

Vergaderjaar 2022–2023

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 697

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN DE STAATSSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2023

We zetten ons er voor in dat ons beleid werkt vóór mensen. Het bieden van bestaanszekerheid is één van de belangrijkste kerntaken van de overheid. We realiseren ons dat het stelsel van inkomensondersteuning complex is. Vanuit verschillende domeinen, verschillende regelingen en door verschillende uitvoerders en overheidslagen wordt gewerkt aan het bieden van bestaanszekerheid. We weten dat juist de meest kwetsbare mensen vaak een beroep doen op meerdere regelingen. En precies die complexe samenloop van regelingen kan nadelig uitpakken voor mensen.

Het is dan pijnlijk te constateren dat dit het geval is voor een aanzienlijke groep huishoudens met een inkomen op het sociaal minimum. Het betreft een groep paren bij wie de loongerelateerde uitkering¹ (zoals WIA of WW) van één van beide partners (nagenoeg) het enige inkomen vormt. Door samenloop van regelingen en ondanks een netto-inkomen rond het sociaal minimum, ontvangen zij toch minder toeslag dan een vergelijkbaar paar met een bijstandsuitkering. Deze huishoudens zijn door toedoen van een ingewikkelde samenloop van de stelsels van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen onbedoeld in de problemen gebracht. Gelet op de lange looptijd, de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 27 september 2022² en de omvang van de groep huishoudens is een passende oplossing dringend wenselijk en nodig. Het is niet goed dat we in die zeven jaar nog niet tot een oplossing zijn gekomen. We willen er alles aan doen om nu wél een oplossing te vinden.

¹ Ook wel bekend als loondervingsuitkering. Het kan bijvoorbeeld gaan om uitkeringen op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Ziektewet (ZW), Werkloosheidswet (WW) en de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW).

² ECLI:NL:CRVB:2022:1952.

Uw Kamer heeft recent op verschillende manieren en momenten aandacht gevraagd voor de problematiek bij deze groep mensen. Zo zijn er twee sets Kamervragen ingediend. Inmiddels is de beantwoording van de eerste set vragen van het lid Maatoug op 20 maart jl. naar uw Kamer gestuurd³. De beantwoording van de tweede set Kamervragen van het lid Omtzigt c.s. wordt samen met deze brief aan uw Kamer aangeboden (Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2062) (de beantwoording is meer technisch van aard).

In de Regeling van Werkzaamheden op 21 maart jl. is door het lid Omtzigt een brief gevraagd voor 29 maart 2023 die ingaat op het rechtzetten van deze situatie en waar deze mensen daarvoor terecht kunnen (Handelingen II 2022/23, nr. 67, Regeling van Werkzaamheden). In deze brief staan we stil bij die problematiek en de inzichten uit eerdere verkenningen van mogelijke oplossingen voor de problematiek. We houden de andere mogelijke oplossingsrichtingen nogmaals en grondig tegen het licht. Deze brief geeft hiervan de stand van zaken, en schetst de afwegingen en dilemma's die daarbij komen kijken.

Eerdere ervaringen bij dergelijke problematiek, en afwegingen en dilemma's bij mogelijke oplossingsrichtingen leren ons dat we met alle betrokkenen de uitwerking en uitvoering op zorgvuldige wijze vorm moeten geven. Een oplossing voor deze groep vergt gezamenlijke inspanning van kabinet, gemeenten, uitvoeringsorganisaties (zoals UWV, Belastingdienst en Dienst Toeslagen) en parlement. Daarom komen wij vóór juni aanstaande terug met een uitgebreidere brief met de stand van zaken van de uitwerking van de oplossingsrichtingen met, waar mogelijk, de budgettaire effecten en met oog voor de gevolgen voor betrokkenen en de uitvoering. Dit doen we conform de lessen uit het rapport «Klem tussen balie en beleid» van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties met de VNG, betrokken uitvoeringsorganisaties en ervaringsexperts zoals sociaal raadslieden en mensen die in deze situatie zitten.

