Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2024–2025

36 617 Wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek)

Nr. 3

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 van één van beide partners, bijvoorbeeld een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, de enige of de belangrijkste bron van inkomen van het (echt)paar is. Doordat verschillende regelingen op elkaar inwerken, ontvangen deze huishoudens minder toeslagen dan een vergelijkbaar huishouden met alleen een bijstandsuitkering.[2] Sommigen hebben door de samenloop ook een netto-inkomen dat lager is dan een bijstandsuitkering. De optelsom van hun netto-inkomen en toeslagen, oftewel hun besteedbaar inkomen, is lager dan het zou zijn als zij samen enkel een bijstandsuitkering zouden hebben. Deze uitkomst is niet wenselijk, terwijl de uitkeringen en toeslagen wel volgens de wet worden uitgekeerd. En dit kan binnen de huidige regelgeving moeilijk worden opgelost. Dit wordt de «alleenverdienersproblematiek» genoemd.

Met «alleenverdiener» of «eenverdiener» wordt doorgaans ieder kostwinnershuishouden bedoeld. De kostwinner hoeft niet al het inkomen te verdienen, maar wel het grootste deel. En dit inkomen kan een uitkering zijn. Voor de leesbaarheid gebruikt dit wetsvoorstel «alleenverdiener(huis-

[1] Met «toeslagen» wordt in deze memorie van toelichting gedoeld 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 slechts in uitzonderlijke gevallen 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.

kst-36617-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2024

houden)», maar hiermee wordt slechts het deel van alle kostwinnershuishoudens bedoeld dat te maken heeft met de alleenverdienersproblematiek. Een alleenverdiener is hierna een huishouden dat door de bedoelde samenloop van regelingen een besteedbaar inkomen (dit is het netto-inkomen en toeslagen samen) heeft dat lager is dan het besteedbaar inkomen van een vergelijkbaar huishouden met geen ander inkomen dan een bijstandsuitkering en toeslagen.

Die samenloop werkt als volgt. Doordat bij alleenverdieners het inkomen of het grootste deel ervan bij één van beide partners binnenkomt, betalen zij meer belasting dan er wordt afgetrokken van het minimumloon in de berekening van de bijstandsuitkering. Dit komt doordat ze in de inkomstenbelasting minder algemene heffingskorting kunnen benutten dan dat de Participatiewet toepast voor de bijstand. Dit verschil in algemene heffingskorting wordt langzaam afgebouwd. Maar voorlopig hebben alleenverdieners een hoger bruto-inkomen nodig om hetzelfde netto-inkomen als een huishouden met een bijstandsuitkering te halen. Dit hogere bruto-inkomen geeft minder recht op toeslagen, want het recht op toeslagen bouwt af met het inkomen. Het besteedbaar inkomen (het netto-inkomen plus toeslagen) van alleenverdieners wordt daardoor lager dan dat van een (echt)paar met een bijstandsuitkering.[3] Dit is een onwenselijke uitkomst, want het besteedbare inkomen op bijstandsniveau is wat mensen zonder vermogen minimaal nodig hebben. Naar schatting 6.000 huishoudens hebben te maken met deze samenloop.

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 burgermeester 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 leiden tot buitengewoon grote aanvullingen en risico's op grote terugvorderingen als het inkomen verandert. De volledige verschuiving van toeslagen naar bijstand zou voor inwoners moeilijk te volgen zijn. Afstemming van de

[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 gedoeld.

bijstand zou voor inwoners tot onzekerheid leiden, en voor het college tot hoge uitvoeringslasten. Een uitkering van bijzondere bijstand lag ook niet voor de hand. Immers, deze uitkering is bedoeld als vergoeding voor gemaakte kosten; niet als aanvulling van het inkomen. Bijzondere bijstand verstrekken als aanvulling van het inkomen zou daarmee onrechtmatig zijn. Tegelijkertijd zou de fiscale vrijstelling die normaal gesproken geldt voor bijzondere bijstand op deze uitkering niet van toepassing zijn. 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 aankaartte, hebben in 2017[5], 2020[6] en 2021[7, 8] opeenvolgende kabinetten mogelijke oplossingsrichtingen in beeld gebracht. De oplossingsrichtingen zijn intensief onderzocht en gewogen, maar steeds bleek er geen oplossingsrichting te vinden[9]. 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 ingewikkelde samenloop 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] Zoals hierboven aangegeven, is dit in de praktijk een lastige oplossing voor inwoners en het college. De verschuiving van toeslagen naar bijstand en de nodige herberekeningen, leiden tot onzekerheid en zijn 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

---

[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.

moment is deze fundamentele oplossing daarom voorzien in 2028.[11] 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 vaak 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. 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, want 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.

