd bekend en heeft de wetgever steeds afgezien van het treffen van maatregelen.

De nu voorgestelde tijdelijke regeling roept een aantal vragen op.

a. Karakter regeling en effectiviteit

De tijdelijke regeling is opgezet als een tegemoetkoming met een forfaitair karakter. Deze opzet staat op gespannen voet met de inkomenspolitieke achtergrond ervan. De omvang van het nadeel van een huishouden met een alleenverdiener ten opzichte van een vergelijkbaar huishouden in de bijstand als gevolg van de samenloop van regelingen, kan ook per geval worden berekend. Omwille van de uitvoerbaarheid ontvangen echter alle alleenverdieners een uniform bedrag.

De hoogte van de tegemoetkoming wordt zodanig gekozen dat de meeste alleenverdieners worden overgecompenseerd.⁷ De huishoudens in de bijstand waarmee de alleenverdieners worden vergeleken, ontvangen deze overcompensatie niet. Bovendien zal een deel van de alleenverdieners met deze regeling maar tot op zekere hoogte zijn geholpen. Tot slot is onduidelijk of met de voorgestelde afbakening van de doelgroep is verzekerd dat alle huishoudens die met deze problematiek worden geconfronteerd, voor de tegemoetkoming in aanmerking komen.⁸

Het gevolg is dat de voorgestelde tijdelijke regeling de onderliggende problematiek slechts beperkt wegneemt en bovendien nieuwe vragen oproept. De karakterisering van de regeling als tegemoetkoming kan dit niet wegnemen. De Afdeling heeft begrip voor de overwegingen inzake de uitvoerbaarheid die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes, maar sluit bij de voorgestelde opzet van de regeling juridische risico's niet uit.⁹

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 728 en nr. 763.

⁶ Zie bijvoorbeeld de Monitor uitvoering energietoeslag Meting 1 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 701).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. en 8.1.

⁸ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, Participatiewet beperkt de doelgroep tot alleenverdieners die een inkomen hebben uit een uitkering, niet zijnde een bijstandsuitkering. Uit toelichting blijkt niet duidelijk waarom een alleenverdiener met bijvoorbeeld een inkomen uit loon of uit overig werk niet in aanmerking kan komen voor de tegemoetkoming.

⁹ Zie bijvoorbeeld HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704.



b. Discretionaire bevoegdheid gemeenten

Het wetsvoorstel geeft het college een discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een tegemoetkoming aan een huishouden dat aan de gestelde voorwaarden voldoet ('kan-bepaling').¹⁰ Uit de toelichting maakt de Afdeling op dat een uniforme regeling wordt beoogd wat betreft de afbakening van de doelgroep en de hoogte van de tegemoetkoming, maar dat beleidsruimte bestaat op het punt van de vermogenstoets en de wijze waarop de toetsing van het actuele inkomen moet plaatsvinden. De toelichting vermeldt dat een zekere beleidsruimte inherent is aan het gekozen instrument van de Participatiewet.¹¹

De Afdeling merkt op dat in de hoofdlijn van de tijdelijke regeling sprake is van een uniforme regeling, waarbij een recht op tegemoetkoming bestaat indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Het is belangrijk dat een kan-bepaling, om welke reden hiervoor ook gekozen is, hieraan niet in de weg staat. De beleidsruimte die gemeenten op onderdelen van de regeling hebben kan dus niet anders dan beperkt zijn.

c. Peildatum doelgroep

In het wetsvoorstel is de te hanteren peildatum voor de tegemoetkoming niet geregeld. Uit de toelichting blijkt dat de Belastingdienst aan gemeenten een lijst zal verstrekken met alleenverdieners die in aanmerking komen voor een – ambtshalve te verstrekken – tegemoetkoming.¹² Deze lijst heeft als peildatum het jaar t-2, omdat de inkomensgegevens van dat jaar definitief zijn en dus beschikbaar bij de Belastingdienst. Uit de toelichting blijkt echter ook dat alleenverdieners die niet op de lijst staan, maar in het lopende jaar wel tot de doelgroep behoren, tevens in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Dit stelt de gemeente op aanvraag vast op basis van actuele inkomensgegevens.¹³

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijze van uitvoering meebrengt dat in de praktijk verschillende voorwaarden gelden waaronder alleenverdieners in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Ook leidt deze aanpak tot overcompensatie, doordat alleenverdieners die wel op de lijst staan, maar in het lopende jaar niet tot de doelgroep behoren, toch ambtshalve een tegemoetkoming ontvangen. Het gaat daarbij om een niet te verwaarlozen percentage van 40 tot 50 procent van de lijst.¹⁴ Dat op de 'ambtshalve-lijst' een aanzienlijk deel van de actuele doelgroep niet voorkomt, heeft ook gevolgen voor de uitvoeringlast voor gemeenten. Er zullen hierdoor ook nog veel aanvragen voor een tegemoetkoming moeten worden beoordeeld.

d. Geen terugvordering

De Afdeling merkt op dat overcompensatie ook plaatsvindt doordat een tegemoetkoming waarvan op enig moment blijkt dat deze ten onrechte is verstrekt, niet kan worden teruggevorderd.¹⁵ Dit betekent dat fouten niet (kunnen) worden hersteld, ook als evident is dat de tegemoetkoming ten onrechte is verleend. Daarbij is een extra complicatie dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een tegemoetkoming op basis van schattingen van het actuele jaarinkomen zal moeten worden beslist of aan de voorwaarden wordt voldaan.

e. Conclusie

Mede in het licht van de uitspraak van de CRvB, begrijpt de Afdeling de wens om in afwachting van een definitieve oplossing voor de alleenverdienersproblematiek te voorzien in een tijdelijke regeling. Ook begrijpt zij dat, gegeven dat uitvoering op centraal niveau niet mogelijk is gebleken, is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze deesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat de problematiek waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden, niet voortkomt uit een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie. De alleenverdienersproblematiek is daarentegen een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke

¹⁰ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, aanhef, Participatiewet.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 10.2.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹³ Deze huishoudens moeten een aanvraag indienen voor de tegemoetkoming. Het advies aan gemeenten is om het gemis aan toeslagen te bepalen door zo recent mogelijke inkomensgegevens, op basis van een referentieperiode van één maand, te extrapoleren naar een jaarinkomen. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4 en 8.1. Het gaat daarbij om 2.000 tot 3.000 huishoudens per jaar.

¹⁵ Voorgesteld artikel 78gg, zesde lid, Participatiewet.



verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor de problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan.

De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht. Dit geldt temeer nu het risico bestaat dat de tijdelijke regeling langer van toepassing zal zijn dan nu beoogd, doordat de definitieve oplossing langer op zich laat wachten dan nu wordt voorzien.¹⁶ Ook als de tijdelijke regeling nog op onderdelen kan worden verbeterd, is het noodzakelijk dat al het mogelijke wordt gedaan om de looptijd van de regeling zo kort mogelijk te laten zijn.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

¹⁶ De regelmatige temporisering of bevrozing van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand (en daaraan gerelateerde uitkeringen) draagt evenmin bij aan het oplossen van de alleenverdienersproblematiek. Zie bijvoorbeeld Stb. 2023, 490.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het gewenst is om, in afwachting van een fundamentele oplossing, een tegemoetkoming te bieden aan alleenverdieners die vanwege de alleenverdienersproblematiek minder toeslag ontvangen dan een huishouden waarvoor het inkomen enkel bestaat uit een bijstandsuitkering;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I WIJZIGING PARTICIPATIEWET

De Participatiewet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 31, tweede lid, onderdeel w, komt te luiden:

w. de tegemoetkoming, bedoeld in artikel 78gg;

B

Na hoofdstuk 7b wordt het volgende hoofdstuk toegevoegd:

Hoofdstuk 7c. Tegemoetkoming in verband met alleenverdienersproblematiek

Artikel 78gg. Tegemoetkoming alleenverdienersproblematiek

1. Het college kan ambtshalve of op aanvraag een tegemoetkoming toekennen aan een huishouden indien is voldaan aan de volgende voorwaarden:
 - a. het huishouden heeft een inkomen uit een uitkering, niet zijnde een uitkering op grond van deze wet, eventueel aangevuld met een uitkering op grond van artikel 19;
 - b. vergeleken met een vergelijkbaar huishouden, waarvoor het inkomen uit enkel een uitkering bestaat op grond van artikel 19, ontvangt het huishouden een lager bedrag aan tegemoetkomingen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, als gevolg van de verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskorting, bedoeld in artikel 37, tweede lid, en in artikel 8.9 van de Wet inkomstenbelasting 2001; en
 - c. de som van het netto-inkomen en de ontvangen tegemoetkomingen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen ligt lager dan bij een vergelijkbaar huishouden waarvoor het inkomen uit een uitkering enkel bestaat uit een uitkering op grond van artikel 19, vanwege hetgeen genoemd is onder b.
2. De tegemoetkoming is geen bijstand in de zin van deze wet.
3. Op de tegemoetkoming is artikel 46, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.
4. De Dienst Toeslagen verstrekt aan de Belastingdienst de informatie die nodig is voor de uitvoering van het vijfde lid.
5. De Belastingdienst verstrekt aan het college door tussenkomst van het Inlichtingenbureau de burgerservicenummers en de gemeentecodes van de inwoners van de betreffende gemeente die in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.
6. Een besluit tot toekenning van een tegemoetkoming kan niet ten nadele van het huishouden worden herzien.
7. De hoogte van de tegemoetkoming wordt jaarlijks vastgesteld bij ministeriële regeling.



-
8. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld voor de goede uitvoering van dit artikel.

ARTIKEL II INWERKINGTREDING

1. Deze wet treedt in werking met ingang van 1 januari 2025.
2. De artikelen 31, tweede lid, onderdeel w, en 78gg van de Participatiewet vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL III CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: *Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek*.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen deel

1. Inleiding

1.1 Aanleiding wetsvoorstel

Alle mensen in Nederland moeten een inkomen hebben waarmee ze kunnen rondkomen. Mensen met lage inkomens krijgen extra steun door middel van toeslagen.¹ Door een ongunstige samenloop van regelingen valt het inkomen voor sommige huishoudens te laag uit. Het betreft een groep huishoudens voor wie de uitkering, zoals bijvoorbeeld de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) of de Werkloosheidswet (WW), van één van beide partners de enige of de belangrijkste bron van inkomen van het stel is. Doordat verschillende regelingen op elkaar inwerken, zogenoemde 'samenloop van regelingen', ontvangen zij in sommige gevallen minder toeslagen dan een vergelijkbaar huishouden met een bijstandsuitkering.² Sommigen hebben hierdoor zelfs een lager netto-inkomen dan een (echt)paar met geen ander inkomen dan een bijstandsuitkering. Dit wordt de 'alleenverdienersproblematiek' genoemd.

In dit wetsvoorstel wordt met 'alleenverdiener' bedoeld: een huishouden dat vanwege deze alleenverdienersproblematiek een netto-inkomen ontvangt dat lager is dan een huishouden met geen ander inkomen dan een bijstandsuitkering, inclusief toeslagen.

Dat werkt zo: doordat deze alleenverdieners slechts één inkomen -de uitkering van één partner, de ander heeft geen inkomen- hebben, betalen zij meer belasting dan een huishouden met een bijstandsuitkering, waarvan beide partners een uitkering krijgen en zagezegd dus twee keer inkomen binnenkomt. Dit komt doordat ze één keer recht hebben op de algemene heffingskorting. Als er bij twee personen inkomen binnenkomt, heb je hier twee keer recht op. Hierdoor hebben zij een hoger bruto-inkomen nodig om hetzelfde netto-inkomen als een huishouden met een bijstandsuitkering te halen. Op dit hogere bruto-inkomen verliezen de alleenverdieners al toeslagen. Hun besteedbaar inkomen (netto-inkomen en toeslagen samen) wordt daardoor lager dan dat van een bijstandspaar met een bijstandsuitkering.³ Dit is een ongewenste uitkomst.

Uit eerdere analyses bleek dat zo'n 6.400 huishoudens te maken zouden hebben met deze problematiek.

Alleenverdieners die vroegen om een tegemoetkoming voor de misgelopen toeslagen, konden lange tijd niet goed worden geholpen. Immers, alle betrokken organisaties moesten zich aan de wet houden. De Dienst Toeslagen voert de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen uit; die bepaalt dat het bruto-inkomen in aanmerking wordt genomen bij de berekening van de hoogte van de toeslagen, waarbij voor alleenverdieners nu eenmaal een lagere algemene heffingskorting bestaat dan voor (echt)paren met geen ander inkomen dan een bijstandsuitkering.

Colleges van burgemeester en wethouders (hierna: "college") die probeerden hun inwoners te helpen, liepen aan tegen de grenzen van de Participatiewet. Het verstrekken van algemene bijstand als tegemoetkoming voor de misgelopen toeslagen te past niet binnen de regels van de Participatiewet. De alleenverdieners in kwestie hebben immers een netto-inkomen op of boven de op hen van toepassing zijnde bijstandsnorm (sociaal minimum). Een college dat het toch zouden proberen, zou de inwoner mogelijk in nieuwe problemen brengen. Dit komt omdat de ontvangen uitkering zou meetellen voor de berekening van het inkomen door de Dienst Toeslagen. Een algemene bijstandsuitkering voor alleenverdieners zou er dus toe leiden dat de alleenverdieners nog minder toeslag ontvangen. Daarop zou het college de algemene bijstandsuitkering weer kunnen afstemmen, maar ook het aangevulde bedrag zou weer meetellen in de tegemoetkoming. Hiermee zou een lange lus kunnen ontstaan van berekening van de bijstand, herberekening van de toeslagen, herberekening van de bijstand, herberekening van de toeslagen, enzovoorts. Dit zou voor inwoners tot onzekerheid leiden, en voor het college tot hoge uitvoeringslasten. Een uitkering van bijzondere bijstand lag ook

¹ Met 'toeslagen' wordt in deze memorie van toelichting bedoeld op: zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget.

² Op dit moment ontvangen de meeste alleenverdieners minder huurtoeslag en minder zorgtoeslag. Het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag worden op dit moment nauwelijks geraakt door de alleenverdienersproblematiek. Maar omdat dit in een enkel geval wel zou kunnen voorkomen, worden ook het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag meegenomen in dit wetsvoorstel.

³ Deze uitkomst kan zich ook voordoen voor een huishouden waarin de meestverdienende partner het grootste deel van het inkomen heeft, en waarin de minstverdienende partner te weinig inkomen heeft om het eigen recht op algemene heffingskorting (volledig) te verzilveren. Hoewel deze huishoudens dus strikt genomen geen 'alleenverdieners' zijn, ondervinden deze huishoudens toch de gevolgen van wat bekend is komen te staan als de 'alleenverdienersproblematiek'. Waar in deze memorie van toelichting gesproken wordt over 'alleenverdieners', wordt ook op deze huishoudens bedoeld.



niet voor de hand. Immers, deze uitkering is bedoeld als vergoeding voor gemaakte kosten; niet als aanvulling van het inkomen. Een bijzondere bijstandsuitkering verstrekken als aanvulling van het inkomen zou daarmee onrechtmatig zijn. Tegelijkertijd vervalt ook de fiscale vrijstelling. Dit zou ertoe leiden dat alleenverdieners nog minder toeslag zouden ontvangen. In eerste instantie was daarom het standpunt van de regering dat bijzondere bijstand verstrekken geen geschikte oplossing zou zijn voor de alleenverdienersproblematiek.⁴

Nadat de Nationale ombudsman eind 2016 de problematiek aankaarte, hebben in 2017⁵, 2020⁶ en 2021⁷,⁸ opeenvolgende kabinetten mogelijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht. De oplossingsrichtingen zijn intensief onderzocht en gewogen, maar steeds bleek er geen oplossingsrichting te vinden⁹. De opties bleken de problematiek niet afdoende op te lossen, ze leidden tot forse negatieve inkomenseffecten voor alle ontvangers van een bijstandsuitkering of een uitkering gerelateerd aan de bijstand, hadden zeer grote financiële consequenties en nadelige effecten voor het arbeidsaanbod, of bleken zo complex voor de betrokken uitvoeringsorganisaties dat ze niet uitvoerbaar waren. De wens om zo gericht en nauwkeurig mogelijk te werk te gaan, is zowel een van de oorzaken van de complexiteit waaruit de problematiek is ontstaan als een van de redenen waarom de zoektocht naar een oplossing vastliep.

Uiteindelijk is een alleenverdiener naar de rechter gestapt om bijstand te eisen van het college. De Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) oordeelde dat de inwoner een inkomensaanvulling moest ontvangen vanuit de algemene bijstand. Als de inwoner daardoor minder toeslagen zou ontvangen, moest het college dat zelf weer aanvullen.¹⁰ In de praktijk is dit een lastige oplossing, zowel voor de inwoners als voor het college. Het voortdurend herberekenen van de bijstand, naar aanleiding van herberekende toeslagen, leidt tot onzekerheid en is bovendien erg belastend.

Naar aanleiding van deze uitspraak is intensief overlegd door onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, de Belastingdienst, de Dienst Toeslagen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), en de betrokken bewindspersonen. Ook de Landelijke Cliëntenraad en het Landelijk overleg sociaal raadslieden zijn uitgebreid geconsulteerd.

Om de alleenverdienersproblematiek fundamenteel op te lossen, heeft de regering gekozen voor een aanpassing in fiscale regelgeving. Vanwege beperkte ICT-capaciteit heeft de Belastingdienst aangegeven een dergelijke wijziging niet op de korte termijn te kunnen doorvoeren. Op dit moment is deze fundamentele oplossing daarom voorzien in 2028¹¹. Gemeenten zullen in de tussentijd een oplossing bieden vanuit de Participatiewet. Dit doen zij op dit moment op grond van individuele bijzondere bijstand. Dit wordt het 'huidige handelingsperspectief' genoemd. Het instrument van de individuele bijzondere bijstand is wellicht niet bedoeld voor deze situatie, maar in de praktijk wel beter geschikt dan de algemene bijstand, omdat het niet leidt tot een herberekening van toeslagen. Wel is daarvoor noodzakelijk dat het college een precieze berekening maakt van de toeslagen die de aanvrager misloopt. Dit maakt het voor inwoners belastend om een aanvraag in te dienen, omdat daarbij veel gegevens moeten worden aangeleverd. Ook is het belastend voor het college, omdat veel gegevens moeten worden verwerkt, en omdat de berekeningen complex zijn. Dit vraagt veel van het doenvermogen van de alleenverdieners.