Verminderd recht op toeslagen voor alleenverdieners met loongerelateerde uitkering: wat is er aan de hand en omvang problematiek

De problematiek is eind 2016⁴ voor het eerst onder de aandacht gebracht door de Nationale ombudsman (NO). Het betreft paren die afhankelijk zijn van de loongerelateerde uitkering van één partner («alleenverdieners»), en die minder kunnen besteden dan een vergelijkbaar paar met een bijstandsuitkering. De problematiek wordt veroorzaakt door een complex samenspel van sociale zekerheid, toeslagen en fiscaliteit. Dat komt in eerste instantie doordat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de bijstandsnorm en de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner in de inkomstenbelasting niet samen oplopen (tot in ieder geval 2035). Dit wordt hieronder toegelicht, en in de beantwoording van vraag 30 van de set Kamervragen van het lid Omtzigt c.s. met een cijfervoorbeeld geïllustreerd.

Tot en met 2008 werd bij alleenverdieners de AHK van de minstverdienende partner uitgekeerd als de meestverdienende partner genoeg belasting betaalde. Deze overdraagbaarheid is van 2009 tot 2023 afgebouwd om de arbeidsparticipatie van de minstverdienende partner te bevorderen. Een groep alleenverdieners met een loongerelateerde

³ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1929.

⁴ Brief Nationale ombudsman van 19 december 2016 aan de Staatssecretaris SZW, kenmerk 201630963, zie Brief aan staatssecretaris Sociale Zaken en Werkgelegenheid (19 december 2016).pdf (nationaleombudsman.nl).

uitkering houdt inclusief toeslagen minder over dan een vergelijkbaar paar met een volledige bijstandsuitkering. Dit wordt veroorzaakt doordat in een alleenverdienershuishouden slechts één van beide partners een inkomen heeft, waardoor ook slechts eenmaal de AHK in mindering kan worden gebracht op de inkomstenbelasting. In de bijstand is later (2012) begonnen met het afbouwen van de dubbele AHK. Ook is het pad van afbouw trager, om nadelige effecten jaar-op-jaar te temperen.

De hoogte van de toeslagen die een huishouden ontvangt, hangt af van het toetsingsinkomen (voor uitkeringsgerechtigden is dit grofweg het bruto-inkomen voor toepassing van de heffingskortingen). Bij een gelijk netto-inkomen op huishoudniveau, hebben alleenverdieners dus een hoger bruto-inkomen (toetsingsinkomen), en ontvangen zij onder de regels van het toeslagenstelsel minder toeslag dan tweeverdieners. In de zaak waarin de CRvB uitspraak heeft gedaan, is bij de aanvrager sprake van een bruto-inkomen op het bruto-wettelijk minimumloon (WML). Netto komt dit huishouden lager uit dan de netto-bijstandsnorm voor paren. De gemeente verstrekt een aanvulling via de Participatiewet (algemene bijstand) om dit verschil te overbruggen. Door de aanvulling stijgt echter het toetsingsinkomen van de aanvrager.

Door het hogere toetsingsinkomen komt de aanvrager in de afbouw van de toeslagen (bij huur-/zorgtoeslag vanaf circa bruto-WML⁵) terecht, ook al ligt het netto-inkomen (na aanvulling via de Participatiewet) op het sociaal minimum. Dat levert een situatie op waarin deze alleenverdiener netto hetzelfde inkomen heeft als een paar met een bijstandsuitkering, maar minder toeslag ontvangt. Een paar dat volledig afhankelijk is van inkomen uit een loongerelateerde uitkering, kan – ook als er geen sprake is van vermogen – dus in de situatie komen dat het *besteedbaar inkomen* (netto + toeslagen) lager is dan dat van een paar met bijstand. Dit is een ongewenste uitkomst.