[11] De Belastingdienst heeft in de uitvoeringstoets op de fiscale oplossing aangegeven dat definitief uitsluitsel over inwerkingtreding pas op een later moment kan worden gegeven. Dit komt door de onzekerheden in het IV-portfolio voor de inkomensheffing. Vlak voor het moment dat over de inwerkingtreding wordt besloten, is een herijking van de uitvoeringstoets nodig. Vooralsnog wordt uitgegaan van inwerkingtreding per 2028. De regering spant zich hiervoor in.

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 alleenverdienerhuishoudens 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[12] ongelijk, wat gevolgen kan hebben voor de hoogte van toeslagen die alleenverdienerhuishoudens 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) het recht op en de hoogte van toeslagen mede wordt bepaald aan de hand van dit bruto inkomen.

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, voor zover de meestverdienende partner genoeg belasting betaalde. Een dergelijk huishouden kon dus een dubbele AHK benutten. Deze overdraagbaarheid is tussen

[12] De regering heeft op Prinsjesdag 2024 een wetsvoorstel ingediend waardoor de afbouw tot 2039 ongelijk zou blijven. Zie hiervoor het wetsvoorstel 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. Dit wetsvoorstel is onderdeel van het pakket Belastingplan 2025.

2009 en 2023 volledig afgebouwd[13] 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 (200%) 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 eenmaal (100%) AHK (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 koopkrachteffecten 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 alleenverdienerhuishouden 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.

[13] Personen geboren voor 1963 zijn van deze afbouw uitgezonderd, zij kunnen nog altijd de volledige AHK overdragen, mits de meestverdienende partner genoeg belasting betaalt. Hen treft de alleenverdienersproblematiek niet.

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[14] 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 alleenverdienerhuishouden 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 alleenverdienerhuishouden minder toeslag ontvangt dan als het een paar met een bijstandsuitkering (en dus hetzelfde netto-inkomen) was geweest. Daardoor heeft het alleenverdienerhuishouden 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 kunnen 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.[15] 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, om zo aan te sluiten 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.

[14] Zie ook: Het inkomen dat telt voor toeslagen is het «toetsingsinkomen» (belastingdienst.nl).
[15] Zie ook: Kamerstukken II 2023/204, 26 448, nr. 728.

2. Hoofdlijnen 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:

a) een loongerelateerde uitkering[16] of Wajong-uitkering[17] 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.[18]
b) samen met hun partner minder toeslagen ontvangen, dan ze zouden kunnen ontvangen als zij 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 van de Belastingdienst volgt dat alleenverdienende huishoudens in 2021–2023 gemiddeld € 560 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. Ongeveer een vijfde van de betrokken huishoudens liep in totaal tot € 200,– huur- en/of zorgtoeslag per jaar mis, maar bij minder dan 15% van de huishoudens was het verschil groter dan € 1.000,– per jaar en bij circa 2,5% groter dan € 1.400,– per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat de cijfers voor 2023 gebaseerd zijn op voorlopige gegevens over inkomens en toeslagen.

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.

De regering zal het bedrag aan tegemoetkoming dat over een jaar wordt verstrekt, voorafgaand aan het betreffende jaar vaststellen op basis van de gemiste toeslagen in vergelijking met een paar in de bijstand. Verschillende factoren hebben invloed op dit bedrag, waaronder de

---

[16] Dit kan een vergelijkebare uitkering uit het buitenland zijn.
[17] Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819; Kamerstuk 31 066, nr. 927.
[18] Eventueel kan er een beperkt inkomen uit werk zijn, maar onvoldoende om het gemis aan algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner te compenseren met overige heffingskortingen, met name de arbeidskorting;

afbouw van de dubbele algemene heffingskorting en de hoogte van de toeslagen. De hoogte van de tegemoetkoming over2025 zal eind 2024 worden vastgesteld.