Daarnaast worden veel alleenverdieners op deze manier niet geholpen. Voor inwoners is het niet gemakkelijk om te ontdekken of zij last hebben van de alleenverdienersproblematiek. Het gaat immers om een samenloop van verschillende regelingen, waarbij veel gegevens moeten worden verwerkt en complexe berekeningen moeten worden gemaakt. Dat maakt de kans dat zij zich spontaan melden klein. Om het college hierbij te ondersteunen, heeft de Belastingdienst op verzoek van de gemeenten een lijst opgesteld van alleenverdieners, op basis van gegevens van de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen. Deze lijst wordt via het Inlichtingenbureau gedeeld met het college. Het college kan alleenverdieners die op deze lijst staan benaderen, om hen erop te wijzen dat zij mogelijk een te laag inkomen genieten vanwege de alleenverdienersproblematiek. Vervolgens kan het college de alleenverdieners begeleiden bij het indienen van een aanvraag tot individuele bijzondere bijstand.

⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstuk 31 066, nr. 927

⁵ Reactie Staatssecretaris SZW van 4 april 2017 op brief Nationale ombudsman, 2018D41118. Zie: Afschrift reactie op de brief van de nationale ombudsman over ongewenste effecten van wet- en regelgeving | Tweede Kamer der Staten-Generaal

⁶ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 898

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstuk 31 066, nr. 927

¹⁰ ECLI:NL:CRvB:2022:1952

¹¹ Uit de Uitvoeringstoets van de Belastingdienst moet blijken wanneer deze fundamentele oplossing in kan gaan. Vooralsnog wordt uitgegaan van 2028.



Door met een lijst te werken en door hen zoveel mogelijk proactief te benaderen, wordt geprobeerd zoveel mogelijk alleenverdieners te bereiken.

Hoewel de lijst helpt bij het identificeren van alleenverdieners, blijft het voor alleenverdieners en het college erg belastend om te werken met de individuele bijzondere bijstand. Bovendien is de bijzondere bijstand niet bedoeld voor het aanvullen van inkomen.

Daarom wordt voorgesteld een vaste tegemoetkoming in te stellen, die ambtshalve kan worden toegekend op basis van de lijst van de Belastingdienst. Hiermee kan het college veel alleenverdieners direct bereiken, zonder dat een belastend aanvraagproces hoeft te worden doorlopen. Ook is het niet meer nodig om complexe berekeningen te maken: alleenverdieners krijgen een vast bedrag. Om in aanmerking te komen voor de tegemoetkoming, stelt het college van burgemeester en wethouders vast dat een huishouden tot de doelgroep alleenverdieners behoort. Daarbij hoeft niet het precieze bedrag aan gemiste toeslagen te worden berekend. Op deze manier kunnen alleenverdieners sneller geholpen worden, op een manier die minder vraagt van het doenvermogen. Ook voor het college leidt dit tot minder uitvoeringslasten.

Toelichting: hoe is de alleenverdienersproblematiek ontstaan?

De situatie waarin bepaalde (echt)paren met een uitkering minder te besteden hebben dan een vergelijkbaar paar met een bijstandsuitkering komt door een ongelukkige en ingewikkelde samenloop van de fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen. Deze huishoudens hebben dan last van de zogenoemde 'alleenverdienersproblematiek'. Het betreft zogenoemde alleenverdienershuishoudens waarin sprake is van een partner die het grootste deel (of het geheel) van het huishoudinkomen verzorgt (de meestverdienende partner), en een partner die geen of zeer beperkt inkomen heeft (de minstverdienende partner). Bij deze huishoudens is sprake van een meestverdienende partner met een bruto-uitkering, voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid vanuit het UWV of een private verzekeraar, en is in het huishouden niet tot nauwelijks sprake van arbeidsinkomen of vermogen. In alle gevallen is het inkomen van de minstverdienende partner dusdanig laag dat hij of zij geen tot nauwelijks fiscale heffingskortingen (voornamelijk de algemene heffingskorting) kan verzilveren.

De alleenverdienersproblematiek treedt op doordat in de berekeningswijze van de bijstand en de fiscaliteit (voor alleenverdieners) niet met hetzelfde recht op algemene heffingskorting (AHK) rekening wordt gehouden: in de bijstand levert eenzelfde bruto-inkomen meer netto inkomen op. Dit recht op AHK blijft tussen 2009 en 2036 ongelijk, wat gevolgen kan hebben voor de hoogte van toeslagen die alleenverdienershuishoudens ontvangen.

De alleenverdienersproblematiek is ontstaan in vier stappen:

- 1) een wijziging in de fiscaliteit voor alleenverdieners vanaf 2009 en
- 2) een wijziging in de berekeningswijze van de bijstandsnorm voor paren vanaf 2012.

Dit leidt vervolgens tot alleenverdienersproblematiek doordat:

- 3) een bruto-uitkering ter hoogte van het wettelijk minimumloon netto lager uitkomt dan de bijstandsnorm voor paren en
- 4) door de manier waarop het recht op en de hoogte van toeslagen wordt bepaald.

De alleenverdienersproblematiek blijft bestaan zolang de afbouwpaden in de fiscaliteit en berekeningswijze van de bijstand niet gelijk lopen.

De vier stappen worden hieronder toegelicht.

1) Fiscaliteit: stapsgewijze afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner vanaf 2009 (voltooid in 2023)

Tot en met 2008 werd bij alleenverdieners de AHK van de minstverdienende partner uitgekeerd, als de meestverdienende partner genoeg belasting betaalde. Een dergelijk huishouden kon dus een dubbele AHK benutten. Deze overdraagbaarheid is tussen 2009 en 2023 volledig afgebouwd om de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner te bevorderen. Een gevolg van deze afbouw is dat alleenverdieners thans eenmaal AHK kunnen verzilveren, terwijl dit tot en met 2008 tweemaal AHK was. Dit zou – bij ongewijzigd beleid – tot een hogere belastingdruk hebben geleid. Maar sinds 2009 is ook inkomensbeleid doorgevoerd dat de belastingdruk van werkende alleenverdieners heeft verlaagd, zoals het meermaals verhogen van de arbeidskorting.

2) Bijstandsnorm voor paren: stapsgewijze afbouw van de dubbele AHK in de berekeningswijze van de bijstand vanaf 2012 (onder huidige wet- en regelgeving voltooid per 1 januari 2036)

In de berekeningswijze van de bijstandsnorm voor paren werd tot 2012 rekening gehouden met tweemaal AHK, conform de fiscale situatie tot 2009. Door de afbouw van de overdraagbare AHK in de fiscaliteit ('fiscale afbouw van de AHK') ontstond het vooruitzicht dat – bij ongewijzigd beleid – het minder zou gaan lonen om vanuit de bijstand aan het werk te gaan. Door de fiscale afbouw van de AHK zou het netto-inkomen van een minimumloonverdiener minder snel stijgen dan de bijstandsnorm voor paren. Per 2012 wordt daarom ook de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van de bijstand afgebouwd naar een enkele algemene heffingskorting (de 'afbouw van de dubbele AHK in de bijstand'). Daardoor wordt de netto bijstandsnorm stapsgewijs verlaagd. Deze maatregel beoogde te voorkomen dat het, als gevolg van de afbouw van de uitbetaling van algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner, voor mensen niet meer zou lonen om te gaan werken en uit de bijstand te gaan. De beoogde afbouw was 2,5 procentpunt per halfjaar. Opeenvolgende kabinetten hebben de afbouw echter vertraagd, vanwege de koopkrachtheffingen voor bijstandsgerechtigden. Onder huidig beleid is de afbouw naar eenmaal de algemene heffingskorting compleet op 1 januari 2036. Tegelijkertijd liep de stapsgewijze afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK in de fiscaliteit wel door.



3) Zolang de afbouwpaden van de dubbele AHK in de bijstand en in de fiscaliteit niet gelijk lopen, is het netto-inkomen van een huishouden met een uitkering op bruto-WML lager dan de bijstandsnorm voor paren

Alleenverdieners met een bruto-uitkering (voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid) ter hoogte van het wettelijk minimumloon, vanuit UWV of een private verzekeraar, hadden tot 2009 hetzelfde netto-inkomen als paren in de bijstand. In zowel de fiscaliteit als de bijstandsberekening werd immers gerekend met tweemaal AHK, en de bijstandsnorm van paren is afgeleid van het bruto-WML. Door de twee verschillende afbouwpaden van de AHK is echter de situatie ontstaan waarin een alleenverdienershuishouden bij hetzelfde bruto-inkomen als een paar met bijstand een lager netto inkomen heeft. Dit inkomen kan dan aangevuld worden met algemene bijstand, maar dit verhoogt ook het bruto-inkomen.

4) De manier waarop wordt bepaald hoeveel toeslag een huishouden hoort te ontvangen

Onder 3) is het netto-inkomen van de alleenverdiener met de bruto arbeidsongeschiktheidsuitkering ter hoogte van het wettelijk minimumloon gelijk aan het netto-inkomen van een paar met een bijstandsuitkering. Dit geldt echter niet voor het toetsingsinkomen waarmee bepaald wordt hoeveel toeslag een huishouden hoort te ontvangen. De bijstandsuitkering is immers het enige inkomen van een paar in de bijstand. Voor het alleenverdienershuishouden in dit voorbeeld is het inkomen de arbeidsongeschiktheidsuitkering plus de inkomensaanvulling uit de bijstand. Hierdoor ontstaat bij huishoudens met alleenverdienersproblematiek de situatie dat hun netto-inkomen hetzelfde is als de bijstandsnorm voor paren, maar hun toetsingsinkomen voor de toeslagen hoger is. Dit leidt ertoe dat het alleenverdienershuishouden minder toeslag ontvangt dan als het een paar met een bijstandsuitkering (en dus hetzelfde netto-inkomen) was geweest. Daardoor heeft het alleenverdienershuishouden dus minder te besteden dan het huishouden dat alleen een bijstandsuitkering heeft met maximale toeslagen.

1.2 Gefaseerde aanpak

De aanpak van de alleenverdienersproblematiek bestaat uit drie fasen. Over de jaren 2023 en 2024 konden alleenverdieners voor gemiste toeslagen een beroep op individuele bijzondere bijstand doen. Dit is een noodoplossing die binnen de kaders van de geldende wetgeving snel kon worden uitgevoerd, maar belastend is voor zowel huishoudens als het college. Voor de jaren 2025, 2026 en 2027 wordt daarom onderhavige wijziging van de Participatiewet voorgesteld dat het college de alleenverdieners een vaste tegemoetkoming toekent. Dit betreft een overbruggingsregeling in afwachting van de fundamentele oplossing in de inkomstenbelasting. Naar verwachting vanaf 2028 wordt een gerichte uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner geherintroduceerd.¹² De voorgestelde vormgeving sluit aan bij de huidige vormgeving van de uitbetaling van de algemene heffingskorting (AHK), zoals die al bestaat voor belastingplichtigen geboren voor 1 januari 1963 en ook in de IV-systemen van de Belastingdienst staat. Belastingplichtigen die vóór 2023 uitbetaling van de AHK ontvingen, zijn al bekend met de systematiek. Om de maatregel te richten op de doelgroep van de eenverdienersproblematiek, zijn twee nieuwe voorwaarden aan de bestaande systematiek toegevoegd: het bedrag aan uit te betalen algemene heffingskorting wordt lineair afgebouwd met het inkomen en wordt verder afgebouwd met het recht op arbeidskorting. Daarnaast is het bedrag van de uitbetaling van de AHK voor deze groep gemaximeerd voor aansluiting bij de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand. Op deze manier worden de alleenverdieners, wat betreft algemene heffingskorting, gelijkgetrokken met bijstandsgerechtigden. Het fiscale bruto-netto probleem, dat met dit wetsvoorstel op gemeentelijk niveau wordt opgelost, zal dan verdwijnen. Daarmee zal de alleenverdienersproblematiek worden opgelost bij de bron, totdat de dubbele algemene heffingskorting voor alle doelgroepen volledig is afgebouwd. Dit wordt meegenomen in het Belastingplan 2025.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Vaste tegemoetkoming

Met dit wetsvoorstel wordt de Participatiewet gewijzigd. Met deze wijziging wordt het college van burgemeesters en wethouders bevoegd tot het toekennen van een vaste tegemoetkoming voor alleenverdieners. Deze zal voor alle alleenverdieners gelijk zijn.

2.1.1 Afbakening doelgroep

Wie precies een alleenverdiener is volgens deze wet, wordt getoetst volgens drie criteria. Het gaat om inwoners die:

- een loongerelateerde uitkering¹³ ontvangen, die niet een bijstandsuitkering is. Eventueel wordt die uitkering aangevuld met een bijstandsuitkering, maar de bijstandsuitkering kan niet de enige bron van inkomsten zijn;¹⁴
- samen met hun partner minder toeslagen ontvangen, dan ze zouden kunnen ontvangen als zij

¹² Zie ook Kamerstukken II 2023/204, 26 448, nr. 728.

¹³ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstuk 31 066, nr. 927

¹⁴ In een reactie is erop gewezen dat ook mensen met een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ tot de alleenverdieners kunnen behoren. De IOAW en IOAZ zijn bijstandsgelateerde uitkeringen. Dit is juist voor zover het een aanvulling betreft op een loondervingsuitkering of Wajong-uitkering.



- geen andere inkomsten zouden hebben dan de bijstandsuitkering; en
- c. in totaal minder netto-inkomen en toeslagen ontvangen dan inwoners die geen andere inkomsten ontvangen dan de bijstandsuitkering en de toeslagen die bij hun situatie passen.

Aan al deze voorwaarden moet zijn voldaan, anders is geen sprake van alleenverdieners zoals bedoeld in deze wet.

2.1.2 Hoogte bedrag

Alleenverdieners ontvangen een vast bedrag per jaar dat voor alle alleenverdieners gelijk is. De hoogte van de tegemoetkoming wordt vastgesteld op basis van statistieken met betrekking tot de hoogte van de gemiste toeslagen. Uit een eerdere analyse van de Belastingdienst volgde dat alleenverdienende huishoudens naar verwachting in 2023 gemiddeld €463 per jaar meer huur- en/of zorgtoeslag zouden 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 liep in totaal tot €200,- huur- en/of zorgtoeslag per jaar mis, maar bij 12% van de huishoudens was het verschil groter dan €1.000,- per jaar en bij circa 2% groter dan € 1.400,- per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze analyse een simulatie betreft, waardoor met name voor hogere bedragen aan misgelopen toeslagen niet zeker is of deze zich daadwerkelijk voordoen.

De regering beoogt een bedrag vast te stellen dat voor het overgrote deel van de alleenverdieners toereikend zal zijn. Het beperkte aandeel alleenverdieners voor wie de vaste tegemoetkoming niet toereikend blijkt te zijn, kan zich wenden tot het college voor mogelijke aanvullende hulp. In deze uitzonderlijke omstandigheid kan bijvoorbeeld toch een inkomensaanvulling worden gedaan in de vorm van individuele bijzondere bijstand.

Jaarlijks wordt het bedrag van de vaste tegemoetkoming opnieuw vastgesteld op basis van de gemiste toeslagen in vergelijking met een paar in de bijstand. Verschillende factoren hebben invloed op dit bedrag, waaronder de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting en de hoogte van de toeslagen. Het bedrag voor 2025 zal worden vastgesteld in november 2024.

2.1.3 Ambtshalve toekenning

Om inwoners zoveel mogelijk te ontlasten, kan de tegemoetkoming ambtshalve worden toegekend. Het college van burgemeesters en wethouders ontvangt van de Belastingdienst een lijst met alleenverdieners die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming. Vanuit de gemeente kunnen alleen geautoriseerde medewerkers de gegevens ontsluiten. Het college kan tot slot een lichte toets uitvoeren op dit bestand, bijvoorbeeld om op basis van het burgerservicenummer vast te stellen dat degenen die onderdeel zijn van het huishouden nog in de gemeente wonen.

Het werken op basis van deze lijst brengt een aantal voordelen met zich mee, zoals het vergroten van het bereik van de doelgroep en het bevorderen van een uniforme uitvoering. Tegelijkertijd is op voorhand bekend dat de lijst niet volledig is in de actualiteit, omdat de Belastingdienst zich baseert op inkomensgegevens van twee jaar eerder dan het jaar waarvoor de tegemoetkoming wordt uitgekeerd (t-2). Een analyse door de Belastingdienst over de jaren 2021–2023, zal dit jaarlijks 40 tot 50 procent van de alleenverdieners betreffen – naar huidig inzicht 2.000 tot 3.000 huishoudens. Een deel van deze huishoudens zal al wel bekend zijn bij hun gemeente.. Het is niet mogelijk een volledig actuele lijst samen te stellen van rechthebbende huishoudens. Er zijn dus huishoudens die in de actualiteit wel tot de doelgroep behoren, maar niet op de lijst staan. Huishoudens die na het peilmoment tot de doelgroep gaan behoren, worden gemist bij de totstandkoming van de lijst alleenverdieners. Daarom is het mogelijk voor deze huishoudens om zelf een aanvraag in te dienen voor de vaste tegemoetkoming. Het college beoordeelt of deze huishoudens ook in aanmerking komen voor deze tegemoetkoming. Als voor deze huishoudens is vastgesteld dat zij tot de doelgroep behoren, kan de vaste tegemoetkoming worden verstrekt. Dat gebeurt onder dezelfde voorwaarden als aan de huishoudens die het bedrag ambtshalve verstrekt krijgen.