De potentiële groep waarbij een aanvulling via de Participatiewet leidt tot lagere toeslagen strekt tot huishoudens van alleenverdieners die voordat zij in de uitkering kwamen, een modaal salaris verdienden. Het exacte aantal huishoudens is niet bekend. Gebaseerd op een eerdere analyse van de Belastingdienst uit 2019⁶ werd geschat dat circa 5.700 huishoudens te maken zouden hebben met deze problematiek. Onlangs zijn ook huishoudens van alleenverdieners in beeld gekomen met een uitkering gelijk aan of hoger dan de netto-bijstandsnorm die met het besteedbaar inkomen (netto + toeslagen) lager uitkomen dan een vergelijkbaar (echt)paar in de bijstand. Hoewel dit een andere situatie is dan de zaak waarop de CRvB-uitspraak ziet, speelt hier wel vergelijkbare problematiek. Deze groep huishoudens was geen onderdeel van de analyse van de Belastingdienst uit 2019. Op basis van inkomenspaneldata is een ruwe, voorlopige inschatting dat dit circa 4.500 huishoudens betreft. Met het huidige inzicht komt de totale omvang uit op circa 10 duizend huishoudens.

⁵ In 2020 is het afbouwpunt voor paren in het kindgebonden budget verhoogd. Tot die tijd lag ook dat afbouwpunt in die toeslag op ca. bruto-WML.

⁶ Rapport Kamervragen SP – afbouw heffingskorting in relatie tot toeslagen van 13 december 2019, bijlage bij antwoord op schriftelijke vragen van de leden Leijten en Jasper van Dijk, bijlage bij Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819.

Wat is er sinds het aankaarten van de problematiek gebeurd?

Naar aanleiding van de aangekaarte problematiek door de Nationale ombudsman hebben in 2017⁷, 2020⁸ en 2021^{9, 10} opeenvolgende kabinetten mogelijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht die erop waren gericht dat huishoudens met een netto-inkomen op het sociaal minimum altijd het maximale bedrag aan het toeslagen zouden ontvangen. Uw Kamer is daar op verschillende momenten over geïnformeerd.

Oplossingsrichtingen zijn grofweg te verdelen in specifiek op de doelgroep gerichte oplossingen of in fundamentele aanpassingen aan de stelsels van fiscaliteit of sociale zekerheid. De afgelopen zeven jaar is de wens geweest om inzicht te krijgen in mogelijke oplossingen die aansluiten bij de doelgroep. We zien echter dat die wens om zo gericht en nauwkeurig mogelijk te werk te gaan, ook juist een van de oorzaken is van de complexiteit waarin we nu vastlopen.

De oplossingsrichtingen zijn intensief onderzocht en gewogen (ook dit is met uw Kamer gedeeld¹¹), maar steeds bleek er geen oplossingsrichting te vinden: 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.

Dit geldt bijvoorbeeld voor eventuele aanpassingen in de overdraagbaarheid van de AHK. De problematiek is opgetreden doordat de overdraagbaarheid van de AHK en de dubbele AHK in de bijstandssystematiek niet gelijktijdig zijn afgebouwd. De afbouwpaden zouden in beginsel geharmoniseerd kunnen worden door:

- a) de dubbele AHK in de bijstandssystematiek te verlagen tot eenmaal AHK (zodat deze overeenkomt met het overdraagbaarheid van de AHK); of
- b) door de overdraagbaarheid van de AHK overeen te brengen met de dubbele AHK in de bijstandssystematiek (momenteel 1,6 maal AHK) en beide de komende jaren in hetzelfde tempo af te bouwen.

Deze mogelijkheden zijn eerder onderzocht en afgewogen. Beide opties raken een veel grotere groep huishoudens en zijn daarmee ongericht. Optie a) verlaagt de uitkering van alle bijstandsgerechtigden en leidt dus tot substantiële negatieve inkomenseffecten. Optie b) zou betekenen dat alle paren bij wie de minstverdienende partner niet zelfstandig de AHK verzilvert, deze toch (deels) te gelde kan maken als de meestverdiener voldoende belasting betaalt. Dit is een generiek instrument en raakt dus een bredere groep dan de huishoudens met verminderde toeslagen en heeft gevolgen voor de stimulans om te (gaan) werken. Dat maakt deze optie ook kostbaar (grofweg 500 mln. euro in het jaar van invoering, structureel is er als gevolg van de afbouw geen budgettair effect). Gezien bovenstaande nadelen kiest het kabinet hier niet voor.