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.

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). Op basis van een analyse door de Belastingdienst over de jaren 2021–2023 is de verwachting dat dit jaarlijks 40 tot 50 procent van de alleenverdieners zal 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, zal de vaste tegemoetkoming worden verstrekt.

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 definitieve inkomensgegevens over het meest recente jaarinkomen waarvan deze gegevens beschikbaar zijn. Dit zal het jaar voor het voorafgaande jaar zijn (jaar t-2). Op de lijst staan huishoudens die voor jaar 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 voor jaar 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 zij kunnen de tegemoetkoming toch ontvangen als deze ambtshalve wordt 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. Vaststellen welke huishoudens op de lijst in de actualiteit nog gelden als alleenverdiener zou weer leiden tot een te grote uitvoeringslast voor de betrokken organisaties.

Zoals eerder benoemd is het onvermijdelijk dat er huishoudens zijn die zich melden bij het college en tot de doelgroep behoren maar 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 referteperiode. 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. Een beperking hierbij is dat toekomstige inkomstenveranderingen binnen het lopende jaar niet ondervangen worden. Aan het college wordt geadviseerd om op basis van beschikbare inkomensgegevens het inkomen over het hele betreffende kalenderjaar te schatten (respectievelijk 2025, of 2026 of 2027). Daarbij kan het College rekening houden met alle individuele omstandigheden van het geval. 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 zullen hiertoe adviezen worden 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 regeling voorziet in een tegemoetkoming voor misgelopen toeslagen. Daarom is het passend om bij een aanvraag de vermogensgrenzen van de toeslagen te hanteren. De vermogensgrenzen van de toeslagen zijn ruimer dan de draagkrachttoets voor bijstandsuitkeringen.[19] Dit acht de regering verdedigbaar. Hoewel de tegemoetkoming het bestaansminimum moet helpen borgen, is het geen bijstandsuitkering. De Participatiewet is in dit licht een tijdelijk instrument, een overbrugging tot de fiscale oplossing, om huishoudens een tegemoetkoming te geven voor gemiste toeslagen. Daarbij kan het vermogensbegrip voor de toeslagen worden gehanteerd. Het hebben van een koopwoning met overwaarde, maakt daarin bijvoorbeeld geen onderdeel uit van dit vermogensbegrip. De peildatum van het vermogen is 1 januari van het betreffende jaar. In het kader van gelijke behandeling wordt verwacht dat het college de vermogensgrenzen van de betreffende misgelopen toeslagen zal hanteren bij het beoordelen van een aanvraag voor de tegemoetkoming.

---

[19] De vermogensgrens die het college hanteert bij de beoordeling van een aanvraag voor een bijstandsuitkering is in 2024 € 15.150. 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.

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 het besluit kan niet ten nadele van de betrokkene worden herzien, zoals volgt uit artikel 78gg, zesde lid. Inwoners kunnen het bedrag van de tegemoetkoming wel 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.[20] 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 alleenverdienerhuishoudens 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

[20] 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.

mogelijk om algemene bijstand te verstrekken zonder dat dit 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 ziet de regering het voor de korte termijn als een betere oplossing 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 worden vergoed. Zoals eerder uiteengezet, is de individuele bijzondere bijstand het instrument dat gekozen is voor het «huidig handelingsperspectief» [21], 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.

[21] Gemeentenieuws van SZW 2023-1 | Actueel | Rijksoverheid.nl, artikel 5.

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

Verschillende 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.[22] Maar omdat die niet zien op een 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 aandui-

[22] Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 716, p. 3–7.

dingen 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 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.[23] 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 álle alleenverdieners zullen worden bereikt, is deze handelwijze 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 augustusbesluit-

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

vorming in 2023 bedacht op basis van een afweging tussen uitvoerbaarheid en doeltreffendheid. Alternatieven zijn verkend[24], 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.[25]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 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.

---

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

[25] 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.

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.[26] 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.[27]

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

[26] Met het begrip lidstaten wordt hier bedoeld: de lidstaten van de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland.
[27] Arrest Hof van Justitie Hoeckx (C-249/83).

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 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.[28] Dat betekent bijvoorbeeld dat zij in contact mogen treden met mensen die mogelijk recht hebben op een uitkering of voorziening, nog voordat deze mensen 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.

---

[28] 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).

De overige alleenverdienerhuishoudens 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 goed 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 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 bestaansmiminum 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 het 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 het verzoek hun rekeningnummer door te geven. De omstandigheden van deze mensen zijn inmiddels gewijzigd, waardoor hun netto-besteedbaar inkomen in de huidige situatie niet meer onder het bestaansmimimum ligt. Toch ontvangen zij het vaste bedrag als tegemoetkoming. Dit kan verwarrend zijn voor mensen. Een besluit tot toekenning van de tegemoetkoming wordt echter niet ten nadele van de ontvanger herzien, ook als blijkt dat de tegemoetkoming onterecht is toegekend. Deze groep mensen hoeft dus niet te vrezen dat de tegemoetkoming moet worden terugbetaald.

Ad 4: Deze mensen krijgen op basis van de lijst van de Belastingdienst geen signaal dat hun besteedbaar inkomen in de actualiteit lager is dan het bestaansminimum. Wanneer zij daarop worden geattendeerd, kunnen 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 belastend dan onder de individuele bijzondere bijstand.
Echter, dit veronderstelt dat deze mensen 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 bestaansminimum 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 tekortkomen (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-besteedbaar 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 alleenverdienerhuishoudens (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 gemiddeld 4 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.[29]

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 belasting met de regeling.

Het budget per gemeente wordt per jaar vastgesteld. Daarbij wordt uitgegaan van de door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid jaarlijks vastgestelde hoogte van de tegemoetkoming, het aantal huishoudens per gemeente dat volgens een gegevensanalyse van de Belastingdienst 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 alleenverdienerhuishouden. 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

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

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 SZW zijn middelen gereserveerd voor de jaren 2025–2027.[30]Zie hiervoor onderstaande Tabel 1. De huidige verwachting is dat de kosten kunnen worden opgevangen binnen deze reservering.[31]

Tabel 1. Reservering op SZW-begroting

Jaar	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Reservering (x € mln.)	–	23,5	19,5	16	–	–

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,

[30] Kamerstukken II 2023/24, 36 550 XV, nr. 2.

[31] Het wetsvoorstel 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 heeft financiële gevolgen voor de onderhavige voorgestelde regeling. Deze vallen niet binnen de gereserveerde bedragen in Tabel 1. De verwachting is dat het aantal huishoudens dat aanspraak kan maken op de tegemoetkoming toeneemt als gevolg van het hiervoor genoemde wetsvoorstel. In dat wetsvoorstel worden daarom aanvullende middelen gereserveerd.

verbetering van de omgang met alleenverdieners en verbetering van de ondersteuning aan gemeenten. De handreiking voor gemeenten wordt aangevuld met inzichten uit de invoeringstoets.

Het aantal uitbetalingen van de tegemoetkoming zal worden gemonitord. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) zal het aantal uitbetaling registreren als onderdeel van de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) die in opdracht van het Ministerie van SZW wordt samengesteld.

10. Advies en consultatie[32]

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 wetsvoorstel. 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 dit wetsvoorstel. De regering dankt de Autoriteit Persoonsgegevens voor deze reactie op dit wetsvoorstel.

10.1.2 Adviescollege Toetsing Regeldruk

De ATR heeft drie adviespunten meegegeven en kent een dictum 2 toe aan dit wetsvoorstel. Dat betekent dat dit 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 ambtshalve 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 is niet wenselijk. Reden hiervoor is dat iemand niet expliciet heeft aangegeven op een bepaald rekeningnummer de tegemoetkoming te willen ontvangen. Bij instanties zoals de Belastingdienst en gemeenten, wordt aan een persoon gevraagd om op te geven dan wel te 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

[32] Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 dit wetsvoorstel.

10.1.3 Landelijke Cliëntenraad

De LCR is positief over dit wetsvoorstel en staat achter de uitgangspunten om met proactieve dienstverlening alleenverdieners tegemoet te komen die door een samenloop van fiscale regelingen toeslagen 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 dit voorstel. 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 toeslagen onder het bestaansminimum komen.
Echter maken zij zich zorgen over het feit dat de tegemoetkoming eventueel geen vast bedrag zou betreffen, waardoor verschillen kunnen verstaan 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 dit wetsvoorstel. De regering beoogt een zoveel mogelijk uniforme uitvoering, waar het onder meer de hoogte van de vaste tegemoetkoming betreft. De Staatssecretaris zal het bedrag aan tegemoetkoming dat over een jaar wordt verstrekt, voorafgaand aan het jaar vaststellen. Dit biedt duidelijkheid richting huishoudens en gemeenten. Daarnaast onderschrijft de regering 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 Verenging 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 system en 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 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.

3. Bij het vaststellen van de hoogte van de vaste tegemoetkoming, streeft de regering naar een toereikeng 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 hoge mate van overcompensatie. Dit is een veronderstelling op basis van analyses van de jaren 2021–2023. Daaruit blijkt dat voor minder dan 15% van de huishoudens het verschil in besteedbaar inkomen ten opzichte van een vergelijkbaar bijstandspaar groter was dan € 1.000,– per jaar en bij circa 2,5% 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 dit wetsvoorstel. De conclusie van deze toets 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. De uitvoeringstoets moet worden herijkt indien de wijze van implementatie van het wetsvoorstel hiertoe aanleiding geeft.

De regering is de Belastingdienst en Dienst Toeslagen erkentelijk voor de uitgebrachte uitvoeringstoets. De gegevenslevering om tot de lijst alleenverdieners te komen, is een zeer belangrijk instrument binnen het

wetsvoorstel. De regering 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 fasen 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 alleenverdienerhuishouden 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 gekozen is voor een kan-bepaling en geen bepaling met een

meer dwingend karakter. Tevens 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. Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, is de kan-bepaling in het wetsvoorstel aangepast tot een gebonden bevoegdheid. Er bestaat aldus een recht op de tegemoetkoming indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Daarbij zullen gemeenten enige beoordelingsruimte hebben bij de uitvoering van de regeling. Om de uniformiteit in de uitvoering te bevorderen en gemeenten te ondersteunen, komt er een handreiking voor gemeenten met daarin advies omtrent de doelgroep en uitvoering van de regeling. Ook biedt het Rijk passende financiering, waarmee colleges in staat worden gesteld de vaste tegemoetkoming te kunnen verstrekken aan alleenverdieners.
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 na de consultatie het wetsvoorstel aangepast. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt het bedrag aan tegemoetkoming dat over een jaar wordt verstrekt, voorafgaand aan het betreffende jaar vast bij ministeriële regeling.
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, acht de regering het ook van belang dat gemeenten bij de beoordeling van aanvragen kan aansluiten bij de eigen uitvoeringspraktijk. Om uniformiteit in de uitvoering te bevorderen, heeft de regering in subparagraaf 2.1.6 een richtlijn opgenomen.
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 alleenverdienerhuishoudens 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 alleenverdienerhuishoudens 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 Beroep uit 2022.[33] 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. In 2020

[33] ECLI:NL:CRVB:2022:1952.

werd het beginpunt van de inkomensafhankelijke afbouw van het kindgebonden budget verlegd naar een hoger 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.[34] 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 net als de bijstand uitkeringen die aanvullen tot het sociaal minimum. De IOAW- of IOAZ-uitkering is relevant voor zover het een aanvulling betreft op een loondervingsuitkering of Wajong-uitkering. 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 alleenverdienerhuishouden 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 loondervingsuitkering of Wajong-uitkering heeft, eventueel in combinatie met een klein inkomen uit werk. Voorts wordt voorgesteld deze huishoudens via de SVB in beeld te brengen voor proactieve benadering. De regering heeft op basis van

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

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.

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 uitvoeringkosten met zich meebrengt dan ambtshalve toekenning. 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 alleenverdienerhuishoudens 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 alleenverdienerhuishouden. 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.[35] 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.[36]
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 arbeidskorting 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.

[35] Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 716, p. 2.
[36] Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 716, p. 2.

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 verstaan, 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 betreffen 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 de toelichting bij het de hoogte van de tegemoetkoming en vragen over een richtlijn, mocht de tegemoetkoming ontoereikend zijn. In hoofdstuk 2 zijn verduidelijkende teksten opgenomen.
Indien de tegemoetkoming 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 hoge 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, want 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 huidig handelingsperspectief, en een jaarlijkse tegemoetkoming op grond van dit wetsvoorstel. Bovendien maakt de bevoegdheid om een tegemoetkoming te verstrekken het voor de betrokken instanties juist eenvoudiger om de al bestaande problematiek aan te pakken. De korte invoeringstermijn betekent naar verwachting dat de uitkering van tegemoetkomingen niet direct na inwerkingtreding van start kan gaan. Inwerkingtreding per 1 januari 2025 is evengoed noodzakelijk om de lijsten met burgerservicenummers te kunnen delen met gemeenten, want het wetsvoorstel biedt hiervoor de grondslag. Gemeenten kunnen een deel van de implementatie pas starten na ontvangst van de lijst. De uitvoering wordt zo goed als mogelijk eerder voorbereid.

Deze tijdelijke regeling is beoogd voor de jaren 2025, 2026 en 2027. Gemeenten kunnen in en over 2024 het inkomen van alleenverdieners aanvullen tot het bestaansminimum door middel van individuele bijzondere bijstand. Vanaf 2028 beoogt de regering de problematiek op te lossen via de fiscaliteit.

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, bezien 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 gebonden 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, de Wajong 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 vallen 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 ander inkomen zoals 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. Als de minstverdienende partner geboren is vóór 1963 komt het paar nog altijd in aanmerking voor 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 nettoinkomen op grond van uitkeringen, inkomen uit werk, 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 a, zij opgemerkt dat dit mensen met inkomen uit werk niet uitsluit. Het is goed mogelijk dat een of beide partners inkomen uit werk heeft. Onderdeel a van het eerste lid bevat niet een uitputtende omschrijving. Daarnaast is inkomen uit werk niet doorslaggevend voor de vraag of een huishouden al dan niet in aanmerking komt. Uit de voorwaarden in het eerste lid en de aard van de problematiek volgt wel 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 af dat het huishouden door de alleenverdienersproblematiek wordt geraakt.

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 vergelijkbaar huishouden dat geen andere inkomsten uit een uitkering heeft dan uit de algemene bijstand, kan de vermogenstoets achterwege blijven. In deze fase van de beoordeling gaat het om een vergelijking van de woonsituatie en van de samenstelling van het huishouden. Als het betreffende huishouden een vermogen heeft dat hoger ligt dan de vermogensgrens zoals bedoeld in artikel 34 Participatiewet, en daardoor niet in aanmerking zou komen voor een bijstandsuitkering, staat dat de vergelijking niet in de weg.[37] Wanneer vervolgens wordt getoetst of de inwoner toeslagen heeft misgelopen vanwege de alleenverdienersproblematiek, wordt wél rekening gehouden met de vermogensgrenzen die gelden voor de desbetreffende toeslagen.[38] Wie een te groot vermogen heeft om toeslagen te ontvangen, heeft geen toeslagen misgelopen vanwege de alleenverdienersproblematiek, maar vanwege de gehanteerde vermogensgrenzen. Deze inwoner heeft ook geen recht op de tegemoetkoming voor alleenverdieners. Daarbij worden de vermogensbegrippen van de Dienst Toeslagen gehanteerd.

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.[39] 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

---

[37] De vermogensgrens die het college hanteert bij de beoordeling van een aanvraag voor een bijstandsuitkering is in 2024 € 15.150.

[38] De vermogensgrenzen die de Belastingdienst toepast bij het samenstellen van de lijst alleenverdieners zijn veel ruimer: in 2024 voor samenwonenden € 73.904 voor de huurtoeslag en € 177.301 voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Voor de kinderopvangtoeslag geldt geen vermogensgrens.

[39] ECLI:NL:CRvB:2022:1952.

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 het bedrag van de 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.

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