2.1.4 Peildatum

Het recht op een vaste tegemoetkoming zal door het college van burgemeester en wethouders zelf worden vastgesteld. De lijst van de Belastingdienst is gebaseerd op het jaarinkomen van definitieve inkomensgegevens (t-2). Op de lijst staan huishoudens die op t-2 over het hele jaar gezien te maken hebben met de alleenverdienersproblematiek. Echter, voor een deel van de huishoudens op deze lijst is sinds het peilmoment de situatie veranderd. Huishoudens die op t-2 nog golden als alleenverdiener hebben sindsdien mogelijk hun inkomen verhoogd, of wellicht is de samenstelling van het huishouden veranderd. Voor hen is de tegemoetkoming niet nodig, maar aan hen wordt toch ambtshalve de tegemoetkoming verstrekt. Op basis van een analyse door de Belastingdienst over de jaren 2021–



2023, betreft dit 40 tot 50 procent van de huishoudens op de lijst. Naar huidig inzicht zullen dit 2.000 tot 3.000 huishoudens per jaar zijn. De regering acht het in dit geval verdedigbaar dat deze huishoudens toch een tegemoetkoming ontvangen, omdat geen manier bestaat om vast te stellen welke huishoudens op de lijst in de actualiteit nog gelden als alleenverdiener.

Zoals eerder benoemd is het onvermijdelijk dat er huishoudens zijn die zich melden bij het college en tot de doelgroep behoren, maar die niet op de lijst staan. Bijvoorbeeld, omdat zij na het peilmoment van de lijst tot de doelgroep van alleenverdieners zijn gaan behoren. Bij huishoudens die een aanvraag doen, moet het college vaststellen of zij tot de doelgroep behoren. Dat gebeurt door een (inkomens)toets die het college zelf uitvoert, met een referentieperiode. Het recht op toeslag wordt over een geheel kalenderjaar bepaald. In lijn hiermee wordt aan de hand van het jaarinkomen het gemis aan toeslagen bepaald. Het advies is om dit te doen met zo recent mogelijke inkomensgegevens op basis van een referentieperiode van één maand. Aan het college wordt geadviseerd de inkomensgegevens van de referentieperiode te extrapoleren tot het inkomen over het hele lopende kalenderjaar (respectievelijk 2025, of 2026 of 2027).

Een beperking hierbij is dat wisselende inkomsten niet ondervangen worden. Het college beschikt over beleidsruimte een (ruimere) referentieperiode te kiezen. Dit is een afweging tussen nauwkeurigheid in het vaststellen van het inkomen, de mate waarin huishoudens worden belast met het aandragen van (extra) (inkomens)documenten en de uitvoeringslast voor het college bij het toetsen van deze gegevens. In de handreiking voor gemeenten worden hiertoe adviezen opgenomen.

2.1.5 Fiscaliteit

De verschuldigde belasting van de tegemoetkoming draagt de gemeente via een eindheffing af. Een eindheffing is een manier om belasting te heffen. Bij een eindheffing wordt de gemeente belastingplichtig voor de loonbelasting, in tegenstelling tot de reguliere route waarbij heffing bij de ontvanger plaatsvindt. De regering vindt het wenselijk om dit zo in te richten, omdat de alleenverdiener op deze manier een netto tegemoetkoming ontvangt die niet meetelt voor de toeslagen. Dankzij toepassing van de eindheffing heeft de tegemoetkoming dus geen invloed op het verzamelinkomen en daarmee samenhangend de hoogte van de toeslagen die alleenverdieners kunnen ontvangen. De introductie van de eindheffing wordt geregeld via de Eindejaarsregeling 2024 van de Staatssecretaris van Financiën.

2.1.6 Vermogenstoets

De tegemoetkoming komt in de plaats van gedeerde toeslagen. Deze toeslagen komen niet volledig tot uitbetaling. Op grond van de Participatiewet is het college verplicht de draagkracht van inwoners te toetsen, voordat zij een bijstandsuitkering toekennen. De vermogensgrenzen die de Belastingdienst toepast bij het samenstellen van de lijst alleenverdieners zijn veel ruimer: voor samenwonenden €73.904 voor de huurtoeslag en €177.301 voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Voor de kinderopvangtoeslag geldt geen vermogensgrens. Het hebben van een koopwoning met overwaarde, maakt bij voorgenoemde toeslagen geen deel uit van de vermogenstoets. In het kader van gelijke behandeling, wordt verwacht dat het college de voorgenoemde vermogensgrenzen zal hanteren bij het beoordelen van een aanvraag voor de tegemoetkoming. Omdat het gaat om een tegemoetkoming voor misgelopen toeslagen is het passend aan te sluiten bij de vermogensgrenzen van de betreffende toeslagen. De vermogensgrenzen van de toeslagen zijn ruimer dan de draagkrachttoets binnen de Participatiewet. Dit acht de regering verdedigbaar. De Participatiewet is in dit licht een tijdelijk instrument, ter overbrugging tot de fiscale oplossing, om huishoudens een tegemoetkoming te geven voor gemiste toeslagen.

2.1.7 Rechtsbescherming

Indien een aanvraag tot uitkering van een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek wordt afgewezen, kan een inwoner bezwaar aantekenen tegen dat besluit bij het college. Als dit bezwaarschrift niet leidt tot herziening van het besluit, kan de inwoner hiertegen in beroep bij de rechtbank, en eventueel in hoger beroep bij de Centrale Raad voor Beroep. Bezwaar maken tegen een ambtshalve verstrekking is in principe mogelijk, maar leidt niet tot terugvordering, zoals volgt uit artikel 78gg, vijfde lid. Ondanks het feit dat deze tegemoetkoming niet kan worden teruggevorderd, kunnen inwoners het bedrag van de tegemoetkoming uit eigen beweging terugstorten aan het college. Indien zij dit wensen, kunnen zij hierover contact opnemen met de gemeente.

2.2 Gegevensverwerking

Voor het ambtshalve toekennen van de tegemoetkoming zal het college gegevens nodig hebben van de Belastingdienst en van de Dienst Toeslagen. De bevoegdheid tot gegevensdeling kan worden



gebaseerd op artikel 64 van de Participatiewet, zolang gemeenten een verzoek om informatie indienen bij de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen.¹⁵ Omdat dit artikel echter vrij algemeen is gesteld, is het wenselijk om voor deze specifieke gegevensdeling een specifieke bepaling op te nemen. Daarom wordt in dit wetsvoorstel geregeld dat de Belastingdienst, door tussenkomst van het Inlichtingenbureau, gegevens deelt van alleenverdieners met het college. Hiervoor is geen verzoek nodig. De Belastingdienst deelt met het Inlichtingenbureau de burgerservicenummers en de gemeentelijke code van inwoners die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming van alleenverdieners. Om tot deze lijst te komen, verwerkt de Belastingdienst gegevens van de Belastingdienst zelf en de Dienst Toeslagen. Met behulp van de gemeentelijke code kan het Inlichtingenbureau de burgerservicenummers verdelen over de colleges van de gemeenten waarin de betrokken inwoners wonen. Ieder college ontvangt dus uitsluitend de burgerservicenummers van de alleenverdieners die in hun eigen gemeente wonen. De betrokkenheid van het Inlichtingenbureau kent een wettelijke grondslag in artikel 64, derde lid van de Participatiewet. Voor een nadere afweging van de belangen die ten grondslag ligt aan het toekennen van de specifieke bevoegdheid tot gegevensverwerking, zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.

2.3 Overwogen alternatieven

De regering heeft alternatieve opties overwogen om alleenverdienershuishoudens te ondersteunen totdat de fundamentele fiscale oplossing is gerealiseerd. Hieronder wordt uiteengezet waarom enkele ogenschijnlijk voor de hand liggende oplossingen niet zijn gekozen.

2.3.1 Algemene bijstand

De CRvB oordeelde dat de aanvullende inkomensondersteuning voor de gemiste toeslagen in de casus waarin zij oordeelde, zou moeten plaatsvinden in de vorm van algemene bijstand, door middel van afstemming op grond van artikel 18 van de Participatiewet. Volgens de CRvB is dit het geëigende instrument, omdat algemene bijstand is bedoeld om te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. Daarin kan de regering de CRvB goed volgen. Voor bredere toepassing blijkt de algemene bijstand echter minder geschikt. Het is niet zonder meer mogelijk om algemene bijstand te verstrekken zonder dat dit bij brutering daarvan fiscale gevolgen heeft voor huishoudens. Dit zou kunnen leiden tot opnieuw een verlaging van het bedrag aan toeslagen, tenzij een eindheffing over de algemene bijstand wordt toegepast. Maar om eindheffing toe te passen op het specifieke gedeelte van de algemene bijstand dat is bedoeld voor alleenverdieners, zou het voor het college en de Belastingdienst noodzakelijk zijn om een dubbele administratie bij te houden voor wat betreft de verstrekte algemene bijstand. Hier zijn de ICT-systemen van gemeenten en de Belastingdienst niet op ingericht. Aanpassing van deze ICT-systemen zou leiden tot onacceptabele uitvoeringslast voor het college en voor de Belastingdienst.

Dit verhoudt zich bovendien slecht tot het principe van de algemene bijstand: één uitkering, om te voorzien in de kosten van het levensonderhoud.

Daarnaast is het verstrekken van algemene bijstand, ook met eindheffing voor het specifieke deel voor alleenverdieners, geen oplossing voor het deel van de doelgroep met een netto-inkomen op of boven het netto sociaal minimum (de bijstandsnorm), dat dus geen aanspraak kan doen op deze bijstand. Zij zouden uitgesloten zijn van deze oplossing en een inkomen onder het bestaansminimum houden. Het oprekken van de bijstandsnorm specifiek voor alleenverdieners zou leiden tot hoge uitvoeringslasten en bovendien ten koste gaan van de uitlegbaarheid van de algemene bijstand.

2.3.2 Bijzondere bijstand

Naast de algemene bijstand, kent de Participatiewet ook de bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand geldt als vergoeding van bijzondere, onvoorziene kosten die noodzakelijk zijn voor het levensonderhoud. Om deze reden telt de bijzondere bijstand niet mee voor het toetsingsinkomen van de ontvanger en heeft dit geen verdere gevolgen voor de hoogte van ontvangen toeslagen in dat jaar. De bijzondere bijstand is niet bedoeld voor algemene kosten die noodzakelijk zijn voor levensonderhoud, en daarmee dus in principe niet bedoeld voor een aanvulling van het inkomen dat vrij besteedbaar is. Desondanks wordt het gezien als een beter alternatief dan de algemene bijstand, vanwege het feit dat het niet wordt meegerekend in het toetsingsinkomen, mits het onbelast is door er exacte kosten tegenover te stellen. Van de bijzondere bijstand zijn twee subtypen: de individuele bijzondere bijstand en de categoriale bijzondere bijstand. Hieronder wordt per type bijzondere bijstand uiteengezet welke afwegingen zijn gemaakt.

De individuele bijzondere bijstand kan alleen worden verstrekt op aanvraag. Daarbij moet in de regel precies worden verantwoord welke kosten zijn gemaakt, zodat die tot op de euro nauwkeurig kunnen

¹⁵ Voor wat betreft de Belastingdienst: zie artikel 64, lid 1 sub c. Voor wat betreft de Dienst Toeslagen: zie artikel 64, lid 1 sub h.



worden vergoed. Zoals eerder uiteengezet, is de individuele bijzondere bijstand het instrument dat gekozen is voor het 'huidig handelingsperspectief'¹⁶, in afwachting van onderhavige wetswijziging. Het college kent alleenverdieners een individuele bijzondere bijstand toe om het inkomen aan te vullen. Deze werkwijze is erg tijdrovend voor het college, omdat hierbij precies moet worden uitgerekend welk bedrag aan toeslagen de alleenverdiener mist. Hiervoor zijn complexe berekeningen nodig. Ook is het proces weinig inzichtelijk voor inwoners: aan de voorkant is moeilijk in te schatten hoeveel zij zullen ontvangen. Ten slotte is het in de praktijk moeilijk gebleken om met deze methode veel alleenverdieners te bereiken. Zoals eerder aangegeven zijn niet veel inwoners in staat om in te schatten of zij last hebben van de alleenverdienersproblematiek.

Met het toevoegen van een bevoegdheid van het college om alleenverdieners categoriale bijzondere bijstand toe te kennen, zouden twee van de hierboven beschreven problemen van de individuele bijzondere bijstand kunnen worden geadresseerd. Een categoriale bijzondere bijstand kan ambtshalve worden toegekend, hetgeen een groot deel van de alleenverdieners een aanvraagprocedure kan besparen. Ook zou kunnen worden gewerkt met een vast bedrag, waardoor niet nauwkeurig hoeft worden berekend welk bedrag aan toeslagen een alleenverdiener precies mist. Dit zou ook als gevolg hebben, dat de aanvraagprocedure sterk vereenvoudigd zou kunnen worden, en dat de behandeling van de aanvraag minder tijdrovend zou zijn. Aanvragers hoeven immers alleen aan te tonen dat zij geraakt worden door de alleenverdienersproblematiek, en dat zij minder inkomen ontvangen dan een vergelijkbaar huishouden dat geen ander inkomen heeft dan de bijstand en bijbehorende toeslagen. Om deze reden was de regering in eerste instantie voornemens om een dergelijke wetswijziging voor te stellen. Echter, naar aanleiding van ontvangen reacties op de internetconsultatie, uitvoeringstoetsen en adviezen is besloten om hiervan af te zien. Daarbij is het volgende overwogen. Alleenverdieners zouden niet een vergoeding ontvangen voor onvoorziene kosten die noodzakelijk zijn voor het bestaan, waarover zij verantwoording moeten afleggen zoals gebruikelijk in de bijzondere bijstand. In plaats daarvan is het de bedoeling dat zij een aanvulling krijgen op het inkomen waarover geen verantwoording verschuldigd is en die zij naar eigen inzicht mogen besteden aan hun levensonderhoud. Daarbij komt de overweging dat het kader van de bijstand niet geschikt lijkt voor de specifieke doelgroep van de alleenverdieners. Zo zou het in de praktijk moeilijk zijn om de inlichtingenplicht te handhaven op een doelgroep die nu juist te maken heeft met zeer complexe samenloop van regels met betrekking tot sociale zekerheid, inkomen en fiscaliteit.

2.3.3 Fiscale oplossing

Verskillende fiscale oplossingen zijn overwogen. Onderzocht is de mogelijkheid om de groep bij hetzelfde bruto-inkomen een hoger netto-inkomen te laten overhouden. Verder zijn mogelijkheden onderzocht in de sfeer van de heffingskortingen, zoals de mogelijkheid van een gerichte herinvoering van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor de betreffende doelgroep. Deze mogelijkheden zijn op het moment onuitvoerbaar, omdat de Belastingdienst niet beschikt over de ICT-capaciteit die nodig is om veranderingen aan te brengen in het belastingstelsel. Om deze reden is gekozen voor een tijdelijke regeling in de Participatiewet, in afwachting van een fundamentele oplossing in de fiscaliteit.

Ook andere oplossingen zijn verkend. Hierover is de Tweede Kamer geïnformeerd.¹⁷ Maar omdat die niet zien op wijziging van de Participatiewet, en bij nadere weging niet uitvoerbaar, niet wenselijk of niet uitlegbaar zijn gebleken, worden ze hier niet nader toegelicht.

3. Verhouding tot hoger recht

3.1 Grondwet

Artikel 20, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat bij wet regels worden gesteld omtrent de aanspraken op sociale zekerheid. Deze formulering biedt geen concrete rechten waarop mensen zich kunnen beroepen; artikel 20 geeft uitsluitend de opdracht tot wetgeving en geeft geen aanduidingen over bijvoorbeeld de omvang van het stelsel of de hoogte van de bij wet te regelen zekerheid.

Het derde lid van artikel 20 geeft de wetgever de opdracht het recht op bijstand te regelen als een sluitstuk van de sociale verzekeringen voor de Nederlanders die hier te lande niet kunnen voorzien in het bestaan. De wetgever heeft hieraan gehoor gegeven door in de Participatiewet te bepalen dat het college van en wethouders bijstand moet verlenen aan personen die niet beschikken over de middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien.

Hoewel de voorgestelde tegemoetkoming geen bijstand is in de zin van artikel 19, of in de zin van

¹⁶ Gemeentenieuws van SZW 2023-1 | Actueel | Rijksoverheid.nl, artikel 5.

¹⁷ Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 716, p. 3–7.



artikel 35 van de Participatiewet, is het doel van deze wet wel om het college in staat te stellen inwoners te ondersteunen die niet kunnen voorzien in het bestaan vanwege de alleenverdienersproblematiek.

3.2 Europees Handvest

Artikel 34, derde lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, erkent het recht op sociale bijstand, teneinde eenieder die niet over voldoende middelen beschikt een waardig bestaan te verzekeren, onder de door de Unie en de nationale regelgeving gestelde eisen. Dit wetsvoorstel draagt bij aan de verwezenlijking van dit recht.

3.3 Algemene verordening gegevensverwerking

Dit wetsvoorstel voegt een specifieke bevoegdheidsgrondslag voor gegevensdeling toe aan de Participatiewet. Omdat daarmee inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer, moet worden afgewogen of de bevoegdheid in de wet een rechtvaardig doel dient en of de gegevensdeling noodzakelijk is voor het bereiken van dit doel. Daarbij wordt ook getoetst aan de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit.

Het doel van dit wetsvoorstel is dat een tegemoetkoming kan worden uitgekeerd aan alleenverdieners. Hiermee worden twee belangen gediend. Ten eerste, het algemene belang van een tegemoetkoming voor zoveel mogelijk alleenverdieners. Ten tweede, het individuele belang van inwoners om de tegemoetkoming te ontvangen. Het college heeft een wettelijke taak om het inkomen van hun inwoners aan te vullen tot aan het bestaansminimum.¹⁸ Het ondersteunen van alleenverdieners kent echter verschillende uitdagingen, die het moeilijk maken om deze wettelijke taak uit te voeren. Zo is het beoordelen of een inwoner een alleenverdiener is, een complexe en arbeidsintensieve opgave. Dit geldt zowel voor de inwoner zelf, als voor het college. Zowel het indienen van een aanvraag tot bijstand, als het behandelen ervan, doet daarmee een onevenredig beroep op het doenvermogen van inwoners en het uitvoeringsapparaat van gemeenten. Om hierbij te assisteren, stelt de Belastingdienst op basis van gegevens van de Belastingdienst zelf en de Dienst Toeslagen een lijst samen van inwoners die in aanmerking komen voor een tegemoetkoming voor alleenverdieners. Het college kan, door tussenkomst van het Inlichtingenbureau, een lijst ontvangen van de eigen inwoners die in het jaar van de laatst bekende fiscale gegevens gelden als alleenverdieners. Met behulp van deze lijst kan aan een groot aantal alleenverdieners ambtshalve een tegemoetkoming worden uitgekeerd. Hoewel deze lijst niet volledig dekkend is, en daarmee dus niet alle alleenverdieners zullen worden bereikt, is deze handelswijze de beste manier om een groot deel van de groep alleenverdienende huishoudens te bereiken. Het plan voor een tegemoetkoming die ambtshalve kan worden toegekend met behulp van een lijst van de Belastingdienst is ten tijde van de augustusbesluitvorming in 2023 bedacht op basis van een afweging tussen uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. Alternatieven zijn verkend¹⁹, maar die leiden niet tot voldoende resultaat.

Wat betreft proportionaliteit is de gemaakte afweging als volgt. De inmenging in de persoonlijke levenssfeer bestaat uit 1) het ongevraagd verwerken van de gegevens, en 2) het ongevraagd benaderen van inwoners. De ernst van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer moet worden afgewogen tegen het belang van het doel om aan alleenverdieners een tegemoetkoming uit te keren. Dit belang, om alleenverdieners financieel te ondersteunen om te voorkomen dat ze onder het bestaansminimum leven, is zwaarwegend. Om de inmenging in de persoonlijke levenssfeer af te wegen tegen het algemeen belang en het belang van inwoners, moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillende groepen.²⁰ De eerste groep betreft de inwoners die, na vergelijking van de gegevens die zijn aangeleverd uit verschillende bronnen binnen de Belastingdienst, niet in aanmerking komen voor een tegemoetkoming voor alleenverdieners. Hun gegevens worden niet opgenomen in de uiteindelijke lijst. De tweede groep betreft de inwoners die na vergelijking van de gegevens wél in aanmerking komen voor een tegemoetkoming voor alleenverdieners. Van deze laatste groep inwoners zullen gegevens worden toegevoegd aan de lijst.

De proportionaliteit van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer wordt voor deze groepen verschillend gewogen. Voor de eerste groep inwoners blijft de inmenging in de persoonlijke levenssfeer beperkt. Hun gegevens worden wel verwerkt door de Belastingdienst, maar niet toegevoegd aan de lijst, niet gedeeld met het college en ook niet op andere manieren verder verwerkt. Deze inwoners hebben geen individueel belang bij gegevensuitwisseling ten behoeve van de tegemoetkoming voor

¹⁸ Deze taak is neergelegd in artikel 7, eerste lid onder b, van de Participatiewet.

¹⁹ Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 716, p. 3–7.

²⁰ In een recente uitspraak maakte de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een vergelijkbare afweging met betrekking tot het verzenden van een startbericht vanuit de SVB aan de belastingdienst, waardoor zonder aanvraagprocedure kinderbijslag kan worden uitgekeerd (ECLI:NLRVS:2023:4630). In dit geval is wel sprake van een aanvraagprocedure, maar weten veel alleenverdieners niet dat zij in aanmerking komen voor een bijzondere bijstand.



alleenverdieners, want deze gegevensuitwisseling zal niet resulteren in een tegemoetkoming aan henzelf. De inmenging in de persoonlijke levenssfeer, die beperkt is, moet dus worden afgewogen tegen het algemene belang van een tegemoetkoming voor alleenverdieners. Met de kanttekening dat de verwerking van deze gegevens minimaal blijft, kan worden gesteld dat de inmenging in de persoonlijke levenssfeer voor wat betreft deze groep proportioneel is aan het doel. Voor de tweede groep inwoners is de inmenging in de persoonlijke levenssfeer meer uitgebreid. Hun gegevens worden verwerkt door de Belastingdienst. Het burgerservicenummer en de gemeentecode van deze tweede groep inwoners wordt vervolgens door de Belastingdienst – via het Inlichtingenbureau – verstrekt aan het college van de gemeente waarvan zij inwoner zijn. Het college gebruikt hun gegevens om ambtshalve een tegemoetkoming aan alleenverdieners uit te keren. De inmenging in de persoonlijke levenssfeer is voor deze groep inwoners groter, dan voor de eerste groep inwoners. Daar staat tegenover dat hun belang ook groter is; zij ontvangen immers een tegemoetkoming voor alleenverdieners, naar aanleiding van de verwerking van hun gegevens. Zolang de gegevensverwerking dus zorgvuldig plaatsvindt, mag worden gesteld dat de uitoefening van de bevoegdheid tot gegevensverwerking voor wat betreft de tweede groep ook proportioneel is aan het doel.

Op basis van deze afwegingen stelt de regering ten eerste voor om een wettelijke bevoegdheid tot gegevensverwerking te verlenen aan de Belastingdienst die de Belastingdienst in staat stelt aan de hand van hun gegevens een lijst samen te stellen met het BSN (met bijhorende gemeentecode) van de alleenverdieners, en deze – via het Inlichtingenbureau – te verstrekken aan de gemeente waar betrokken alleenverdieners inwoner van zijn. Ten tweede stelt de regering voor om een wettelijke bevoegdheid tot gegevensverwerking te verlenen aan het Inlichtingenbureau opdat de van de Belastingdienst ontvangen lijst aan de hand van de gemeentecode via het Inlichtingenbureau aan de gemeente beschikbaar kan worden gemaakt waar de betrokken alleenverdieners inwoner van zijn. Ten derde stelt de regering voor om een wettelijke bevoegdheid tot gegevensverwerking te verlenen aan de colleges van de betrokken gemeenten die hen in staat stellen om met gebruikmaking van de door de Belastingdienst verstrekte lijst de alleenverdieners ambtshalve een tegemoetkoming te verstrekken.

3.4 Coördinatieverordening

Ter bevordering van het vrij verkeer van werknemers coördineert Verordening (EG) 883/2004 de socialezekerheidsstelsels van de lidstaten.²¹ Verordening 883/2004 wijst bijvoorbeeld de lidstaat aan die uitkeringen moet betalen bij grensoverschrijdende werkzaamheden en regelt de export van uitkeringen. Er is getoetst of de tegemoetkoming onder deze Verordening valt. Dat is niet het geval.

Om onder Verordening 883/2004 te vallen moet een regeling aan twee voorwaarden voldoen. In de eerste plaats moet er sprake zijn van een wettelijk afdwingbaar recht. Daarnaast moet de regeling verband houden met een van de in de Verordening genoemde sociale zekerheidsrisico's (bijvoorbeeld werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid). Sociale bijstandsuitkeringen zijn van de werkingssfeer van deze Verordening uitgesloten. Het Europese Hof van Justitie heeft dit laatste als volgt gepreciseerd: uitkeringen die op algemene wijze een bestaansminimum waarborgen en niet kunnen worden ingedeeld in een van de takken van sociale zekerheid waarop Verordening 883/2004 van toepassing is vallen niet onder de Verordening.²²

Het doel van de tegemoetkoming is om extra inkomenssteun te geven aan huishoudens die door een ongunstige samenloop van sociale en fiscale regelingen onder het bestaansminimum komen. De tegemoetkoming heeft dus een algemeen karakter en houdt geen verband met een van de in de Verordening genoemde socialezekerheidsrisico's. Daarom is de tegemoetkoming die met dit wetsvoorstel geregeld wordt een maatregel van sociale bijstand die niet onder Verordening 883/2004 valt.

4. Verhouding tot nationaal recht

4.1 Bijzondere bijstand

In paragraaf 1 van deze toelichting is uitgelegd dat het college alleenverdieners op dit moment een oplossing biedt via de individuele bijzondere bijstand. Individuele bijzondere bijstand wordt verstrekt op aanvraag. Om dat te kunnen doen moeten inwoners allereerst weten of vermoeden dat zij tot de doelgroep behoren. De ervaring is dat een aanzienlijk deel van de doelgroep dat niet weet. Dit onderzoek en het indienen van een aanvraag vergt veel van het doenvermogen en is belastend voor alleenverdieners. Tegelijk is het behandelen van aanvragen ook belastend voor het college, omdat er veel gegevens verwerkt moeten worden en berekeningen complex zijn. Daarom stelt dit wetsvoorstel

²¹ Met het begrip lidstaten wordt hier bedoeld: de lidstaten van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland.

²² Arrest Hof van Justitie Hoeckx (C-249/83).



voor om alleenverdieners te ondersteunen door het college ambtshalve de bevoegdheid te geven om hen een vaste tegemoetkoming te verstrekken, op basis van door de Belastingdienst verstrekte gegevens.

4.2 Wetsvoorstel proactieve dienstverlening

Om mensen in de sociale zekerheid zo goed mogelijk van dienst te zijn, is het belangrijk dat overheidsorganisaties helder, vlot en persoonlijk communiceren en dat zij goed samenwerken in hun dienstverlening. De regering bereidt een wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW voor, waarmee het college, het UWV en de Sociale verzekeringsbank (SVB) de bevoegdheid tot proactieve dienstverlening krijgen bij de uitvoering van hun wettelijke taken.²³ Dat betekent bijvoorbeeld dat zij in contact mogen treden met mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of voorziening, nog voordat zij een aanvraag hebben gedaan.

Naast het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW, is dit wetsvoorstel nodig om drie redenen. De eerste reden is, dat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de tegemoetkoming vorm te geven als aparte tegemoetkoming in plaats van individuele bijzondere bijstand. Daarvoor is een wettelijke grondslag nodig, waarin dit wetsvoorstel voorziet. De tweede reden is, dat met dit wetsvoorstel ambtshalve verstrekking mogelijk wordt gemaakt. Op deze manier kan aan zowel inwoners als gemeenten veel moeite worden bespaard. Het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW regelt dit niet. De derde reden is dat met dit wetsvoorstel een specifieke bevoegdheidsgrondslag wordt toegevoegd voor de gegevensdeling. Het college kan op basis van de gegevens waarover het beschikt niet beoordelen welke inwoners tot de doelgroep behoren. Daarvoor heeft het jaarlijks gegevens nodig van de Belastingdienst.

5. Gevolgen

5.1 Bestuurlijke lasten

Het college kan het recht op de tegemoetkoming vaststellen op basis van een schriftelijke aanvraag, maar ook ambtshalve. Aan de ambtshalve toekenning van de tegemoetkoming zijn voor de ontvanger geen of weinig regeldruk aan verbonden. In het geval dat het college niet beschikt over het bankrekeningnummer van ontvanger, dient ontvanger dit rekeningnummer bij de gemeente kenbaar te maken. Het college zal ontvanger hierover benaderen. Indien het rekeningnummer al bekend is bij het college, is er geen regeldruk voor ontvanger.

Het ligt in de lijn der verwachting dat het college daar waar mogelijk overgaat tot ambtshalve verstrekking van de tegemoetkoming, niet alleen omdat deze wijze van verstrekking klantvriendelijk is, maar ook omdat ambtshalve verstrekking gepaard gaat met de minste uitvoeringskosten voor het college. Ambtshalve verstrekking van de tegemoetkoming is in ieder geval mogelijk aan de huishoudens die op de lijst alleenverdienende huishoudens staan.

De overige alleenverdienershuishoudens kunnen de tegemoetkoming aanvragen bij het college. Met deze aanvraag van de tegemoetkoming is voor deze rechthebbenden sprake van regeldruk. Benodigd zijn onder meer recente loonstroken en uitkeringsspecificaties van de aanvrager, partner en eventueel informatie over het inkomen van inwonende kinderen en medebewoners. Informatie over de woonsituatie (kinderen, overige medebewoners en de leeftijd van allen). Documenten waaruit het vermogen uit op te maken valt, zoals bij- en afschrift van de spaarrekening.

Op voorhand is niet exact aan te geven hoeveel huishoudens een handmatige aanvraag doen. Doordat er verloop is binnen de groep alleenverdieners, valt aan het begin van het (kalender)jaar niet precies in te schatten wie later in dat jaar tot de doelgroep kan gaan behoren. Er wordt rekening gehouden met een groep van 2.000 tot 3.000 alleenverdieners per jaar die niet op de lijst staan en een tegemoetkoming kunnen aanvragen. Voor een huishouden kost een aanvraag doen naar schatting 1,5 uur. Dit is equivalent aan circa 30 euro aan regeldrukkosten.

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk van bedrijven.

5.1.1 Gevolgen voor de rechtspraak en de rechtsbijstand

De gevolgen voor de rechtspraak, en daarmee ook voor gefinancierde rechtsbijstand, zijn naar verwachting beperkt. Deze verwachting is gebaseerd op de beperkte omvang van de doelgroep. Daarbij speelt een rol dat het college een groot deel van de tegemoetkomingen ambtshalve kan toekennen. Voor wat betreft de aanvraagprocedure kan het college met een persoonlijke benadering

²³ Voorstel van wet tot wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen in verband met het bevorderen van proactieve dienstverlening door het UWV, de SVB en gemeenten (Wet proactieve dienstverlening SZW).



zorgen dat inwoners aan de voorkant goed kunnen inschatten of een (voorgenomen) aanvraag zinvol is. Daarnaast is het college in staat om maatwerk te bieden aan inwoners die een aanvraag indienen, maar aan wie geen tegemoetkoming wordt toegekend. Indien blijkt dat de aanvrager weliswaar geen alleenverdiener is, maar toch hulp nodig heeft, kan het college andere vormen van ondersteuning aanbieden. Om deze redenen verwacht de regering dat weinig inwoners een bezwaar- en beroepsprocedure zullen doorlopen met betrekking tot de tegemoetkoming voor alleenverdieners.

5.2 Gevolgen voor inwoners

5.2.1 Doenvermogen

'Doenvermogen' is een begrip dat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft geïntroduceerd in het rapport 'Weten is nog geen doen'. Hierin beschrijft de WRR dat veel mensen over onvoldoende vermogens beschikken om goed gebruik te maken van alle dienstverlening van overheden of aan alle bijbehorende plichten te voldoen, zelfs wanneer ze voldoende intelligent zijn en voldoende informatie hebben. Specifiek gaat het over het vermogen om een plan te kunnen maken, in actie te komen, acties vol te houden en met tegenslag om te gaan. Deze vermogens noemt de WRR gezamenlijk het 'doenvermogen'. De WRR heeft aanbevolen om bij voorgenomen beleid en regelgeving vooraf te toetsen of de regeling 'doenlijk' is voor burgers. Met het oog op de kwetsbare doelgroep op wie de maatregelen in dit wetsvoorstel betrekking hebben, is het van belang dat ook het perspectief van de burgers wordt betrokken. Zij moeten de wet immers niet alleen kennen maar ook 'kunnen'.

De doelgroep: alleenverdieners

Alleenverdieners zijn een kwetsbare groep. Bij een groot deel van de mensen speelt meervoudige problematiek. Zeker als men ook elders een beroep doet op de overheid, bijvoorbeeld ten aanzien van de Dienst Toeslagen, UWV, schuldenproblematiek, de Wet maatschappelijke ondersteuning of minima voorzieningen bij de gemeente, kan de (mentale en administratieve) belasting voor alleenverdieners oplopen. Bovendien is het zeer ingewikkeld te herkennen dat deze situatie van toepassing is.

Wetsvoorstel in relatie tot doenvermogen van de doelgroep

Een realistisch perspectief op zowel denk- als doenvermogen is een essentieel onderdeel bij het opstellen van dit wetsvoorstel. Hierbij is aandacht voor:

- De mentale belasting bij stapeling van regelingen
- De gevolgen van fouten
- Hulp en vroegsignalering

Samen met gemeenten, de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de landelijke organisatie sociaal raadslieden (LOSR) is gezocht hoe de alleenverdieners te kunnen helpen.

Om te bevorderen dat mensen die niet op de lijst van de Belastingdienst staan bereikt worden, is onderzocht is of het mogelijk is om inwoners die potentieel tot de doelgroep behoren gerichte voorlichting te bieden. Dit is zeer ingewikkeld gezien de complexiteit van de alleenverdienersproblematiek. Voor de alleenverdiener zelf, maar ook voor mensen die de alleenverdiener ondersteunen, blijft het moeilijk te herkennen dat deze problematiek van toepassing is. Vervolgens vraagt het van de potentiële alleenverdiener de nodige tijd en moeite om een aanvraag in te dienen en van het college om deze te beoordelen en te berekenen waar iemand recht op heeft.

Een risico bij ongerichte voorlichting, is dat het juist kan bewerkstelligen dat veel inwoners menen tot de doelgroep te behoren en een aanvraag indienen die het college dan vervolgens af moet wijzen. Dit brengt ten minste twee ongewenste effecten met zich mee. Enerzijds kost het inwoners tijd en moeite als zij besluiten een aanvraag in te dienen. Als het college deze afwijst leidt dit tot een teleurstelling. Wanneer een groot deel wordt afgewezen, kan dit het vertrouwen in de overheid ondermijnen. Anderzijds leidt een groot aantal aanvragen tot overvraging van de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten. Zeker als zij vervolgens veel aanvragen moeten afwijzen, is dit ongewenst.

5.2.2 Doenvermogen en subgroepen

Binnen de groep alleenverdieners zijn in het kader van dit wetsvoorstel vier subgroepen te onderkennen:

1. Mensen die in het huidig handelingsperspectief een uitkering ontvangen op grond van de individuele bijzondere bijstand en na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een vast bedrag krijgen omdat ze op de lijst van de Belastingdienst staan;
2. Mensen die tot en met 2024 geen uitkering hebben ontvangen op grond van de individuele



bijzondere bijstand,, in de actualiteit nog alleenverdiener zijn en op de lijst van de Belastingdienst staan;

3. Mensen die tot en met 2024 een uitkering hebben ontvangen op grond van de individuele bijzondere bijstand en in de actualiteit geen alleenverdiener meer zijn, maar wel op de lijst van de Belastingdienst staan;
4. Mensen die tot en met 2024 geen uitkering hebben ontvangen op grond van de individuele bijzondere bijstand en in de actualiteit nog alleenverdiener zijn, maar niet op de lijst van de Belastingdienst staan.

Ad 1: Deze mensen weten dat hun besteedbaar inkomen lager is dan het bestaansmimum en ontvangen in de huidige situatie van het college een exact berekende tegemoetkoming op basis van de bijzondere bijstand. Het doen van deze aanvraag en de berekening is complex. Dit voorstel is voor hen een verbetering, omdat zij geen aanvraag meer hoeven indienen, maar alleen hun rekeningnummer door hoeven geven aan het college als dit hen benadert.

Ad 2: Deze mensen weten niet dat hun gegevens zijn verwerkt en krijgen voor hen onverwacht van het college het bericht dat zij een vast bedrag gaan ontvangen met verzoek hun rekeningnummer door te geven. Zij hoeven geen aanvraag te doen of andere gegevens te verstrekken om de tegemoetkoming te ontvangen.

Ad 3: Deze mensen weten niet dat hun gegevens zijn verwerkt en krijgen voor hen onverwacht van het college het bericht dat zij een vast bedrag gaan ontvangen met verzoek hun rekeningnummer door te geven. De omstandigheden van deze mensen zijn inmiddels gewijzigd, waardoor hun netto-bestedbaar inkomen in de huidige situatie niet meer onder het bestaansmimum ligt. Toch ontvangen zij het vaste bedrag als tegemoetkoming.

Ad 4: Deze mensen krijgen op basis van de lijst van de Belastingdienst geen signaal dat hun netto-bestedbaar inkomen in de actualiteit lager is dan het bestaansmimum. Wanneer zij daarop worden geattendeerd, moeten zij de tegemoetkoming aanvragen bij het college. Het college toetst of zij in aanmerking komen voor de tegemoetkoming, maar hoeft niet exact het te betalen bedrag te berekenen. Dit maakt het aanvraagproces minder complex dan onder de individuele bijzondere bijstand. Echter, dit veronderstelt dat zij kennis hebben van het bestaan van deze regeling, dat zij een inschatting kunnen maken of zij mogelijk tot de doelgroep van de regeling behoren en dat zij de vaardigheden hebben een aanvraag te doen en de benodigde bewijsstukken te overhandigen aan het college. Dit vraagt van deze inwoners kennis over waar deze stukken (online) te vinden zijn (bijvoorbeeld een uitkeringsspecificatie van het UWV). Leesvaardigheid speelt hierbij ook een belangrijke rol, of een netwerk dat hierbij kan ondersteunen.

Voor alle subgroepen geldt:

- Deze mensen hebben wel een aanvraag gedaan voor toeslagen, maar zijn zich er niet van bewust dat zij door de samenloop van regelingen een netto-inkomen onder het bestaansmimum ontvangen.
- Het is mogelijk dat het ontvangen van een bedrag van de overheid stress en onzekerheid oproept, door gebrek aan vertrouwen in de overheid en angst voor terugvorderingen. Het vaste bedrag zal in de meeste gevallen namelijk hoger zijn dan het exacte bedrag dat zij tekort komen (zoals het college dat berekent in het huidig handelingsperspectief). Dat zou ertoe kunnen leiden dat zij deze tegemoetkoming van de overheid niet op prijs stellen. Om deze onzekerheid weg te nemen, is in het wetsvoorstel opgenomen dat niet wordt herzien ten nadele van de burger.
- Als zij de tegemoetkoming desondanks toch niet willen ontvangen, kunnen mensen van wie het college geen rekeningnummer heeft, ervoor kiezen niet aan het college door te geven op welk rekeningnummer zij dit bedrag willen ontvangen.

5.2.3 Conclusie en vervolg

Dit wetsvoorstel houdt rekening met het doenvermogen van inwoners.

Mentale belasting

De mentale belasting wordt zoveel mogelijk beperkt doordat een groot deel van de alleenverdieners bereikt wordt via ambtshalve verstrekking op basis van de lijst van alleenverdienende huishoudens. Zij hoeven geen aanvraag meer in te dienen, maar slechts aan het college door te geven op welk rekeningnummer de tegemoetkoming gestort kan worden. Daarnaast ontvangen alleenverdieners een vaste tegemoetkoming en hoeven zij geen veelheid aan aanvullende gegevens te verstrekken om het exacte bedrag te berekenen waarop zij recht hebben.

Dit laat onverlet dat alleenverdieners die niet op de lijst staan, maar wel in de actualiteit met deze problematiek te maken hebben, zelf een aanvraag moeten indienen om de tegemoetkoming te kunnen ontvangen. Deze is zo eenvoudig mogelijk gemaakt. Het instellen van een vaste tegemoetkoming



maakt mogelijk dat huishoudens die een aanvraag indienen, minder bewijsstukken hoeven te overhandigen in vergelijking met een aanvraag voor individuele bijzondere bijstand. Het college kan volstaan met een lichtere toets om vast te stellen of een huishouden tot de doelgroep behoort. De regering erkent het nodige te vragen van inwoners die zelf een aanvraag moeten indienen. Dit is helaas niet te voorkomen.

Cumulatie van lasten

Met dit wetsvoorstel wordt juist beoogd mensen die door een onbedoelde samenloop van regelingen onder het bestaansminimum zijn gekomen een tegemoetkoming te geven zonder dat zij een aanvraag in moeten dienen. Daarmee worden ook inwoners bereikt die zich er zelf niet van bewust zijn dat hun netto-bestedbaar inkomen onder het bestaansminimum ligt.

Gevolgen van inertie of fouten

In het wetsvoorstel is opgenomen dat er niet wordt herzien ten nadele van de burger.

Hulp en vroegsignalering

Dit voorstel beoogt mensen die zich niet bewust zijn dat zij door een complexe samenloop van regelingen onder het bestaansminimum leven tegemoet te komen, zonder dat zij een aanvraag moeten indienen.

Mensen kunnen bij het college, sociaal raadslieden en andere hulplijnen terecht voor meer informatie.

5.2.3 Klantreis

Voor huishoudens die jarenlang met alleenverdienersproblematiek kampen, geldt dat zij door de jaren heen met opeenvolgende regelingen te maken krijgen. Eerst wordt door het college individuele bijzondere bijstand uitgekeerd ('huidig handelingsperspectief'), vervolgens kan een tegemoetkoming worden toegekend op grond van een wettelijke regeling, en ten slotte volgt een fiscale oplossing voor de alleenverdienersproblematiek. Om zowel de alleenverdieners als de professionals werkzaam bij gemeenten of hulplijnen hier goed over te informeren, wordt een 'klantreis' ontwikkeld. Hiermee wordt in kaart gebracht hoe alleenverdieners de processen rondom de verschillende regelingen ervaren. Met processen wordt bijvoorbeeld bedoeld: communicatie, aanvraagprocedure, contact tussen alleenverdieners en professionals en eventuele nazorg. Ook wordt onderzocht hoe professionals deze processen ervaren. Naar aanleiding van de resultaten van dit onderzoek, kunnen deze processen worden aangepast om ze beter te laten aansluiten bij de behoeften van de alleenverdieners.

5.2.4 Gevolgen voor grensregio's

Het college van burgemeester en wethouders krijgt met dit wetsvoorstel de bevoegdheid om de tegemoetkoming uit te keren aan alleenverdieners. De tegemoetkoming is daarmee een voorziening waarop alleen in Europees Nederland woonachtige Nederlanders (en daaraan gelijkgestelden) aanspraak kunnen maken. In het buitenland wonende Nederlanders hebben daarmee geen recht op de tegemoetkoming.

5.2.5 Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel betreft een wijziging van de Participatiewet, die niet van toepassing is op Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland geldt namelijk een ander fiscaal stelsel dat geen toeslagen kent als bedoeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

6. Uitvoering

6.1 Het college

Op grond van het wetsvoorstel krijgt het college de bevoegdheid tot het verstrekken van een tegemoetkoming aan alleenverdieners. De verstrekking van de tegemoetkoming vindt plaats door middel van een afzonderlijk uitkeringsproces, met afzonderlijke beschikkingen. Ambtshalve verstrekking is mogelijk. Daarnaast richten gemeenten een aanvraagprocedure in.

6.2 Belastingdienst en Dienst Toeslagen

De Belastingdienst vervaardigt in samenwerking met de Dienst Toeslagen periodiek een lijst met alleenverdienende huishoudens. De eerste lijst is naar verwachting rond december 2024 beschikbaar voor toepassing in het jaar 2025. Vervolgens zal jaarlijks een nieuwe lijst opgeleverd worden waarbij



distributie van gegevens via het Inlichtingenbureau richting het college verloopt.

6.3 Inlichtingenbureau

Het college krijgt van de Belastingdienst een lijst van alleenverdienende huishoudens. Deze informatie ontvangt het college via het Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau zal de beschikbaarstelling van de lijst van alleenverdienende huishoudens aan het college een plaats geven in de diensten die het Inlichtingenbureau reeds verleent aan gemeenten ter ondersteuning van de Participatiewet.

7. Toezicht en handhaving

Nadat deze tegemoetkoming is toegekend, wordt deze niet meer herzien in het nadeel van de ontvanger. Mocht het inkomen van de alleenverdiener of de partner veranderen in de loop van het jaar, dan heeft dit geen invloed op de reeds verstrekte tegemoetkoming.

Op deze manier kan de ontvanger van de tegemoetkoming er zeker van zijn, dat deze de tegemoetkoming mag houden. Dit wordt gedaan om te zorgen dat de tegemoetkoming daadwerkelijk kan worden besteed aan noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud.

Om misbruik van deze regeling te voorkomen, zal aan de voorkant aandacht worden besteed aan zorgvuldige beoordeling en controle van verstrekte gegevens. In het geval van ambtshalve toekenning wordt verondersteld dat de informatie die de Belastingdienst verstrekt klopt. In het geval van toekenning op aanvraag, kan het college zorgen voor goede controle van de door inwoners verstrekte informatie. Zo kan bijvoorbeeld een vergelijking worden gemaakt van de aangeleverde gegevens met andere beschikbare gegevens in Suwinet en andere informatiebronnen. Op deze manier wordt eventueel risico op misbruik beperkt.

8. Financiële gevolgen

8.1 Financiële gevolgen voor alleenverdienershuishoudens (inkomenseffecten)

Alleenverdieners ontvangen een vaste tegemoetkoming, ambtshalve op basis van de lijst of na een beoordeling van een aanvraag. Voor de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming is het uitgangspunt dat deze voor veruit de meeste alleenverdieners toereikend moet zijn. Het bedrag aan misgelopen toeslagen over het betreffende jaar wordt hiermee aangevuld. Dit garandeert dat het besteedbare inkomen van deze huishoudens ten minste op het voor hen geldende bestaansminimum terechtkomt. Naar verwachting neemt het besteedbaar inkomen met circa 4,5 procent toe. Voor de huishoudens die, als gevolg van de alleenverdienersproblematiek, een lager bedrag aan toeslagen mislopen dan de tegemoetkoming betekent dit een zekere mate van overcompensatie.

Een tweede vorm van overcompensatie vindt plaats doordat een groep huishoudens op basis van de lijst ambtshalve een tegemoetkoming ontvangt, maar in het lopende jaar niet tot de doelgroep behoort. Dit is het gevolg van ambtshalve uitkeren aan de hand van een lijst die gebaseerd is op inkomensgegevens van twee jaar eerder. Omdat binnen de groep van alleenverdieners van jaar op jaar aanzienlijk verloop plaatsvindt, zijn er huishoudens die twee jaar geleden voldeden aan de criteria van alleenverdiener, maar nu niet meer. Op basis van een analyse door de Belastingdienst over de jaren 2021–2023, betreft dit 40 tot 50 procent van de huishoudens op de lijst. Naar huidig inzicht zullen dit 2.000 tot 3.000 huishoudens per jaar zijn. Zij lopen in het lopende jaar geen toeslagen mis als gevolg van de alleenverdienersproblematiek; hun besteedbaar inkomen komt ook zonder de tegemoetkoming op of boven het voor hen geldende bestaansminimum. Voor deze groep huishoudens betreft het hele bedrag aan tegemoetkoming overcompensatie.

De regering accepteert deze vormen van overcompensatie, omdat een gerichtere aanpak onuitvoerbaar is voor gemeenten. De uitvoeringstoets van de VNG beschrijft als één van de randvoorwaarden waaronder gemeenten een regeling kunnen uitvoeren, dat de uitvoeringslast beperkt dient te zijn. Dit betekent in de praktijk dat zoveel mogelijk betrokken huishoudens ambtshalve de tegemoetkoming ontvangen. Een regeling waarbij de het college het exacte bedrag per huishouden uitrekent is voor gemeenten te ingewikkeld en arbeidsintensief. Dit blijkt ook uit de rapportage op basis van de uitvoeringstoets voor het huidige handelingsperspectief. Met betrekking tot de groep huishoudens die in het lopende jaar een tegemoetkoming ontvangen zonder tot de doelgroep te behoren, weegt de regering mee dat zij in het peiljaar van de lijst mogelijk geen tegemoetkoming hebben ontvangen. De regering neemt ook in ogenschouw dat er sprake is van een tijdelijke regeling, ter overbrugging naar een gerichtere regeling via de fiscaliteit.

Het is mogelijk dat voor een beperkt aantal huishoudens de vaste tegemoetkoming lager is dan het totaalbedrag aan toeslagen dat is misgelopen. Het besteedbaar inkomen van deze huishoudens zou dan ondanks de tegemoetkoming nog onder het van toepassing zijnde bestaansminimum uitkomen.



Zij kunnen bij het college individuele bijzondere bijstand aanvragen voor het bedrag dat zij nog missen na de tegemoetkoming.

8.2 Financiële gevolgen voor gemeenten

Gemeenten ontvangen van het Rijk financiering voor de uitkerings- en uitvoeringskosten van de regeling via een decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds. De financiering is één van de randvoorwaarden die gemeenten hebben gesteld om deze overbruggingsregeling uit te voeren.²⁴

Met de VNG is afgesproken dat het Rijk de middelen uitkeert aan gemeenten via een decentralisatie-uitkering binnen het gemeentefonds. Jaarlijks zal een bedrag bedoeld voor zowel de te verstrekken tegemoetkomingen (inclusief eindheffing) als de daaraan verbonden uitvoeringskosten van gemeenten, door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden toegevoegd aan het gemeentefonds. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze middelen jaarlijks via de circulaires van het gemeentefonds uitkeren aan de colleges. Voor deze uitkeringsvorm is gekozen omdat door gemeenten geen aparte financiële verantwoording aan het Rijk hoeft te worden afgelegd en er geen verrekening van de uitgaven plaatsvindt. Dit sluit aan op de beleidsvrijheid van gemeenten en het uitgangspunt van het Rijk om gemeenten zo min mogelijk te belasten met de regeling.

Het budget per gemeente wordt jaarlijks vastgesteld. Daarbij wordt uitgegaan van het door de minister jaarlijks vastgestelde richtbedrag voor de hoogte van de tegemoetkoming, het aantal huishoudens per gemeente dat op basis van een gegevensanalyse van de Belastingdienst wordt berekend, door de alleenverdienersproblematiek onder het bestaansminimum uitkomt, en uitvoeringskosten van ambtshalve toekenning. Voor de uitvoeringskosten van ambtshalve toekenning wordt gerekend met gemiddeld 1,5 uur uitvoeringslast per alleenverdienershuishouden. Dit is de inschatting op basis van de uitvoeringstoets van de VNG. Deze uitvoeringslast betreft het verzamelen van de benodigde adres- en bankgegevens – voor zover de inwoner nog niet bekend is bij het college –, communicatie en de uitbetaling.

Het Rijk en de VNG werken nog aan een aanpak om de alleenverdieners die niet in het lopende jaar op de lijst staan de tegemoetkoming te verstrekken. Het streven is om zoveel mogelijk van deze alleenverdieners in de actualiteit te bereiken zonder dat dit tot uitvoeringslasten voor gemeenten leidt die verder gaan dan de benadering, innemen van een aanvraag en uitbetaling. Mocht een eventuele aanpak in overleg met de VNG tot extra uitvoeringslasten voor gemeenten leiden, dan zal dit worden meegewogen bij de bepaling van de vergoeding van de uitvoeringskosten.

Omdat er geen verrekening van uitgaven plaatsvindt, bestaat het risico dat gemeenten achteraf budget tekortkomen. Om dit risico te beperken, neemt het Rijk aanvullende maatregelen. Ten eerste zal de uitkering in twee fasen plaatsvinden: budgettering op basis van de lijst waarop in het lopende jaar ambtshalve wordt uitgekeerd en daarna indien nodig aanvulling voor individuele gemeenten aan de hand van de lijst met het betreffende jaar als peiljaar. De unieke burgerservicenummers op beide lijsten worden hiervoor bij elkaar opgeteld. Hiermee wordt het financiële risico voor gemeenten weggenomen dat de lijst in het lopende jaar niet volledig actueel is. Ten tweede wordt gekeken naar een opslagpercentage, omdat de lijst van de Belastingdienst niet alle huishoudens bevat die met de alleenverdienersproblematiek te maken hebben. Dit opslagpercentage houdt rekening met de uitzonderlijke gevallen waarin een huishouden zich meldt dat niet op één van beide lijsten staat of extra individuele bijstand moet worden geboden, in aanvulling op de tegemoetkoming. De definitieve hoogte wordt later op basis van een raming vastgesteld.

8.3 Budgettaire gevolgen voor het Rijk

De budgettaire gevolgen van de regeling voor het Rijk bestaan uit de financiering voor gemeenten en eventuele uitvoeringskosten bij landelijke uitvoeringsinstanties. De daadwerkelijk kosten zijn afhankelijk van de hoogte van de vaste tegemoetkoming, het aantal huishoudens op de lijst, het nog te bepalen opslagpercentage en ontwikkelingen die invloed hebben op de uitvoeringskosten voor gemeenten. Op de Begroting voor 2024 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn de volgende middelen gereserveerd voor de jaren 2025–2027.²⁵ De huidige verwachting is dat de kosten kunnen worden opgevangen binnen deze reservering.

Reservering op SZW-begroting (x € mln.)	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Tijdelijke regeling alleenverdieners	–	23,5	19,5	16	–	–

²⁴ Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 716, p. 2–3.

²⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 550 XV, nr. 2.



9. Evaluatie

De regering is voornemens om medio 2025 een invoeringstoets uit te voeren. Een invoeringstoets is een nieuw evaluatie-instrument ten behoeve van kwaliteitsverbetering rondom nieuwe regelgeving. De invoeringstoets bestudeert de werking van nieuwe regelgeving in de praktijk, met bijzondere aandacht voor de gevolgen voor de doelgroep en de uitvoering. Het betreft een ex durante evaluatie; een evaluatievorm die zich richt op wat er moet gebeuren op het moment dat bijstelling nog mogelijk is, om de betreffende regelgeving goed te laten werken. Eventuele uitkomsten kunnen leiden tot verbeteringen van de regeling, verbetering van de omgang met alleenverdieners en verbetering van de ondersteuning aan gemeenten. De handreiking voor gemeenten wordt aangevuld met inzichten uit de invoeringstoets.

Eind 2025 zal door middel van een steekproef onder gemeenten het aantal aanvragen en uitgekeerde tegemoetkomingen in beeld gebracht worden.

10. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel inclusief memorie van toelichting is voorgelegd aan de VNG, Belastingdienst, het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR), LCR, LOSR met Sociaal Werk Nederland en de Autoriteit Persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie uitgezet in de periode van 22 maart 2024 tot en met 19 april 2024. De regering gaat hieronder in op de uitgebrachte commentaren.

10.1 Adviezen

10.1.1 Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens is geconsulteerd over dit conceptwetsvoorstel. Per e-mail is op 18 april 2024 ambtelijk een aanvulling op de paragraaf *persoonsgegevens bij Wetsvoorstel alleenverdieners* met de Autoriteit Persoonsgegevens gedeeld. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft laten weten geen aanmerkingen te hebben op het conceptwetsvoorstel.

De regering dankt de Autoriteit Persoonsgegevens voor deze reactie op het conceptwetsvoorstel.

10.1.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk

De ATR heeft drie adviespunten meegegeven en kent een dictum 2 toe aan het wetsvoorstel. Dat betekent dat het wetsvoorstel, in de optiek van de ATR, voor advies kan worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State, nadat er rekening is gehouden met de adviespunten.

Het adviescollege adviseert de benodigde informatie die bekend is bij de overheid voor het ambts-halve verstrekken van de tegemoetkoming te benutten en indien nodig hiervoor een grondslag te creëren.

De regering begrijpt de behoefte van gemeenten om het bankrekeningnummer gekoppeld aan het burgerservicenummer te willen ontvangen. Het college beschikt niet over de rekeningnummers van alle inwoners. Dit vraagt om aanvullende actie vanuit gemeenten. Bij huishoudens waar geen rekeningnummer van bekend is, dient dit alsnog opgevraagd te worden. Vanuit de optiek van gegevensdeling zou lastig te motiveren zijn om rekeningnummers die bekend zijn bij de Belastingdienst te delen met het college. Als de persoonsgegevens (rekeningnummer) voor een ander doel wordt verwerkt dan waarvoor zij oorspronkelijk verzameld zijn, moet beoordeeld worden of deze verdere verwerking verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Het delen van bankrekeningnummers via de Belastingdienst lijkt niet wenselijk. Reden hiervoor is dat iemand niet expliciet heeft aangegeven op een bepaald rekeningnummer de tegemoetkoming te willen ontvangen. Bij instanties als de Belastingdienst en gemeenten, wordt aan een persoon gevraagd op te geven/te willen bevestigen op welk rekeningnummer een bedrag kan worden overgemaakt, zelfs als een nummer bekend is. Dat betekent voor het college dat het probleemloos bedragen naar een bekende rekening kan overmaken als de persoon van die rekening ooit heeft aangegeven daarop bijstand of inkomenstoeslagen van het college te willen ontvangen en ook nog steeds daarop een vorm van bijstand of inkomenstoeslagen ontvangt. Een andere werkwijze zou kunnen leiden tot onwenselijke uitkomsten.

Het adviescollege adviseert om de lijst voortdurend te actualiseren met aanvragen die nog niet op de lijst stonden, om onnodige aanvragen in de toekomst te voorkomen.

De regering doet er alles aan de uitvoeringslast voor gemeenten te beperken. In dat kader wordt de suggestie van het adviescollege goed begrepen. De Belastingdienst maakt elk jaar een nieuwe lijst. Dit is van belang omdat de groep van alleenverdieners niet stabiel is. Het is niet te voorspellen of een alleenverdiener een jaar later nog in dezelfde situatie zit. Dit moet in ieder geval opnieuw getoetst worden zolang de alleenverdiener niet op de lijst van de Belastingdienst voorkomt.



Het voorstel geeft een kwalitatieve duiding van de regeldrukgevolgen. Het bevat echter geen berekening voor de groep die zelf een aanvraag moet doen. Deze moet nog worden toegevoegd. Bovendien staat in het voorstel dat de regeldruk voor uitvoeringsorganisaties beperkt is. De handelingen die uitvoeringsorganisaties moeten verrichten, vallen echter niet onder de definitie van regeldruk. Het adviescollege adviseert de regeldrukparagraaf op bovenstaande punten te wijzigen, conform Rijksbrede systematiek.

De regering heeft de betreffende paragraaf aangepast, door de passage over bedrijven te verwijderen en een toelichting over inwoners die een aanvraag moeten doen, toe te voegen. Dit betreft een inschatting, omdat niet met zekerheid te zeggen is hoeveel huishoudens een handmatige aanvraag moeten doen.

Tot slot dankt de regering de ATR voor het uitgebrachte advies op het conceptwetsvoorstel.

10.1.3 Landelijke Cliëntenraad

De LCR is positief over het conceptwetsvoorstel en staat achter de uitgangspunten om met proactieve dienstverlening alleenverdieners tegemoet te komen die door een samenloop van fiscale regelingen toelagen zijn misgelopen.

De LCR voorziet wel uitvoeringsproblemen vanwege de complexiteit van het algehele stelsel. Hierbij ziet de LCR een rol voor zichzelf als juridische dienstverlener om met toegankelijke informatie bij te dragen aan de oplossing voor inwoners, ook via (eigen) mediakanalen.

De regering dankt de LCR voor de uitgebrachte reactie op het conceptwetsvoorstel. Ook is de regering de LCR erkentelijk voor het leveren van een bijdrage aan toegankelijke informatie voor alleenverdieners die zelf een aanvraag moeten doen. Het bereiken van deze groep huishoudens vraagt van alle partijen maximale inspanning. De regering blijft hierover graag in gesprek met de LCR.

10.1.4 Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden en Sociaal Werk Nederland

De LOSR en Sociaal Werk Nederland zijn positief over een tegemoetkoming voor de groep alleenverdieners die door het mislopen van toelagen onder het bestaansminimum komen.

Echter maken zij zich zorgen over het feit dat de tegemoetkoming eventueel geen vast bedrag zou betreffen, waardoor verschillen kunnen ontstaan tussen gemeenten. Zij adviseren daarom een vaste tegemoetkoming ten behoeve van een gelijke behandeling van mensen.

Verder vragen zij aandacht voor de groep alleenverdieners die niet op de lijst staat, maar wel behoort tot de doelgroep. Deze groep zou zich zelf moeten melden bij het college om aanspraak te maken op de tegemoetkoming. Ervaring leert dat 'zelfmelders' zich slechts incidenteel melden. De LOSR en Sociaal Werk Nederland adviseren daarom een proactieve aanpak voor de groep die niet automatisch bereikt wordt via de lijst.

De regering is de LOSR en Sociaal Werk Nederland erkentelijk voor de reactie op het conceptwetsvoorstel. In reactie op de aandachtspunten die zijn meegegeven bij het wetsvoorstel:

De regering beoogt een uniforme uitvoering, waar het onder meer de hoogte van de vaste tegemoetkoming betreft. De regering zal jaarlijks via een ministeriële regeling de hoogte van het bedrag vaststellen. Dit biedt duidelijkheid richting huishoudens en gemeenten.

De regering onderschrijft het belang van het bereiken van alleenverdieners die niet op de lijst staan en zelf een aanvraag moeten doen. Een complicerende factor daarbij is dat alleenverdieners vaak niet weten dat zij tot deze groep behoren. De regering verkent op dit moment verdere mogelijkheden, samen met andere partijen, om het bereik onder zelfmelders te vergroten.

10.1.5 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft een uitvoeringstoets op het wetsvoorstel uitgebracht. Hieruit volgt dat gemeenten positief zijn over en het belang zien van een tegemoetkoming voor alleenverdieners. De uitvoeringstoets brengt een aantal aandachtspunten naar voren. Ook zijn er een aantal voorwaarden beschreven, waardoor gemeenten het wetsvoorstel goed ten uitvoer kunnen brengen. Hoofdpunten die naar voren komen:

1. Een risico rond het bereiken van alleenverdieners is dat een deel van de groep niet bekend is bij gemeenten. Huishoudens die niet bij het college bekend zijn en niet op de lijst staan, zijn lastig te bereiken. Veelal weten deze huishoudens niet dat zij tot de doelgroep behoren. Dit vraagt om doordachte, zorgvuldige communicatie over de regeling. Voor de proactieve benadering bij de doelgroep die nog niet bekend is bij de gemeente voorziet de VNG een arbeidsintensief proces.
2. Een lijst met alleen burgerservicenummers is voor het college onvoldoende om direct over te gaan tot het uitbetalen van de vaste tegemoetkoming. Het college heeft NAW-gegevens en een IBAN nodig om de vaste tegemoetkoming over te maken.
3. Gemeenten wijzen erop dat het bedrag bij de vaste tegemoetkoming toereikend moet zijn voor huishoudens. Ook om extra uitvoeringslast bij gemeenten te beperken.
4. Gemeenten vragen aandacht voor overgang tussen de verschillende regelingen.
5. Voor een goede uitvoering van het wetsvoorstel, is er behoefte aan implementatieondersteuning.



In de vorm van een handreiking, webinar, spreekuren en/of helpdesk.

De regering dankt de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor de uitgebrachte uitvoeringstoets op het wetsvoorstel alleenverdieners. Een reactie op de genummerde punten:

1. De regering herkent het punt van zorg rond het bereiken van alleenverdieners die niet via de lijst of gemeentelijke systemen in beeld zijn. Dat het bereiken van deze groep zorgvuldige communicatie vraagt, in samenwerking met relevante partijen, wordt onderschreven. Hierover blijft de regering ook in gesprek met de VNG, Divosa en andere partijen zoals LOSR en LCR. Met alle partijen samen spannen we ons maximaal in om deze groep te bereiken.
2. De lijst met alleenverdieners omvat voor het college alleen het burgerservicenummer van alleenverdieners. De regering begrijpt dat het college in veel gevallen het juiste IBAN nog dient op te vragen, wat een extra handeling voor zowel het college als het betreffende huishouden betekent. Vanuit de optiek van gegevensdeling zou lastig te motiveren zijn om rekeningnummers die bekend zijn bij de Belastingdienst te delen met het college. Als persoonsgegevens (rekeningnummer) voor een ander doel worden verwerkt dan waarvoor zij oorspronkelijk verzameld zijn, moet beoordeeld worden of deze verdere verwerking verenigbaar is met het doel waarvoor de persoonsgegevens oorspronkelijk zijn verzameld. Het delen van bankrekeningnummers via de Belastingdienst lijkt niet wenselijk. Reden hiervoor is dat iemand niet expliciet heeft aangegeven op een bepaald rekeningnummer de tegemoetkoming te willen ontvangen. Bij instanties als de Belastingdienst en het college, wordt aan een persoon gevraagd op te geven/te willen bevestigen op welk rekeningnummer een bedrag kan worden overgemaakt, zelfs als een nummer bekend is. Dat betekent voor het college dat het probleemloos bedragen naar een bekende rekening kan overmaken als de persoon van die rekening ooit heeft aangegeven daarop bijstand of inkomens- toeslagen van het college te willen ontvangen en ook nog steeds daarop een vorm van bijstand of inkomens- toeslagen ontvangt. Een andere werkwijze zou kunnen leiden tot onwenselijke uitkomsten.
3. Bij het vaststellen van de hoogte van de vaste tegemoetkoming, streeft de regering naar een toereikend bedrag voor vrijwel de hele groep alleenverdieners. Zoals in hoofdstuk 2 te lezen valt, zal het bedrag voor vrijwel de hele doelgroep volstaan. Het verder verhogen van de tegemoetkoming weegt niet op tegen een nog hogere mate van overcompensatie. Dit is een veronderstelling op basis van analyses van de jaren 2021–2023. Daaruit blijkt dat voor 12% van de huishoudens het verschil in besteedbaar inkomen ten opzichte van een vergelijkbaar bijstandspaar groter was dan € 1.000,- per jaar en bij circa 2% van de huishoudens groter dan € 1.400,- per jaar. Daarbij geldt dat het gaat om een grote spreiding, waarbij onzeker is hoe waarheidsgetrouw deze cijfers zijn. Bij deze huishoudens valt niet uit te sluiten dat het resultaat het gevolg is van onvolledige gegevens of keuzes in de analysemethode.
4. Gemeenten benoemen terecht het belang van het inzichtelijk maken van de consequenties van de overgangen tussen de regelingen. In hoofdstuk 5 is toegelicht, dat er een klantreis wordt ontwikkeld voor zowel huishoudens als ook professionals.
5. Het is de regering er alles aan gelegen gemeenten zo goed mogelijk te faciliteren bij de uitvoering van het voorgenomen wetsvoorstel. In dat licht heeft de regering reeds een subsidie toegekend aan de VNG, om te kunnen voorzien in de gevraagde ondersteuningsstructuur voor gemeenten. Ook Divosa zal hierbij een rol spelen.

10.1.6 Belastingdienst & Dienst Toeslagen

De Belastingdienst is in samenwerking met Dienst Toeslagen gevraagd een reactie uit te brengen op het conceptwetsvoorstel. De conclusie van deze uitvoeringstoets is dat gegevenslevering door de Belastingdienst aan gemeenten technisch uitvoerbaar is, waarbij moet worden geaccepteerd dat voor het lopende jaar met de te maken selectie 50 tot 60% van de doelgroep in beeld kan worden gebracht. Als spiegel betekent dit dat 40% tot 50% van de geselecteerde huishoudens in het lopende jaar juist niet (meer) tot de doelgroep behoren. En dat een deel van de doelgroep niet op de lijst staat en handmatig een aanvraag zal moeten doen bij de gemeente. Bij deze uitvoeringstoets is de aanname dat de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen hier geen rol in hebben.

De regering is de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen erkentelijk voor de uitgebrachte uitvoeringstoets. De gegevenslevering om tot de lijst alleenverdieners te komen, is een zeer belangrijk instrument binnen het wetsvoorstel. Het kabinet erkent en accepteert dat met de lijst alleenverdieners circa 50% tot 60% van de doelgroep in de actualiteit bereikt wordt. Dit laat onverlet dat de lijst als hulpmiddel belangrijk is om een groot deel van de doelgroep te bereiken, zonder handmatige aanvraag.

10.2 Internetconsultatie

Het wetsvoorstel heeft vier weken opengestaan voor internetconsultatie. De internetconsultatie heeft 19 unieke openbare reacties en twee niet-openbare reacties opgeleverd. Deze reacties worden hieronder per thema van het wetsvoorstel beantwoord.



Algemeen

Er zijn vier reacties gegeven die meer algemeen van aard zijn. Zo is er waardering uitgesproken voor het voorgenomen wetsvoorstel en de inzet om de groep alleenverdieners te ondersteunen. Wel is hierbij benoemd, dat het van belang is aandacht te hebben voor de overgang tussen de verschillende fases van de aanpak voor alleenverdieners. Dit komt verderop in de reacties ook terug. In hoofdstuk 5 is beschreven hoe het proces door de jaren heen vanuit het perspectief van huishoudens en professionals via een 'klantreis' in kaart wordt gebracht.

Uit één van de reacties maakt de regering op, dat men opgevat heeft dat het wetsvoorstel voor alle alleenverdieners geldt. Dit is niet het geval, het wetsvoorstel richt zich op alleenverdieners die in vergelijking met een vergelijkbaar paar in de bijstand, toeslagen missen. En hierdoor onder het bestaansminimum terecht komen. Dit is een subgroep van de totale groep alleenverdieners.

Aanvraag

Er zijn zeven reacties ontvangen over het aanvragen van een tegemoetkoming in het geval een alleenverdienershuishouden niet op de lijst staat. In vier reacties verzoeken gemeenten om nader te omschrijven hoe deze aanvraag moet worden beoordeeld, onder meer met betrekking tot de peildatum, de benodigde gegevensdeling en benodigde bewijsstukken. De regering neemt hierover geen voorschriften op in dit wetsvoorstel, zodat hier de beoordelingsvrijheid van gemeenten geldt. Gemeenten hebben bij deze beoordeling de gebruikelijke bevoegdheden om gegevens te raadplegen. Daarnaast wordt in drie reacties gevraagd hoe alleenverdieners die niet op de lijst staan zullen worden geïnformeerd over de mogelijkheid om een tegemoetkoming aan te vragen. De regering werkt dit in samenspraak met gemeenten nader uit. Tot slot wordt in een reactie verzocht om uitleg waarom een aanvraag wordt beoordeeld op de actuele inkomenssituatie, terwijl de lijst is gebaseerd op inkomensgegevens over twee jaar eerder (t-2). Een aanvraag zou dan ook op basis van inkomensgegevens uit dit jaar beoordeeld moeten worden. De regering begrijpt deze gedachte. De regering heeft echter als doel om alleenverdieners in het lopende jaar een tegemoetkoming te bieden. Een beoordeling op basis van t-2 zou huishoudens die in dat jaar niet maar in het huidige jaar wel alleenverdiener zijn, uitsluiten van de tegemoetkoming. De mogelijkheid tot aanvraag is juist bedoeld om huishoudens die niet op de lijst staan vanwege de achterlopende inkomensgegevens door een aanvraag toch een tegemoetkoming kunnen krijgen.

Bevoegdheid

Elf reacties gaan over de bevoegdheid die het college krijgt bij de voorgenomen wetswijziging van de Participatiewet. Er zijn vragen gesteld over waarom er gekozen is voor een Kanbepaling en geen bepaling met een meer dwingend recht. De regering meent dat een zekere beleidsruimte inherent is aan het gekozen instrument van de Participatiewet. Het betreft gedecentraliseerde wetgeving, die door het college wordt uitgevoerd.

Verder is er zorg geuit over het mogelijk optreden van verschillen tussen gemeenten, als gevolg van beleidsruimte voor gemeenten. De regering hecht er veel waarde aan dat de regeling, voor zover als mogelijk, uniform is. Daartoe ontwikkelt de regering een handreiking voor gemeenten, met daarin het Rijksadvies omtrent de doelgroep en uitvoering van de regeling. Ook biedt het Rijk passende financiering, waarmee het college in staat worden gesteld de vaste tegemoetkoming te kunnen verstrekken aan alleenverdieners.

Er is verzocht via een dwingend recht de vermogensgrenzen van deze regeling (wettelijk) vast te leggen. Hoewel de regering de achterliggende behoefte van een duidelijke/uniforme regeling begrijpt, past het volledig voorschrijven niet binnen de verhouding tussen Rijk en gemeenten.

Een gemeente benoemt dat het advies ten aanzien van de hoogte van het richtbedrag voor de vaste tegemoetkoming, tot lokale verschillen kan leiden. De regering heeft op dit punt een wijziging voorgesteld. De Minister van Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen stelt jaarlijks de hoogte van de tegemoetkoming vast bij ministeriële regeling.

Omtrent het vermogen, is gevraagd in hoeverre overwaarde van een koopwoning onderdeel uitmaakt van het vermogen. Binnen de vermogenstoetsen van huur- en zorgtoeslag, telt overwaarde op een koopwoning niet mee voor het vermogen. Binnen de Participatiewet, bij de algemene en bijzondere bijstand, ligt dit anders en kan overwaarde deel uitmaken van het vermogen. In hoofdstuk 2 is dit geëxpliciteerd.

Tegemoetkoming voor 2022 en daarvoor

In drie reacties vragen gemeenten of de regering voornemens is om voor de jaren 2022 en daarvoor een tegemoetkoming te bieden aan alleenverdienershuishoudens die in deze jaren toeslagen zijn misgelopen. Eerst wil de regering nu het mogelijke doen om de alleenverdienersproblematiek op te lossen in het nu en voor de toekomst. Voorkomen moet worden dat er huishoudens onder het voor hen geldende bestaansminimum leven door deze samenloop van regelingen.



Doelgroep

Een zevental reacties bevatten vragen over wie er geraakt kunnen worden door de alleenverdienersproblematiek en dientengevolge tot de doelgroep van de regeling behoren. Dit heeft betrekking op de betrokken vormen van toeslag en uitkering.

Twee reacties vragen of alleenverdienershuishoudens ook een bedrag aan kindgebonden budget kunnen missen als gevolg van de betreffende samenloop van regelingen. Zij wijzen hiervoor naar de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep²⁶ uit 2022. In deze uitspraak droeg de CRvB het college op de algemene bijstandsuitkering af te stemmen op het niet-ontvangen toeslagenbedrag. Dit betrof ook het kindgebonden budget. Het ging hier echter om gemiste bedragen over 2015 en 2016. Sinds 2020 werd het beginpunt van de inkomensafhankelijke afbouw van het kindgebonden budget verlegd naar een lager toetsingsinkomen dan tot 2019. Sindsdien viel het toetsingsinkomen van huishoudens in de alleenverdienersproblematiek niet meer in het afbouwtraject en kon er geen gemis aan kindgebonden budget optreden. Per 2024 is het afbouwpunt weer verlaagd, terwijl de uitkeringen sterk gestegen zijn. In een volgende gegevensanalyse door de Belastingdienst wordt dit meegenomen om te zien of hierdoor huishoudens onder het bestaansminimum terechtkomen.

Daarnaast wordt in een reactie gevraagd om aandacht te besteden aan de relevantie van de kinderopvangtoeslag voor de alleenverdienersproblematiek. In uitzonderlijke gevallen kan het voorkomen dat de alleenverdienersproblematiek ook misgelopen kinderopvangtoeslag betreft. Hierbij moet gekeken worden of een vergelijkbaar huishouden met een volledige bijstandsuitkering ook recht op kinderopvangtoeslag zou hebben. Het komt niet vaak voor dat een (echt)paar met een volledige bijstandsuitkering – en dus zonder inkomen uit werk – ook kinderopvangtoeslag ontvangt. Dit volgt uit de voorwaarde dat beide toeslagpartners inkomen uit werk ontvangen of in één van de uitzonderingssituaties verkeren.²⁷ Uit de gegevensanalyses is tot nu toe geen huishouden naar voren gekomen in deze situatie. Ook is er geen geval bekend uit de praktijk dat een huishouden minder kinderopvangtoeslag ontvangt dan een vergelijkbaar (echt)paar in de bijstand. Ongeacht de vraag of alleenverdieners kinderopvangtoeslag mislopen, komen zij in aanmerking voor de tegemoetkoming. Zij lopen ook mee in de gegevensanalyse van de Belastingdienst, omdat zij bij het mislopen van kinderopvangtoeslag ook zorgtoeslag mislopen – tenzij zij gewetensbezwaard zijn. De zorgtoeslag begint bij een lager toetsingsinkomen te dalen. Alleenverdieners voor wie de vaste tegemoetkoming onvoldoende is om op het bestaansminimum te komen, kunnen bij het college extra individuele bijstand aanvragen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

In een reactie wordt erop gewezen dat ook mensen met een uitkering op grond van de IOAW of de IOAZ tot de alleenverdieners kunnen behoren. De IOAW en IOAZ zijn bijstandsgelateerde uitkeringen. Dit is juist voor zover het een aanvulling betreft op een loondervingsuitkering of Wajonguitkering. Dit is verduidelijkt in hoofdstuk 2.

In een reactie wordt gevraagd of de overbruggingsregeling ook van toepassing is op post-actieve grenswerkers, zijnde mensen die een buitenlandse uitkering ontvangen (bijvoorbeeld Belgisch of Duits). Dit is het geval. Het kan voorkomen dat een (echt)paar met een buitenlandse uitkering op of onder het sociaal minimum te maken heeft met de alleenverdienersproblematiek. De toelichting is hierop aangevuld.

Een reactie wijst erop dat in een alleenverdienershuishouden één of beide partners inkomen uit werk kan hebben. Dit is correct. Wel zal het om beperkte inkomsten uit werk gaan, omdat de arbeidskorting het verschil in besteedbaar inkomen met een vergelijkbaar paar in de bijstand verkleint. De toelichting is hier waar nodig op aangevuld.

In een reactie wordt gesteld dat (echt)paren waarvan één partner de pensioengerechtigde leeftijd heeft bereikt ook onderdeel van de doelgroep kunnen zijn. Het gaat dan om een (echt)paar waarbij de minstverdienende partner pensioengerechtigd is en de niet-pensioengerechtigde partner een klein inkomen heeft uit werk of een loondervingsuitkering (inclusief Wajong). Voorts wordt voorgesteld deze huishoudens via de SVB in beeld te brengen voor proactieve benadering. De regering heeft op basis van proefberekeningen geen inkomenssituatie gevonden waarbij dit in 2024 het geval is, maar blijft alert op signalen uit de praktijk.

Doenvermogen

Twee reacties hebben betrekking op het doenvermogen van alleenverdieners in relatie tot het wetsvoorstel. Benoemd is dat het een financieel kwetsbare groep huishoudens betreft, die niet het gemis aan toeslagen kan voorschieten. Ook is aandacht gevraagd voor wat het voor huishoudens betekent, om met de Participatiewet te maken te krijgen en de bijbehorende consequenties daarvan. Paragraaf 5 is aangevuld omtrent het 'doenvermogen' en de 'klantreis' waarin dit nader uitgewerkt is. De regering heeft door middel van proefberekeningen geen inkomenssituatie gevonden waarbij dit in

²⁶ ECLI:NL:CRVB:2022:1952.

²⁷ Relevante uitzonderingssituaties zijn: het volgen van een traject naar werk, een opleiding of een verplichte inburgeringscursus, of bij ziekte, zwangerschap of detentie.



2024 het geval is, maar blijft alert op signalen uit de praktijk.

Financiële gevolgen

Meerdere reacties hebben betrekking op de financiering van gemeenten vanuit het Rijk voor de uitvoering van deze regeling. Een enkele gemeente geeft aan meer zekerheid over de financiering te willen en vraagt daarom om meer informatie over de verdeling en de financiering. De regering begrijpt dat gemeenten geen financieel nadeel willen ondervinden van het uitvoeren van de overbruggingsregeling. Over de vormgeving van de financiering en de verdeling zijn afspraken gemaakt tussen het Rijk en de VNG. Deze afspraken zijn opgenomen in hoofdstuk 8. In aanvulling daarop wijzen drie gemeenten op het verschil in uitvoeringskosten tussen een ambtshalve verstrekking en het toetsen van een aanvraag. Een toetsing is beduidend arbeidsintensiever. Zij vragen om hier rekening mee te houden in de financiering van gemeenten. De regering erkent dat een aanvraag meer uitvoeringskosten met zich meebrengt dan ambtshalve toekening. Het Rijk en de VNG werken nog aan een aanpak om de alleenverdieners die niet in het lopende jaar op de lijst staan de tegemoetkoming te verstrekken. Het uitgangspunt hierbij is om zoveel mogelijk van deze alleenverdieners in de actualiteit te bereiken zonder dat dit tot uitvoeringslasten voor gemeenten leidt die verder gaan dan de benadering, innemen van een aanvraag en uitbetaling. Mocht een eventuele aanpak in overleg met de VNG tot extra uitvoeringskosten voor gemeenten leiden, dan zal dit worden meegenomen bij het bepalen van de vergoeding van de uitvoeringskosten.

Een reactie wijst erop dat ook bij ambtshalve tegemoetkoming er sprake is van administratieve lasten voor gemeenten: zij zullen de huishoudens op de lijst met alleenverdienershuishoudens controleren tegen de Basisregistratie Personen en Suwinet. De regering heeft geconcludeerd dat het onvermijdelijk is dat het college zelf het adres en bankrekeningnummer controleert, zodat er voldoende zekerheid is dat de alleenverdiener wordt bereikt. In lijn met de uitvoeringstoets van de VNG houdt de regering rekening met deze uitvoeringskosten. Dit is opgenomen in hoofdstuk 8.

In een reactie wordt gevraagd of gemeenten ook vergoeding ontvangen voor tegemoetkomingen en uitvoeringskosten als de tegemoetkoming na het betreffende jaar wordt uitbetaald aan een alleenverdienershuishouden. In de financieringsvorm die het Rijk met de VNG heeft afgesproken, ontvangen gemeenten budget op basis van het aantal huishoudens dat naar verwachting een tegemoetkoming kan ontvangen, met een opslagpercentage. Zie voor meer informatie hoofdstuk 8. Het moment waarop de tegemoetkoming wordt uitbetaald aan een huishouden heeft daarom geen gevolgen voor de financiering die gemeenten ontvangen.

In een enkele reactie merkt een gemeente op dat de tegemoetkoming die gedupeerden vanuit de bijzondere bijstand kunnen ontvangen, valt onder de controle van de accountant. Voor de verantwoording zou het daarom van belang zijn dat er goed gemotiveerd wordt waarom vanuit de overbruggingsregeling de gebruikelijke lijn van de bijzondere bijstand wordt losgelaten. De regering heeft op basis van de ontvangen adviezen en in overleg met de VNG besloten de tegemoetkoming als zodanig vorm te geven in de Participatiewet en niet als bijzondere bijstand. Zie voor meer informatie hoofdstuk 2. Vanwege deze nieuwe grondslag voor de tegemoetkoming is verantwoording door de gemeenten aan de accountant over waarom zij afwijkt van de regels voor de bijzondere bijstand niet van toepassing.

Fundamentele oplossing in de fiscaliteit

In de reacties benoemen twee gemeenten dat zij erop rekenen dat het Rijk verder werkt aan de fundamentele oplossing in de fiscaliteit, zodat gemeenten de overbruggingsregeling niet langer dan noodzakelijk hoeven uit te voeren. De regering begrijpt dat de overbruggingsregeling een beroep doet op de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en is gemeenten daarom erkentelijk voor hun bereidheid de betrokken huishoudens financieel te ondersteunen totdat de fundamentele oplossing kan worden ingevoerd. In 2023 heeft het kabinet toegezegd de fundamentele oplossing in de fiscaliteit in te voeren per 2028.²⁸ Dit was één van de randvoorwaarden die door de VNG wordt gesteld om de overbruggingsregeling uit te kunnen voeren. Inwerkingtreding van de fundamentele oplossing is nog steeds voorzien voor 2028. De benodigde wetswijziging zal dit najaar worden aangeboden aan de Tweede Kamer en loopt mee met het pakket Belastingplan 2025.²⁹

In de reacties benoemt een gemeente dat de twee additionele voorwaarden die bij de verruiming (herintroductie) van de uitbetaling AHK voor belastingplichtigen geboren op of na 1-1-1963 worden toegevoegd aan de bestaande methodiek van de uitbetaling van de AHK ervoor zorgen dat deze voorgestelde fiscale oplossing niet werkt en de problematiek voor alleenverdieners in stand blijft. Het gaat dan om de afbouw van het bedrag van verhoging van de gecombineerde heffingskorting. Dat beeld klopt niet. De doelgroep betreft huishoudens die geen of weinig arbeidsinkomen ontvangen. Huishoudens waarvan de kostwinnaar arbeidsinkomen verdient, komen als gevolg van de arbeidskor-

²⁸ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 716, p. 2.

²⁹ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 716, p. 2.



ting netto niet onder het netto-inkomen van een bijstandspaar. Door het bedrag van de uitbetaling AHK te verminderen met de arbeidskorting van de kostwinnaar wordt de maatregel gericht op alleen die huishoudens die als gevolg van de versobering van de uitbetaling AHK netto (verder) onder het netto-inkomen van een bijstandspaar uitkomen. De afbouw naar het verzamelinkomen zorgt ervoor dat de huishoudens met lagere inkomens de volledige uitbetaling ontvangen, en naarmate het inkomen stijgt de uitbetaling geleidelijk afbouwt en een te hoge marginale druk wordt voorkomen. Door deze twee voorwaarden wordt een verruiming van de uitbetaling AHK voor de doelgroep bereikt en blijft het huidige kabinetsbeleid voor huishoudens met hogere inkomens ongewijzigd. Zij ervaren uiteraard de hogere belastingdruk als gevolg van de versobering van de uitbetaling AHK en dat is conform de daarmee beoogde doelstellingen.

Een reactie bevat een alternatief voorstel dat ook een fundamentele oplossing voor de alleenverdienersproblematiek biedt. De voorgestelde oplossing gaat uit van geïndividualiseerde bruto-uitkeringen in de sociale zekerheid en is structureel. Dit wijzigt fundamentele uitgangspunten in de sociale zekerheid. De regering heeft daarom gekozen voor de fundamentele oplossing in de fiscaliteit. Deze oplossing lost de problematiek op bij de oorzaak en is slechts tijdelijk nodig. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke overbrugging naar deze fiscale oplossing.

Handhaving

Twee gemeenten brengen in de internetconsultatie naar voren behoefte te hebben aan duidelijkheid omtrent terugvordering van de tegemoetkoming. In hoofdstuk 7 is hier een toelichting over opgenomen.

Lijst

Zeven reacties behandelen de lijst met alleenverdieners die opgesteld wordt door de Belastingdienst. Het college ontvangt deze lijst via het Inlichtingenbureau en kan deze gebruiken om de tegemoetkoming ambtshalve toe te kennen.

Twee reacties dringen erop aan dat de lijst zo accuraat mogelijk is en daarom op basis van de meest recente inkomensgegevens moet worden opgesteld. De regering streeft hiernaar, zodat de tegemoetkoming zoveel als mogelijk de juiste huishoudens bereikt en gemeenten zo min mogelijk belast. Gegevens met een acceptabele accuratesse (inkomensaangiftegegevens) zijn echter pas in het najaar van het volgende jaar beschikbaar. Tegelijkertijd heeft de regering als doel om alleenverdieners zoveel mogelijk in de actualiteit op het voor hen geldende bestaansminimum te brengen. In hoofdstuk 2 wordt toegelicht in welke mate dit mogelijk is en welke afweging de regering in samenspraak met gemeenten hierbij heeft gemaakt.

Een reactie wijst erop dat, wanneer de lijst wordt opgesteld op basis van inkomensgegevens over een eerder jaar (t-2), er straks sprake is van een dubbele vergoeding over de jaren 2023 en 2024 omdat de lijsten voor 2025 en 2026 worden gebaseerd op inkomensgegevens uit deze jaren. De tegemoetkoming zou dan onrechtmatig worden verstrekt. Dit is niet het geval. De Regering heeft als doel om alleenverdieners in de actualiteit een tegemoetkoming te bieden, zodat zij in het lopende jaar ten minste op het voor hen van toepassing zijnde bestaansminimum leven. Het is niet de bedoeling om huishoudens een tegemoetkoming te bieden voor het jaar waarover de inkomensgegevens zijn verzameld. Dit is verduidelijkt in hoofdstuk 2.

In drie reacties verzoeken gemeenten om een definitie van de lichte toets die zij uitvoeren op de huishoudens die op de lijst staan, voordat wordt overgegaan tot ambtshalve toekenning. Een eenduidige definitie zou verschillen tussen gemeenten voorkomen. De regering erkent dat zonder dwingende voorschriften lokale verschillen kunnen ontstaan, maar dient de beleidsruimte van gemeenten te respecteren om de uitvoering zelf vorm te geven.

Een reactie stelt voor om het college ook gegevens terug te laten leveren aan het Inlichtingenbureau over de huishoudens die zij een tegemoetkoming verstrekken, met name de huishoudens die zelf een aanvraag doen. Zij kunnen dan aan de lijst worden toegevoegd om volgend jaar ambtshalve een tegemoetkoming te ontvangen. Dit veronderstelt echter dat de groep alleenverdieners over de jaren stabiel is, terwijl dit niet het geval is. De lijst wordt daarom door de Belastingdienst elk jaar opnieuw opgesteld op basis van een analyse van de meeste recente definitieve inkomensgegevens. Dit betreft gegevens over twee jaar geleden. Het strekt daarom tot de aanbeveling dat het college voor huishoudens die zij een tegemoetkoming uitkeren maar die in het volgende jaar niet op de lijst staan, nagaat of deze huishoudens in het nieuwe jaar opnieuw door de problematiek worden geraakt.

In een reactie wordt gevraagd hoe het college bij het ambtshalve verstrekken van de tegemoetkoming moet omgaan met inwoners die verhuizen nadat de lijst is opgesteld of de tegemoetkoming is verstrekt. Dit zal met gemeenten worden uitgewerkt in een handelingswijze. Deze handelingswijze zal worden opgenomen in een handreiking voor gemeenten.

In twee reacties wordt gevraagd of adres- en bankgegevens worden meegeleverd op de lijst en of deze dan mogen worden gecontroleerd via Suwinet. De regering heeft geconcludeerd dat het onvermijdelijk is dat het college zelf het adres en bankrekeningnummer controleert, zodat er voldoende zekerheid is dat de alleenverdiener wordt bereikt. Deze gegevens worden daarom niet geleverd op de lijst. Het



college mag voor deze gegevens de Basisregistratie Personen en Suwinet raadplegen. Voor het deel van de alleenverdieners dat al bekend is bij de gemeente, beschikt het college al over deze gegevens. Voor het overige deel erkent de regering dat dit de voordelen van ambtshalve toekenning beperkt. Dit is aangevuld in hoofdstukken 2 en 8.

Overgang

In de internetconsultatie is als zorgpunt de overgang tussen de verschillende regelingen van de alleenverdienersproblematiek benoemd. In de inleiding van de memorie van toelichting zijn de drie fasen van de aanpak alleenverdieners geschetst. Voor zowel alleenverdieners als ook professionals van gemeenten, wordt een klantreis ontwikkeld. Hierin komt aan bod hoe de regelingen zich tot elkaar verhouden en wat dit betekent voor huishoudens c.q. professionals. Dit is toegelicht in hoofdstuk 5.

Tegemoetkoming

Er zijn acht reacties ontvangen over de tegemoetkoming. Onder meer zien deze op de te hanteren vermogensgrenzen bij de tegemoetkoming en toelichting bij het richtbedrag van de tegemoetkoming en vragen over een richtlijn, mocht het richtbedrag ontoereikend zijn. In hoofdstuk 2 zijn verduidelijkende teksten opgenomen.

Indien het richtbedrag ontoereikend is en huishoudens aanvullend een beroep op het college doen, vraagt dit extra handelingen van huishoudens. Terwijl dit huishoudens zijn, die het ergst getroffen zijn. De regering begrijpt deze zorg. Gezien de onzekerheid van deze resultaten weegt het verhogen van de tegemoetkoming echter niet op tegen een nog hogere mate van overcompensatie. Dit is een veronderstelling op basis van analyses van de jaren 2021–2023. Daarbij geldt dat het gaat om een grote spreiding, waarbij onzeker is hoe waarheidsgetrouw deze cijfers zijn. Bij deze huishoudens valt niet uit te sluiten dat het resultaat het gevolg is van onvolledige gegevens of keuzes in de analysemethode.

Driemaal is benoemd dat de tegemoetkoming geen nadelige invloed op het toetsingsinkomen van huishoudens moet hebben. Een hoger toetsingsinkomen zou tot gevolg kunnen hebben dat een huishouden lagere toeslagen ontvangt. Bij de vaste tegemoetkoming is hiervan geen sprake. In hoofdstuk 2 is verder verduidelijkt hoe dit ongewenste effect bij de tegemoetkoming voorkomen wordt via een eindheffing. Er is een aanvullende toelichting bij het begrip 'eindheffing' gegeven.

Uitvoering

Zeven reacties gaan over de uitvoering van het wetsvoorstel alleenverdieners. Onder meer het belang dat gemeenten tijdig op de hoogte van de nieuwe regeling moeten zijn om zich te kunnen voorbereiden. Ook bijvoorbeeld op het vlak van het inregelen van software. In gesprekken met de VNG en Divosa neemt de regering dit aspect mee. De regering realiseert zich dat gemeenten tijd nodig hebben beleidsregels op te stellen en hun uitvoeringscapaciteit in te richten op de voorgenomen wetswijziging.

Er is verzocht om een uniforme, landelijke beschikking op te stellen voor gemeenten. De handreiking voor gemeenten zal weliswaar modelbeschikkingen tonen, maar het is aan gemeenten of zij hier gebruik van maken.

Ook zijn capaciteitsproblemen bij gemeenten benoemd, in relatie tot andere wetswijzigingen die ook per 2025 zijn voorzien: Participatiewet in Balans en Handhaving sociale zekerheid. De regering is zich er van bewust dat deze wetsvoorstellen veel van de gemeentelijke uitvoering vragen. Hierover blijft de regering in gesprek met de VNG en Divosa, om vinger aan de pols te houden.

11. Inwerkingtreding

Het wetsvoorstel treedt in werking op 1 januari 2025. Daarmee wordt voldaan aan het kabinetsbeleid van vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals neergelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar). Dat beleid houdt in dat wetten in werking treden op 1 januari of 1 juli. De minimuminvoeringstermijn van drie maanden wordt waarschijnlijk niet gehaald. De uitzonderingsgrond van het vijfde lid van aanwijzing 4.17 Ar, onder a is van toepassing; voor de alleenverdieners is het van belang om zo snel mogelijk een tegemoetkoming te ontvangen. Ook wordt op deze manier samenloop voorkomen tussen uitkeringen op grond van de individuele bijzondere bijstand, zoals de praktijk is onder het huidige handelingsperspectief, en een jaarlijkse tegemoetkoming op grond van dit wetsvoorstel. De korte invoeringstermijn levert geen probleem op voor de praktijk. De uitvoering kan al eerder worden voorbereid en de bevoegdheid om een tegemoetkoming te verstrekken maakt het voor de betrokken instanties juist eenvoudiger om de al bestaande problematiek aan te pakken. In afwachting van de onderhavige wijziging van de Participatiewet, kan het college huishoudens blijven ondersteunen via de individuele bijzondere bijstand. Binnen het huidige handelingsperspectief is de richtlijn het college het inkomen van alleenverdieners maandelijks aanvult tot het bestaansminimum (netto-bijstandsnorm plus maximale toeslagen). Het college kan deze aanpak voortzetten tot het



moment waarop dit wetsvoorstel, eenmaal wet, in werking treedt. Dit betekent dat gemeenten ook in en over 2024 het inkomen van alleenverdieners kunnen aanvullen tot het bestaansminimum, totdat de tijdelijke regeling van kracht is.

Deze tijdelijke regeling is beoogd voor de jaren 2025, 2026 en 2027.

De bepalingen die betrekking hebben op de tegemoetkoming vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op deze manier kan goed worden aangesloten bij het precieze moment van inwerkingtreding van de fundamentele oplossing, bekeken in samenhang met de uitvoeringspraktijk van gemeenten.

II Artikelsgewijs deel

Artikel I, onderdeel A

Met dit artikel wordt een onderdeel ingevoegd in artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet. Dat onderdeel komt in de plaats van het vervallen onderdeel w. Met dit onderdeel wordt voorgesteld dat de tegemoetkoming voor alleenverdieners niet wordt gerekend tot het inkomen of vermogen van de alleenverdiener, wanneer het college onderzoekt of die in aanmerking komt voor bijstand, of bij een (her)berekening van de hoogte van de bijstand.

Artikel I, onderdeel B

Met dit onderdeel wordt voorgesteld een nieuw hoofdstuk toe te voegen aan de Participatiewet: Hoofdstuk 7c. Tegemoetkoming in verband met alleenverdienersproblematiek. Dit hoofdstuk heeft als enig artikel 78gg. Het eerste lid van dit artikel voorziet in een bevoegdheid voor het college om een tegemoetkoming te verstrekken om het inkomen van alleenverdieners aan te vullen tot het bestaansminimum. In het eerste lid wordt ook bepaald dat de tegemoetkoming ambtshalve of op aanvraag mag worden toegekend. Ambtshalve verstrekking betekent dat het college na een algemene beoordeling van kenmerken van inwoners, zonder aanvraagprocedure mag overgaan tot toekenning en uitkering van de tegemoetkoming. Inwoners die als alleenverdieners bekend zijn bij het college, hoeven dus geen aanvraag in te dienen om deze tegemoetkoming te ontvangen. Inwoners die niet bekend zijn bij het college en inwoners die menen ten onrechte geen uitkering te hebben ontvangen, kunnen een aanvraag indienen bij het college.

Het begrip 'alleenverdiener' wordt in het wetsvoorstel als volgt afgebakend:

- In onderdeel a wordt bepaald dat het moet gaan om inwoners die een uitkering ontvangen anders dan een uitkering op grond van Participatiewet. Voorbeelden daarvan zijn een uitkering op grond van de WW of de WIA. Ook inwoners die zo'n uitkering ontvangen en daarnaast bijvoorbeeld een aanvullende bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet, kunnen onder deze regeling vallen. Dat is geëxpliciteerd met de toevoeging 'eventueel aangevuld met een uitkering op grond van artikel 19'.
- In onderdeel b wordt bepaald dat het gaat om inwoners die minder toeslagen ontvangen dan zij zouden ontvangen als zij een volledige bijstandsuitkering zouden ontvangen vanwege de verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskorting in de Participatiewet en de Wet inkomstenbelasting 2001. 'Toeslagen' is in de wet omschreven als: 'tegemoetkomingen met toepassing van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen'. Hieronder valt de huurtoeslag, de kinderopvangtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Daarbij worden zij vergeleken met een gezin dat in alle voor de Participatiewet en toeslagen relevante kenmerken gelijk is. Relevante kenmerken zijn onder meer de gezinssamenstelling en de woonsituatie. Onderzocht wordt of het huishouden inderdaad minder toeslagen ontvangt, simpelweg op grond van het feit dat zij geen volledige bijstandsuitkering ontvangen, maar een andere uitkering niet op grond van deze 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. Gehuwden 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 onderdelen a en b, gaat om de inwoners die door het ontvangen van minder toeslagen, een lager inkomen ontvangen dan bijstandsgerechtigden. Daarbij gaat het om het totaal van netto-inkomen op grond van uitkeringen en arbeidsloon, en ontvangen toeslagen.

De voorwaarden waaraan een inwoner moet voldoen om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming voor alleenverdieners, zijn cumulatief opgesomd. De tegemoetkoming voor alleenverdieners kan dus alleen worden toegekend wanneer een aanvrager voldoet aan alle drie de voorwaarden die zijn opgesomd in het artikel.

Bij het eerste lid, onder b, zij opgemerkt dat de vermogensgrenzen die gehanteerd worden voor de



toeslagen hoger zijn, dan de vermogensgrenzen die gehanteerd worden voor de algemene bijstandsuitkering. In de vergelijking met een huishouden dat geen andere inkomsten uit een uitkering heeft dan uit de algemene bijstand, kan de inkomenstoets achterwege blijven. De inkomenstoets is wel van belang bij de beoordeling, of een inwoner recht heeft op toeslagen.

In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze toelichting is de afbakening van de doelgroep nader toegelicht.

In het tweede lid wordt bepaald dat de tegemoetkoming niet geldt als een vorm van (algemene of bijzondere) bijstand op grond van deze wet. Eerder oordeelde de CRvB dat de algemene bijstandsuitkering voor alleenverdieners moest worden afgestemd op de situatie, en daarmee naar boven moest worden bijgesteld om het inkomen aan te vullen tot het bestaansminimum.³⁰ Dit leidt echter tot een ongewenste situatie, omdat de algemene bijstandsuitkering door de Belastingdienst en de Dienst Toeslagen wordt gerekend tot het inkomen. Dit heeft een nadelig effect op de hoogte van de toeslagen. Het regelen van een uitzondering voor de afstemming van de algemene bijstand op de tegemoetkoming voor alleenverdieners zou leiden tot hoge uitvoeringslasten en onduidelijkheid. Om deze reden is niet gekozen voor een algemene bijstandsuitkering. De reden dat de tegemoetkoming niet geldt als een vorm van bijzondere bijstand, is dat de bijzondere bijstand bedoeld is voor vergoeding van bijzondere kosten die zijn gemaakt voor het levensonderhoud. De tegemoetkoming is echter bedoeld om te voorzien in de gebruikelijke kosten van het levensonderhoud. Omdat geen van deze vormen van bijstand goed passen bij de tegemoetkoming, wordt de tegemoetkoming niet onder één van deze twee vormen van bijstand geschaard. Door de eindheffing toe te passen op deze tegemoetkoming, wordt voorkomen dat de tegemoetkoming een effect heeft op de hoogte van de toeslagen. Dit zal worden geregeld in de Eindejaarsregeling 2024.

In het derde lid wordt bepaald dat geen beslag kan worden gelegd op de tegemoetkoming voor alleenverdieners. Dit wordt gedaan om te zorgen dat de tegemoetkoming daadwerkelijk kan worden besteed aan noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud.

In het vierde lid wordt bepaald dat de Dienst Toeslagen de gegevens aanlevert die de Belastingdienst nodig heeft om de alleenverdieners te identificeren, zodat de Belastingdienst burgerservicenummers en gemeentecodes van alleenverdieners kan delen aan gemeenten, met tussenkomst van het Inlichtingenbureau.

In het vijfde lid wordt bepaald dat de Belastingdienst de burgerservicenummers en gemeentecodes van vermoedelijke alleenverdieners deelt met het college. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 67, tweede lid, onder a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 67, tweede lid, onder a, van de Invorderingswet 1990, waardoor de geheimhoudingsplicht van de Belastingdienst niet geldt. Een gemeentecode is de code die aangeeft in welke gemeente een inwoner woont. De Belastingdienst levert burgerservicenummers aan van inwoners die volgens een toets van de Belastingdienst voldoen aan de drie voorwaarden in het eerste lid. Het inlichtingenbureau zorgt ervoor dat gegevens van alleenverdieners alleen worden gedeeld met het college van de gemeente waarin zij wonen. Zo ondersteunt het Inlichtingenbureau gemeenten en Belastingdienst bij de gegevensuitwisseling, om te zorgen dat niet méér gegevens worden gedeeld dan noodzakelijk voor het doel.

In het zesde lid wordt bepaald dat een besluit tot toekenning van de tegemoetkoming niet ten nadele van het huishouden wordt herzien. Op deze manier kan de ontvanger van de tegemoetkoming er zeker van zijn, dat deze de tegemoetkoming mag houden. Dit wordt gedaan om te zorgen dat de tegemoetkoming daadwerkelijk kan worden besteed aan noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud. In het geval van ambtshalve toekenning wordt verondersteld dat de informatie die de Belastingdienst verstrekt klopt. In het geval van toekenning op aanvraag, kan het college zorgen voor goede controle van de door inwoners verstrekte informatie. Zo kan bijvoorbeeld een vergelijking worden gemaakt van de aangeleverde gegevens met andere beschikbare gegevens in Suwinet en andere informatiebronnen. Op deze manier wordt eventueel risico op misbruik beperkt.

In het zevende lid wordt bepaald dat de minister de hoogte van de vaste tegemoetkoming jaarlijks vaststelt.

In het achtste lid wordt bepaald dat de minister zo nodig nadere regels kan stellen, als dat nodig is om de goede uitvoering van deze wet te bevorderen.

³⁰ ECLI:NL:CRvB:2022:1952.



Artikel II

In het eerste lid van dit artikel wordt geregeld dat het wetsvoorstel in werking treedt op 1 januari 2025. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat de bepalingen die aan de Participatiewet worden toegevoegd met deze wetwijziging weer vervallen op een moment dat bepaald wordt bij Koninklijk Besluit. Omdat deze regeling bedoeld is als tijdelijk, moet een vervaldatum voor deze bepalingen worden vastgesteld. Om goed te kunnen aansluiten bij de uitvoeringspraktijk, wordt de vervaldatum bepaald per Koninklijk Besluit.

Artikel III

In het derde en laatste artikel van dit wetsvoorstel wordt een citeertitel vastgesteld. De citeertitel luidt: Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,