⁷ 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 I Tweede Kamer der Staten-Generaal.

⁸ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819.

⁹ Kamerstuk 31 066, nr. 898.

¹⁰ Kamerstuk 31 066, nr. 927.

¹¹ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstuk 31 066, nr. 898, Kamerstuk 31 066, nr. 927.

Inzet richting mogelijke oplossingen

Naar aanleiding van de CRvB uitspraak houden we de andere mogelijke oplossingsrichtingen nogmaals en grondig tegen het licht. Hieronder nemen we uw Kamer op hoofdlijnen mee in deze dilemma's.

De CRvB-uitspraak kent voor de aanvrager compensatie toe voor gemiste toeslagen in het verleden. De CRvB heeft bepaald dat de gemeente (Arnhem) de fiscale gevolgen van de verstrekte compensatie (de «brutering» van de verstrekte netto-compensatie) voor haar rekening moet nemen, zodat het toetsingsinkomen van de ontvanger gelijk blijft. Naar aanleiding van deze uitspraak (die ook ziet op compensatie van in het verleden misgelopen bedragen aan toeslagen) kijken wij op dit moment naar de mogelijkheden om de problematiek op te lossen. We zullen uw Kamer vóór juni 2023 informeren over de vorderingen.

We weten dat er in deze groep in ieder geval sprake is van een aanvullende bijstandsuitkering die tot gevolg heeft dat deze huishoudens minder toeslag in het lopende jaar ontvangen. We onderzoeken of dit voorkomen kan worden door deze aanvullende bijstandsuitkering op een zodanige manier te verstrekken dat deze niet meetelt voor het toetsingsinkomen van de ontvanger (bijvoorbeeld door de aanvulling als eindheffingsbestanddeel uit te keren). Hiermee zou de aanvullende bijstandsuitkering geen consequenties hebben voor de toeslag die men ontvangt in het lopende jaar.

Een dergelijke oplossing vraagt aanpassing van wet- en regelgeving en moet op uitvoerbaarheid worden onderzocht incl. een uitvoeringstoets met onder andere inzicht in de uitvoeringskosten. In samenwerking met gemeenten, UWV en Dienst Toeslagen onderzoeken we hoe deze huishoudens kunnen worden geïdentificeerd en geïnformeerd.

We weten daarnaast dat er ook huishoudens zijn bij wie de bijstandsuitkering niet de enige reden is voor een toeslagvermindering of die zonder een aanvullende bijstandsuitkering ook niet de maximale toeslag zouden ontvangen. Voor deze huishoudens vormt de route via de aanvullende bijstandsuitkering mogelijk geen sluitende oplossing. Daarom verkennen we meerdere wegen voor een maatwerk-route via bijvoorbeeld Dienst Toeslagen of gemeenten die deze huishoudens bereikt en waarmee huishoudens in specifieke gevallen bij een te hoog toetsingsinkomen toch het bedrag ter waarde van het maximale toeslagbedrag ontvangen. De verwachting is dat dit een intensief handmatig proces vergt, we zijn in gesprek met de betrokken partijen over de mogelijke vormgeving en uitvoerbaarheid hiervan.

Tot slot

Het kabinet vindt het noodzakelijk dat de problematiek wordt aangepakt, met oog voor de menselijke maat en aandacht voor zorgvuldigheid in de

uitwerking en uitvoering ervan. De kwaliteit van de uitwerking en uitvoering bepaalt immers de bestaanszekerheid van mensen en het vertrouwen van de mensen in de Nederlandse overheid.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries