

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

## Titel:

(Vul hier de publicatietitel van de internetconsultatie in)

Voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet in verband met categoriale bijzondere bijstand voor alleenverdieners

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Alleenverdienershuishoudens, gemeenten/VNG, UWV, Inlichtingenbureau, Dienst Toeslagen en de Belastingdienst

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Naast gemeenten (VNG), UWV, ministerie van Financiën - inclusief Dienst Toeslagen en de Belastingdienst - zijn ook Divosa, de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOSR) betrokken bij dit vraagstuk. Zij leveren allemaal, vanuit hun eigen perspectief, kennis en kunde een bijdrage.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

VNG, Belastingdienst, Dienst Toeslagen, UWV, Divosa, LCR en LOSR zijn betrokken geweest bij zowel de verkenning en uitwerkingen van de overwogen alternatieven (zie paragraaf 8 in de Memorie van Toelichting (MvT)) om de alleenverdienersproblematiek op te lossen als bij de keuze van de definitieve oplossingsrichting.

## 1. Wat is het probleem?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat is het probleem?

Een samenloop van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen pakt voor een groep alleenverdienershuishoudens nadelig uit, waardoor zij minder toeslagen ontvangen dan vergelijkbare huishoudens met een volledige bijstandsuitkering. Hierdoor hebben de betreffende huishoudens een inkomen onder het bestaansminimum.

- b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De problematiek wordt veroorzaakt door een complex samenspel van sociale zekerheid, toeslagen en fiscaliteit. Dat komt in eerste instantie doordat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de bijstandsnorm en de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner in de inkomstenbelasting niet samen oplopen. In de fiscaliteit is de overdraagbaarheid van de AHK in 2023 helemaal afgeschaft voor partners geboren na 1962, in de bijstand loopt het afbouwpad nog tot 2036. Kenmerkend voor alleenverdienershuishoudens is, dat het een huishouden betreft, waarvan de minstverdienende partner is geboren na 1962. Door dit samenspel van factoren ontvangen alleenverdienershuishoudens minder huur- en zorgtoeslag dan een vergelijkbaar huishouden met een bijstandsuitkering en toeslagen.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Uit de analyse van de Belastingdienst (gegevens over 2021<sup>1</sup>) blijkt dat het in 2023 gaat om ongeveer 6.400 alleenverdienershuishoudens.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Op dit moment kunnen alleenverdienershuishoudens met een inkomen onder het bestaansminimum beroep doen op de individuele bijzondere bijstand. Hieraan zijn nadelen verbonden. Dit vergt een aanvraag door de betreffende huishoudens zelf, terwijl zij soms niet weten dat deze nadelige situatie op hen van toepassing is. Daarnaast vergt het een complexe en arbeidsintensieve beoordeling van het recht op individuele bijzondere bijstand door de gemeente. Daarom vindt de regering het belangrijk om op korte termijn een oplossing te bieden die minder belastend is voor de desbetreffende huishoudens en voor gemeenten.

e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Als de overheid niet ingrijpt dan blijft er een groep alleenverdienershuishoudens die een inkomen heeft onder het bestaansminimum. Ingrijpen is noodzakelijk. Deze huishoudens weten vaak niet dat zij beroep kunnen doen op de individuele bijzondere bijstand. Daarnaast is de compensatie via de individuele bijzondere bijstand arbeidsintensief en complex voor gemeenten. De fundamentele oplossing via de fiscaliteit kan pas vanaf 2028 gerealiseerd worden.

## 2. Wat is het beoogde doel?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat zijn de beleidsdoelen?

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2022 – 2023, 26448, nr. 728, bijlage.  
Ingangsdatum formulier: 1 oktober 2023

Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel is om de groep alleenverdienershuishoudens met een inkomen onder het bestaansminimum weer te voorzien van een inkomen op het bestaansminimum.

Een ander doel is om het voor gemeenten makkelijker (t.o.v. huidige situatie) te maken om deze groep huishoudens te compenseren. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk (grotendeels) ambtshalve de vaste tegemoetkoming te verstekken aan de betreffende huishoudens. Daarnaast hoeft de gemeente niet precies te berekenen welk bedrag aan toeslagen het huishouden lager uitkomt dan een vergelijkbaar huishouden in de bijstand. Huishoudens die tot de doelgroep behoren, kunnen een vaste tegemoetkoming (vast bedrag) ontvangen.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

Doel 1: Geen armoede.

Met dit wetsvoorstel voorkomen we dat alleenverdienershuishoudens een inkomen hebben onder het bestaansminimum.

Doel 10: Ongelijkheid verminderen.

Met dit wetsvoorstel verminderen we de ongelijkheid van alleenverdienershuishoudens t.o.v. een vergelijkbaar huishouden in de bijstand met maximale huur- en/of zorgtoeslag.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

[Toelichting](#)

#### Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Per 2028 komt er via de fiscaliteit een fundamentele oplossing. De fundamentele oplossing is niet eerder mogelijk vanwege de overbevroagde ICT-capaciteit van de Belastingdienst. Vandaar dat de regering in samenwerking met de belanghebbende partijen gezocht heeft naar tijdelijke, eerder uitvoerbare oplossingen voor de periode 2025 – 2027.

Om de compensatie van alleenverdienershuishoudens met een inkomen onder het bestaansminimum op korte termijn te vereenvoudigen is een wetswijziging van de Participatiewet aangewezen. Er is gekeken naar de mogelijkheid voor compensatie via de algemene bijstand en via de categoriale bijzondere bijstand.

Ook zijn mogelijkheden verkend op het terrein van fiscaliteit. Onderzocht is of de groep bij hetzelfde bruto-inkomen een hoger netto-inkomen kan overhouden. Verder zijn mogelijkheden onderzocht in de sfeer van de heffingskortingen, zoals de mogelijkheid van een gericht herinvoering van de overdraagbaarheid van de AHK voor de betreffende doelgroep. Zie ook paragraaf 8 van de MvT.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Het wijzigen van de Participatiewet. Specifiek door compensatie mogelijk te maken via een vaste tegemoetkoming via de categoriale bijzondere bijstand.

Er is gekeken naar mogelijkheden om te compenseren door middel van (een verhoging van de aanvullende) algemene bijstand. Zonder interventie, heeft het verstrekken van algemene bijstand door brutering fiscale gevolgen voor huishoudens. Algemene bijstand wordt namelijk netto toegekend, maar hier is wel belasting over verschuldigd. De algemene bijstand wordt herrekend naar een brutobedrag. Doordat dit inkomstenverhogend werkt, zou dit kunnen leiden tot opnieuw een verlaging van het recht op toeslagen. Hoewel dit probleem ondervangen kan worden door algemene bijstand te verstrekken onder eindheffing, schiet deze oplossing op andere vlakken tekort. Zo zouden alle voorwaarden en verplichtingen gekoppeld aan het recht op bijstand onverminderd gelden. Dit kan huishoudens uitsluiten van compensatie, bijvoorbeeld vanwege de vermogenstoets. Deze groep huishoudens was ten tijde van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, die zag op een huishouden met recht op bijstand, nog niet in beeld als onderdeel van de problematiek. Daarnaast zou de verstrekking belastend zijn voor gemeenten, omdat de compensatie via algemene bijstand moet worden afgestemd op de situatie van het huishouden. De gemeente zou daarom, net als voor de huidige compensatie via de individuele bijzondere bijstand, het gemiste bedrag aan toeslagen moeten berekenen. Ook zouden gemeenten aparte processen moeten inrichten om algemene bijstand onder eindheffing te verlenen. De regering zocht naar een oplossing die alle betrokken huishoudens bereikt en de uitvoering van gemeenten zo min mogelijk belast en heeft daarom niet gekozen voor dit alternatief. Bij de andere beschreven opties in 3a werd de problematiek onvoldoende opgelost of was er sprake van onuitvoerbaarheid. Zie ook paragraaf 8 van de MvT.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleids optie?

Met de wijziging van de participatiewet geeft de regering gemeenten de bevoegdheid om in 2025, 2026 en 2027 alleenverdienershuishoudens met een inkomen onder het bestaansminimum een vaste tegemoetkoming te verstrekken via de categoriale bijzondere bijstand. Zodat deze huishoudens een inkomen op het bestaansminimum krijgen. Daarnaast is deze oplossing minder belastend voor gemeenten.

## 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

### [Toelichting](#)

### Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleids optie?

- Alleenverdienershuishoudens krijgen een inkomen waarmee zij niet onder het bestaansminimum uitkomen.
- Gemeenten krijgen een minder belastende werkwijze.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

- Uitvoeringstoets VNG
- Uitvoeringstoets Dienst Toeslagen
- Uitvoeringstoets Belastingdienst
- Uitvoeringstoets Autoriteit Persoonsgegevens
- ART advies regeldruk
- Wetgevingstoets JenV
- Cliënttoets LCR
- Cliënttoets LOSR

Er zijn nog geen uitkomsten beschikbaar.

## 5. Wat is de voorkeursoptie?

[Toelichting](#)

### Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

De regering stelt voor om gemeenten de bevoegdheid te geven in de jaren 2025, 2026 en 2027, via de categoriale bijzondere bijstand een vaste tegemoetkoming toe te kennen aan de alleenverdienershuishoudens. Dit vergt een wijziging van de Participatiewet, die niet van toepassing is op Caribisch Nederland.

Uitgangspunt is dat de doelgroep op basis van een lijst met alleenverdienershuishoudens, opgesteld door de Belastingdienst in samenwerking met de Dienst Toeslagen en het UWV (paragraaf 2.6 in de MvT), bij gemeenten in beeld komt. Aan deze lijst ligt de veronderstelling ten grondslag dat het om huishoudens gaat die tot de doelgroep behoren. Gemeenten kunnen de vaste tegemoetkoming ambtshalve aan deze groep verstrekken. Verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand kent een groter bereik en is aanzienlijk minder complex en arbeidsintensief dan via de individuele bijzondere bijstand. De verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand heeft nadrukkelijk ook tot doel het beroep op de individuele bijzondere bijstand (huidige handelingsperspectief) zoveel mogelijk te voorkomen, de betreffende huishoudens zoveel mogelijk ambtshalve de tegemoetkoming te verstrekken en de druk op gemeenten te verlichten. Huishoudens aan wie de vaste tegemoetkoming niet ambtshalve kan worden toegekend door de gemeente, kunnen via een aanvraag bij de gemeente alsnog in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.

Het doel is dat er per 2028 via de fiscaliteit een fundamentele oplossing ligt. Zie ook 3a. In dit voorstel gaat het dus om een tijdelijke (2025- 2027) oplossing via een (tijdelijke) overgangsregeling.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact

De uitvoering van de vaste tegemoetkoming via de categoriale bijzondere bijstand is de meest efficiënte vorm van uitvoering. Vertrekking via de categoriale bijzondere bijstand is minder complex en arbeidsintensief dan een vertrekking via de individuele bijzondere bijstand. Dit betekent dat gemeenten niet hoeven vast te stellen hoeveel toeslagen een huishouden precies heeft misgelopen. Het gaat hier dus om een generieke maatregel. Dit betekent wel dat een deel van de huishoudens een tegemoetkoming ontvangt die hoger is dan het bedrag aan misgelopen toeslagen.

#### Doenvermogen

Doordat gemeenten de vaste tegemoetkoming ambtshalve toekennen (op basis van de aangeleverde lijst door de Belastingdienst) hoeven huishoudens geen veelheid aan aanvullende gegevens te verstrekken. Naar verwachting moet een klein aandeel huishoudens zelf een aanvraag indienen, omdat zij niet op de lijst staan. Dit betreft vooral de huishoudens die geen aangifte inkomstenbelasting doen. De regering blijft in samenwerking met de belanghebbenden onderzoek doen naar hoe deze mensen te bereiken.

#### Regeldruk

Gemeenten kunnen op basis van een lijst met huishoudens die de Belastingdienst voor dit doel samenstelt ambtshalve de tegemoetkoming toekennen. Aan de ambtshalve toekenning op basis van deze lijst zijn geen administratieve lasten verbonden. Huishoudens die niet op de lijst staan, maar wel in aanmerking komen voor de tegemoetkoming, kunnen zelf een aanvraag indienen. Hier zijn wel administratieve lasten aan verbonden, maar de verwachting is dat deze beperkt blijven.

Wat betreft het vervaardigen van de lijst huishoudens door de Belastingdienst en het UWV, levert dit in de ogen van de regering ook (vrijwel) geen extra regeldruk op voor deze partijen. De vaststelling van deze lijst verloopt grotendeels automatisch via een ICT-systeem dat hiervoor ingericht is. De voornoemde partijen zoals VNG en Belastingdienst worden hierover geconsulteerd via een uitvoeringstoets die parallel aan de internetconsultatie loopt.

#### Handhaving

De MvT een handhavingsparagraaf (paragraaf 9). De verplichtingen van de Participatiewet zijn van toepassing op dit wetsvoorstel.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Voor het ambtshalve verstrekken van de tegemoetkoming, is de lijst met alleenverdienershuishoudens een hulpmiddel. Op deze manier krijgen gemeenten een groot deel van de doelgroep in beeld. Zoals eerder benoemd, komt deze lijst tot stand via de Belastingdienst. Tegelijkertijd kent de lijst een aantal beperkingen. Het is onvermijdelijk dat er huishoudens zijn die wel tot de doelgroep behoren, maar niet op de lijst staan. Deze huishoudens dienen zelf een aanvraag bij de gemeente in te dienen. Dit vraagt kennis en doenvermogen van de betreffende huishoudens.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Begin 2026 wordt de uitvoering en effecten van de vaste tegemoetkoming gemonitord. Lessen en goede voorbeelden hieruit worden verwerkt in de [Handreiking](#) voor de tijdelijke regeling.