

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Een samenloop van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen pakt voor een groep huishoudens nadelig uit, waardoor zij minder toeslagen ontvangen dan vergelijkbare huishoudens met een volledige bijstandsuitkering. Dat komt doordat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de bijstandsnorm voor gehuwden en de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner in de inkomstenbelasting niet samen oplopen.¹ In de fiscaliteit is de overdraagbaarheid van de AHK in 2023 helemaal afgeschaft, in de bijstand loopt de afbouw nog tot 2036.² Als gevolg hiervan heeft een groep huishoudens een lager besteedbaar inkomen dan een vergelijkbaar huishouden met een volledige bijstandsuitkering en ligt dit inkomen onder het bestaansminimum (de op de leefsituatie van toepassing zijnde bijstandsnorm voor gehuwden plus de maximale toeslagen behorende bij de leef-/woonsituatie).

Mede naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 september 2022³ heeft de regering opnieuw gezocht naar een oplossing voor deze situatie.

Met verschillende partijen zijn mogelijke oplossingsrichtingen verkend.⁴ De uitkomst hiervan is dat op termijn een fundamentele oplossing wordt geboden via de fiscaliteit. De beoogde invoering hiervan is – onder het voorbehoud van positieve uitvoeringstoetsen voorzien in 2028. Deze maatregel loopt door totdat de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand is voltooid. Bij huidig beleid is dat tot 2036. Daarmee wordt de problematiek bij de bron opgelost. Omdat met deze fundamentele oplossing een beroep wordt gedaan op de reeds overbevraagde ICT-capaciteit van de Belastingdienst is deze oplossing niet op korte termijn maakbaar. De regering heeft daarom tevens gezocht naar tijdelijke, eerder uitvoerbare oplossingen.

De regering acht een dergelijke oplossing dringend nodig. Huishoudens die met genoemde problematiek te maken hebben kunnen momenteel een beroep doen op de individuele bijzondere bijstand. Hieraan zijn echter nadelen verbonden. Zo vergt dit een aanvraag door de betreffende huishoudens, terwijl zij soms niet weten dat deze nadelige

¹ Bij de zogenoemde overdraagbaarheid gaat het om de uitbetaling van de algemene heffingskorting van de minstverdienende partner aan deze minstverdienende partner, voor zover de meestverdienende partner voldoende inkomstenbelasting verschuldigd is.

² Kamerstukken II, 2023 – 2024, 36430.

³ ECLI:NL:CRvB:2022:1952.

⁴ Kamerstukken II, 2022 – 2023, 26448, nr, 728.

situatie op hen van toepassing is. Daarnaast vergt het een complexe en arbeidsintensieve beoordeling van het recht op individuele bijzondere bijstand door de gemeente. De regering vindt het belangrijk om op korte termijn een oplossing te bieden die minder belastend is voor de betreffende huishoudens en de uitvoering dan de individuele bijzondere bijstand. Daartoe dient deze wetwijziging, opdat via categoriale bijzondere bijstand een vaste tegemoetkoming ambtshalve (of op aanvraag) aan betreffende huishoudens kan worden verstrekt. De regering erkent daarbij dat deze overbruggingsregeling een grofmazige regeling betreft.

Voorstel

De regering heeft verschillende alternatieven overwogen en de voor- en nadelen van deze alternatieven verkend met de VNG, Divosa, Belastingdienst, dienst Toeslagen en UWV. Ook zijn het Landelijk overleg sociaal raadslieden (LOSR) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR) betrokken.⁵ Op basis van deze verkenning en in afstemming met de VNG en gemeenten stelt de regering voor gemeenten de bevoegdheid te geven in de jaren tot 2028, via de categoriale bijzondere bijstand een vaste tegemoetkoming toe te kennen aan de betreffende huishoudens. Dit vergt een wijziging van de Participatiewet. Het voorstel hiertoe wordt hierna verder uitgewerkt. Dit wetsvoorstel betreft een wijziging van de Participatiewet, die niet van toepassing is op Caribisch Nederland. De problematiek die de regering met het wetsvoorstel beoogt op te lossen, komt alleen voor in Europees Nederland.

2. Inhoud wetsvoorstel

2.1 Categoriale bijzondere bijstand

Instrument bijzondere bijstand

De Participatiewet kent twee vormen van bijstand: algemene bijstand en bijzondere bijstand. Algemene bijstand is bedoeld voor de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, dat wil zeggen kosten die kunnen worden gerekend tot het op minimumniveau algemeen gangbare bestedingspatroon. Zoals is geregeld in artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet, is bijzondere bijstand bedoeld om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan. Door de samenloop van toeslagen, fiscaliteit en sociale zekerheid zijn er huishoudens die een lager besteedbaar inkomen hebben dan een vergelijkbaar huishouden met een volledige bijstandsuitkering. Dat komt tot uiting doordat zij niet het totale bedrag aan toeslagen (specifiek huur- en zorgtoeslag) als voorschot krijgen uitgekeerd of na afloop van het jaar een deel van het ontvangen voorschot moeten terugbetalen. Reservering voor deze terugbetaling of het opvangen van de lagere uitbetaalde toeslagen kan niet verwacht worden van deze huishoudens, aangezien daarmee hun inkomen onder het bestaansminimum zakt.

In de eerder genoemde uitspraak oordeelde de Centrale Raad van Beroep dat de aanvullende inkomensondersteuning voor de gemiste toeslagen in de vorm van algemene bijstand zou moeten plaatsvinden. Volgens de Centrale Raad van Beroep is dit het geëigende instrument, omdat algemene bijstand is bedoeld om te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. 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

⁵ Kamerstukken II, 2022 – 2023, 26448, nr. 716.

verschuldigd. De algemene bijstand wordt herrekend naar een bruto bedrag. 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.

Voor huishoudens die een bruto-inkomen op of boven het wettelijk minimumloon hebben, maar door een samenloop van fiscaliteit, sociale zekerheid en toeslagen een besteedbaar inkomen hebben onder het bestaansminimum, is daarom de bijzondere bijstand het aangewezen instrument. Inzet van de bijzondere bijstand wordt gezien als een tijdelijke maatregel ter overbrugging, tot aan inwerkingtreding van een structurele oplossing via de Belastingdienst (voorzien per 2028).

De verstrekking van individuele bijzondere bijstand voor voornoemde huishoudens door gemeenten is nu reeds mogelijk. Gemeenten worden hierbij onder meer ondersteund via een handreiking.⁶ Omdat hieraan echter ook nadelen verbonden zijn, zowel voor de betreffende huishoudens als voor gemeenten, stelt de regering met dit wetsvoorstel voor om bij het verstrekken van de tegemoetkoming aan betreffende huishoudens gebruik te maken van het instrument van de categoriale bijzondere bijstand. Temeer nu sprake is van een tijdelijke situatie tot 2028. Voorzien is, na wijziging van de Wet Inkomstenbelasting 2001, minder belasting te heffen bij betreffende huishoudens, waardoor ze netto na toeslagen goed uitkomen. Het tijdelijk toekennen van categoriale bijzondere bijstand vergt een wetswijziging, waarin met dit wetsvoorstel wordt voorzien.

In de situatie waarin alleenverdienershuishoudens⁷ onder het bestaansminimum uitkomen, is er sprake van 'een reeds jarenlang bestaande samenloop van overheidsregelingen en fiscaliteit, die voor bepaalde categorieën huishoudens tot een niet voorziene benadeling heeft geleid'. Deze situatie wordt aangemerkt als bijzondere omstandigheid als bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Participatiewet.

⁶ Handreiking handelingsperspectief alleenverdienersproblematiek.

⁷ Het kan ook gaan om huishoudens waar de minstverdienende partner een klein inkomen uit werk heeft.

Instrument categoriale bijzondere bijstand

Bijzondere bijstand is bedoeld om te voorzien in de uit bijzondere omstandigheden voortvloeiende noodzakelijke kosten van het bestaan. In tegenstelling tot verstrekking via de individuele bijzondere bijstand, betekent verstrekking via de *categoriale* bijzondere bijstand dat gemeenten niet hoeven vast te stellen hoeveel huur- en/of zorgtoeslag het alleenverdienende huishouden daadwerkelijk heeft misgelopen. De gemeente hoeft dus geen individuele noodzakelijkheidstoets uit te voeren. Gemeenten bieden alleenverdienende huishoudens jaarlijks een vaste tegemoetkoming. De hoogte van deze vaste tegemoetkoming wordt jaarlijks vastgesteld. De hieraan verbonden uitgaven van gemeenten zullen naar verwachting ieder jaar afnemen, omdat het verschil in afbouw van de AHK in de fiscaliteit en bijstandsberekening onder huidig beleid eveneens de komende periode afneemt. De afbouw leidt er ook toe dat het aantal huishoudens dat met deze problematiek kampt en in aanmerking komt voor de vaste tegemoetkoming afneemt. Gemeenten dragen eindheffing af over de vaste tegemoetkoming (zie paragraaf 2.7). Dit wordt mogelijk gemaakt met een aanpassing van de uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. Daardoor is sprake van een netto-tegemoetkoming zonder doorwerking op het toetsingsinkomen⁸ van het huishouden en naar inkomensafhankelijke regelingen, specifiek de huur- en zorgtoeslag.

Uitgangspunt is dat de doelgroep op basis van een lijst met alleenverdienende huishoudens, opgesteld door de Belastingdienst in samenwerking met de Dienst Toeslagen en het UWV (paragraaf 2.6), zo is vastgesteld dat daaraan de (aannemelijke) veronderstelling ten grondslag ligt 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. Naar verwachting geldt dit specifiek voor alleenverdieners die na het peilmoment van de lijst tot de doelgroep behoren en/of huishoudens die geen aangifte inkomstenbelasting doen en een uitkering via private verzekering ontvangen. Uit de Polisadministratie⁹ kan weliswaar informatie over deze groep met een private verzekering worden ontsloten, maar dit zal met een mindere precisie zijn aan gegevens uit de belastingaangifte. Het inkomen uit Polis bevat onder meer geen gegevens over aftrekposten en bijvoorbeeld woningbezit.

Doenvermogen

Dit wetsvoorstel houdt rekening met het doenvermogen van burgers. Dat gebeurt in de eerste plaats doordat een groot deel van de huishoudens bereikt wordt via ambtshalve verstrekking op basis van de lijst van alleenverdienende huishoudens. Daarnaast ontvangen huishoudens die tot de doelgroep behoren een vaste tegemoetkoming, zonder dat zij een veelheid aan aanvullende gegevens hoeven te verstrekken. Dit laat onverlet dat er een klein aandeel huishoudens zelf een aanvraag moet indienen om de

⁸ De huurtoeslag wordt berekend op basis van het rekeninkomen van het huishouden, dit is het totaal van de toetsingsinkomens van alle leden van het huishouden.

⁹ De Polisadministratie is een register waarin de meeste Nederlandse inkomstgegevens worden opgeslagen.

tegemoetkoming te kunnen ontvangen. Naar verwachting betreft dit vooral alleenverdieners die na het peilmoment van de lijst tot de doelgroep zijn gaan behoren en/of die geen aangifte inkomstenbelasting doen en niet aanvullend via de Polisadministratie nauwkeurig in beeld zijn te brengen (zie paragraaf 2.6). Van deze huishoudens wordt verlangd dat zij zelf een aanvraag indienen bij de gemeente. Dit veronderstelt in de eerste plaats dat de betreffende huishoudens kennis hebben van deze regeling. In de tweede plaats vraagt dit van deze huishoudens kennis om een inschatting te maken of zij mogelijk tot de doelgroep van de regeling behoren. In de derde plaats is het nodig om bij een aanvraag bepaalde bewijsstukken te overhandigen aan de gemeente. Dit vraagt van mensen kennis te hebben over waar deze stukken (online) te vinden zijn (bijvoorbeeld uitkeringsspecificatie UWV). Leesvaardigheid speelt hierbij ook een belangrijke rol en/of een netwerk dat hierbij kan ondersteunen. Dit laat zien dat er bij het doen van een aanvraag veel komt kijken vanuit betreffende huishoudens.

Samen met gemeenten, de landelijke cliëntenraad (CLR) en het landelijk orgaan sociaal raadslieden (LOSR), blijft de regering onderzoek doen naar mogelijkheden om huishoudens die potentieel tot de doelgroep behoren gerichte voorlichting te bieden. Inhoudelijke en begrijpelijke voorlichting aan huishoudens bieden, is zeer ingewikkeld door de complexiteit van de alleenverdienersproblematiek. Een risico bij ongerichte voorlichting, is dat veel huishoudens een aanvraag indienen die niet tot de doelgroep behoren. Dit brengt ten minste twee ongewenste effecten met zich mee. Enerzijds kost het huishoudens tijd en moeite een aanvraag in te dienen. Het wekt bepaalde verwachtingen bij huishoudens en wanneer een groot deel wordt afgewezen, kan dit het vertrouwen in de overheid ondermijnen. Tot slot leidt een groot aantal aanvragen met afwijzende beschikkingen tot overvraging van de uitvoeringscapaciteit bij gemeenten.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd het aanvraagproces voor inwoners te vereenvoudigen. Het instellen van een categoriale bijzondere bijstand maakt mogelijk dat huishoudens die een aanvraag indienen, minder bewijsstukken hoeven te overhandigen in vergelijking met een aanvraag voor individuele bijzondere bijstand. De gemeente kan volstaan met een lichtere toets om vast te stellen of een huishouden tot de doelgroep behoort. Beoordeling door gemeenten zal in grote lijnen geschieden op basis van vergelijkbare criteria als de criteria die gelden voor 'de lijst' via de Belastingdienst (paragraaf 2.6). De huishoudens ontvangen, als zij tot de doelgroep behoren, een zelfde vaste tegemoetkoming als de huishoudens op de lijst. De regering erkent het nodig te vragen van huishoudens die zelf een aanvraag moeten indienen. Op korte termijn is dit niet helemaal te voorkomen. Om te zorgen dat alle alleenverdieners geholpen worden, zonder een beroep te doen op hun doenvermogen, moet worden gewerkt aan een meer fundamentele oplossing via de fiscaliteit.

Vermogenstoets

Binnen het kader van de bijzondere bijstand toetst de gemeente de draagkracht van inwoners, voordat bijstand wordt toegekend. De gemeente heeft daarbij een grote mate van beleidsvrijheid. De regering maakt over dit onderwerp enkele opmerkingen. De tegemoetkoming komt in de plaats van gedeelde toeslagen, met name de zorg- en huurtoeslag. Deze toeslagen komen niet volledig tot uitbetaling. Deze toeslagen kennen veel hogere vermogensgrenzen dan de vermogensgrens binnen de Participatiewet. Daarom ligt toepassing van de vermogensgrenzen van de Participatiewet niet voor de

hand.¹⁰ De lijst van alleenverdieners die gemeenten zullen ontvangen van de Belastingdienst, zal worden samengesteld aan de hand van de vermogensgrenzen die gelden voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Daarom ligt het niet voor de hand dat de vermogensgrenzen van de Participatiewet worden gehanteerd voor de inwoners die een aanvraag indienen, als die niet ook zijn gehanteerd voor de groep die een ambtshalve uitkering ontvangen. Over de precieze toepassing van de vermogenstoets zal een advies worden gegeven aan gemeenten, ter bevordering van een zoveel mogelijk uniforme uitvoering van deze regeling in het gehele land.

2.2 Doelgroep en vaste tegemoetkoming

2.2.1 Doelgroep

Een huishouden dat volledig of grotendeels afhankelijk is van inkomen uit een loongerelateerde (UWV-) uitkering, kan in de situatie komen dat het besteedbaar inkomen (netto inkomen met toeslagen) lager is dan dat van een huishouden met alleen een bijstandsuitkering. De doelgroep van deze regeling betreft huishoudens bij wie dit besteedbaar inkomen onder het bestaansminimum ligt (de op de leefsituatie van toepassing zijnde bijstandsnorm plus maximale toeslagen). Bij een gelijk netto-inkomen op huishoudniveau, hebben alleenverdieners een hoger bruto-inkomen (toetsingsinkomen voor de toeslagen), en ontvangen zij onder de regels van het toeslagensysteem minder toeslag dan een vergelijkbaar paar met alleen bijstand. Het besteedbaar inkomen komt daarmee lager uit dan het besteedbaar inkomen in de bijstand.

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 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 alleenverdienende huishoudens is, dat het een huishouden betreft, waarvan de minstverdienende partner is geboren na 1962. Uit de analyse van de Belastingdienst (gegevens over 2021¹¹), blijkt dat het in 2023 gaat om circa 6.400 alleenverdienende huishoudens.

Ten behoeve van een ambtshalve vaststelling en ontlasting van gemeenten is met de Belastingdienst en Dienst Toeslagen afgesproken dat zij jaarlijks een analyse maken van de huishoudens die te maken hebben met deze problematiek. Via het Inlichtingenbureau (IB) worden de Burgerservicenummers die het resultaat zijn van deze analyse gedeeld met gemeenten. Dat stelt gemeenten in staat om de betreffende huishoudens actief te informeren en de tegemoetkoming ambtshalve te verstrekken.

De lijst is een hulpmiddel voor gemeenten om een groot deel van de doelgroep in beeld te krijgen. Tegelijkertijd kent deze lijst een aantal beperkingen. Het is daarom onvermijdelijk dat er huishoudens zijn die zich melden bij de gemeente en door de problematiek onder het bestaansminimum hebben geleefd, maar die niet op deze lijst

¹⁰ In 2024 geldt als grens voor huurtoeslag voor iemand met een toeslagpartner 73.904 euro. Voor de zorgtoeslag bedraagt dit 177.301 euro. Bij de Participatiewet ligt de grens bij een gezamenlijke huishouding op een vermogen van 15.150 euro, inclusief de overwaarde van het huis voor zover hoger dan 63.900 euro.

¹¹ Kamerstukken II, 2022 – 2023, 26448, nr. 728, bijlage.

staan. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Zo kan dit samenhangen met het peilmoment van definitieve inkomensgegevens (t-2) waarop de lijst van alleenverdienende huishoudens (paragraaf 2.6) is vervaardigd, waarbij het huishouden (vlak) na dit peilmoment wel tot de doelgroep behoort en dus niet op de lijst staat. Of omdat de lijst niet volledig dekkend zal zijn. Zo heeft de Belastingdienst geen zicht op huishoudens die geen aangifte inkomstenbelasting doen of een private arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Mogelijkheden om de lijst completer te maken, worden momenteel nog verder onderzocht. De regering benadrukt dat het voor deze (voorgenoemde) huishoudens mogelijk is om zelf een aanvraag voor dezelfde vaste tegemoetkoming te doen als zij tot de doelgroep behoren. Deze huishoudens zullen daartoe wel zelf initiatief moeten nemen om een aanvraag in te dienen bij de gemeente.

2.2.3 Omvang en samenstelling van de doelgroep

De Belastingdienst heeft een analyse gemaakt van het aantal alleenverdienende huishoudens met een besteedbaar inkomen (inclusief toeslagen) dat lager is dan het besteedbaar inkomen van een paar met een volledige bijstandsuitkering in 2021 (toen het meest actuele jaar met het oog op definitieve inkomensdata).¹² Bij deze analyse is een filtering aangebracht om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de groep huishoudens met alleenverdienersproblematiek, en om andere mogelijke oorzaken van een laag besteedbaar inkomen (zoals niet-gebruik van bestaande regelingen) zo veel mogelijk uit te sluiten. Uit de analyse blijkt dat op basis van gegevens over 2021 circa 6.400¹³ huishoudens beter af zouden zijn als zij volledig in de bijstand hadden gezeten, in plaats van de samenloop van regelingen die ze in werkelijkheid gebruiken. Van deze huishoudens heeft ruim 90% (5.900 huishoudens) een arbeidsongeschiktheidsuitkering (WIA of WAO) of Wajong-uitkering. Vaak is er (ook) sprake van een aanvulling via de Toeslagenwet (3.700 huishoudens).

De analyse van de Belastingdienst in samenwerking met Dienst Toeslagen en het UWV geeft een zo nauwkeurig mogelijk beeld, maar daarbij zijn ook enkele kanttekeningen te plaatsen. De analyse is uitgevoerd op basis van de belastingaangiften en toeslaggegevens over 2021. Er wordt verondersteld dat er sprake is van een vrij stabiele groep, omdat het in een meerderheid van de gevallen alleenverdieners met een arbeidsongeschiktheidsuitkering betreft. Maar wellicht worden bepaalde alleenverdieners gemist of ten onrechte niet meegenomen. In de analyse ontbreken alleenverdieners met een private arbeidsongeschiktheidsverzekering die geen aangifte inkomstenbelasting doen. Ondanks deze beperkingen geeft de analyse het best mogelijke beeld over de omvang en samenstelling van de doelgroep.

2.2.4 Vaste tegemoetkoming

Uit voorgenoemde analyse van de Belastingdienst volgt dat alleenverdienende huishoudens gemiddeld € 463 per jaar meer huur- en/of zorgtoeslag zouden ontvangen als zij alleen een bijstandsuitkering en de maximale huur- en/of zorgtoeslag hadden gehad. Het effect verschilt per huishouden. Een kwart van de betrokken huishoudens loopt in totaal tot € 200 huur- en/of zorgtoeslag per jaar mis, maar bij 12% van de huishoudens is het verschil groter dan € 1.000 per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt

¹² Kamerstukken II, 2022 – 2023, 26448, nr. 728, bijlage.

¹³ Deze range hangt samen met het ontvangen van huurtoeslag. Omdat bij huishoudens die in 2021 geen huurtoeslag ontvangen niet met zekerheid is vast te stellen dat zij ook geen huurtoeslag zouden ontvangen als zij volledig in de bijstand zouden zitten, is in de analyse gewerkt met scenario's met een laag of zeer hoog bedrag aan huurtoeslag.

dat deze analyse een simulatie betreft waardoor met name voor hogere bedragen aan misgelopen toeslagen niet zeker is of deze zich daadwerkelijk voor doen.

De hoogte van de vergoeding van het Rijk aan gemeenten voor de uitkering van de tegemoetkoming aan alleenverdieners wordt jaarlijks vastgesteld op basis van een analyse van de Belastingdienst. Daarbij wordt uitgegaan van een vast bedrag per huishouden, met als uitgangspunt de maximale toeslagenderving voor bijna de hele groep alleenverdieners. Uitgangspunt is dat voor bijna alle huishoudens de vaste tegemoetkoming toereikend of meer dan toereikend is. Voor het overgrote deel van de getroffen huishoudens volstaat dit vaste bedrag en/of is sprake van overcompensatie. Dit laatste wordt geaccepteerd, omdat een tussentijdse oplossing via gemeenten alleen redelijkerwijs uitvoerbaar is als gemeenten ambtshalve een vast bedrag kunnen verstrekken. Een regeling met afzonderlijke bedragen per huishouden is voor gemeenten te complex en arbeidsintensief. Dit blijkt ook uit de rapportage op basis van de uitvoeringstoets voor het huidige handelingsperspectief. Het beperkte aandeel huishoudens (<1%) waar de vaste tegemoetkoming niet toereikend voor blijkt te zijn, kan zich wenden tot de gemeente voor mogelijke aanvullende hulp.

2.3 Ingangsdatum en peildatum

2.3.1 Ingangsdatum

De beoogde ingangsdatum van het wetsvoorstel is 1 januari 2025. De wetwijziging vormt de juridische basis voor een tegemoetkoming over de jaren 2025 tot en met 2027. Zo wordt ervoor gezorgd dat de alleenverdienende huishoudens nu en in de toekomst een besteedbaar inkomen hebben dat tenminste gelijk is aan dat voor een vergelijkbaar huishouden in de bijstand. Over de jaren 2023 en 2024 konden huishoudens, onder voorwaarden, een beroep op de individuele bijzondere bijstand doen voor compensatie van misgelopen toeslagen. Vanaf 2025 blijft dit enkel nog mogelijk voor huishoudens waarvoor de vaste tegemoetkoming op grond van de categoriale bijzondere bijstand niet voldoende is.

2.3.2 Peildatum

Het recht op een vaste tegemoetkoming zal door gemeenten zelf worden bepaald. De lijst van de Belastingdienst is gebaseerd op het jaarinkomen van definitieve inkomensgegevens (t-2). Alleen huishoudens die op t-2 over het hele jaar gezien te maken hebben met de problematiek, staan in principe op de lijst. Zoals eerder benoemd (paragraaf 2.2.1), is het onvermijdelijk dat er huishoudens zijn die zich melden bij de gemeente en tot de doelgroep behoren, maar die (net) buiten de lijst vallen. Bijvoorbeeld, omdat zij na het peilmoment van de lijst tot de doelgroep van alleenverdieners zijn gaan behoren. Bij huishoudens die een aanvraag doen, wordt door gemeenten zelf een (inkomens)toets gedaan met een peildatum of referteperiode.

2.3 Vormgeving in de Participatiewet

Zoals gezegd, stelt de regering voor om het verstrekken van de vaste tegemoetkoming voor alleenverdienende huishoudens mogelijk te maken met een wijziging van de Participatiewet.

Door het opnemen van een wettelijke grondslag voor het verstrekken van een vaste tegemoetkoming in de Participatiewet, kunnen gemeenten op eenvoudige wijze gebruikmaken van het al bestaande stelsel van de Participatiewet. In dit verband wijst

de regering op de regelgeving over de bepaling van de kring van rechthebbenden, het vaststellen van de toepasselijke bijstandsnorm, de middelentoets en de eventuele bezwaar- en beroepsprocedures.

De aansluiting bij de in artikel 11 van de Participatiewet genoemde kring van rechthebbenden betekent dat het recht op een vaste tegemoetkoming is beperkt tot Nederlanders en daarmee gelijkgestelde vreemdelingen die woonachtig zijn en rechtmatig verblijven in Nederland. In artikel 13 van de Participatiewet zijn groepen aangewezen die zijn uitgesloten van het recht op bijstand, en dus ook van het recht op de vaste tegemoetkoming. Over de tegemoetkoming draagt de gemeente eindheffing af. Hierdoor is er geen doorwerking op het toetsingsinkomen van het huishouden en inkomensafhankelijke regelingen (paragraaf 2.7). Dat betekent dat de ontvangst van de tegemoetkoming voor een bijstandsgerechtigde niet leidt tot een verlaging van de uitkering, omdat dit het doel van de compensatie teniet zou doen. Omdat de vaste tegemoetkoming een vorm van bijzondere bijstand is, is op grond van artikel 46, tweede lid, van de Participatiewet reeds geregeld dat de tegemoetkoming niet vatbaar is voor beslag.

2.4 Ambtshalve vaststellen

De vaste tegemoetkoming kan ambtshalve, dus zonder schriftelijke aanvraag, worden verstrekt. Daarin voorziet het voorgestelde artikel 35a, van de Participatiewet. Gemeenten ontvangen een lijst met Burgerservicenummers van inwoners die in aanmerking komen voor de vaste tegemoetkoming. Deze inwoners ontvangen ambtshalve een tegemoetkoming.

De mogelijkheid van een ambtshalve vaststelling bestaat op uitdrukkelijk verzoek van gemeenten met oog op de uitvoerbaarheid van deze regeling. Op deze wijze kan de gemeente het grootste deel van de doelgroep snel bedienen zonder dat de ontvanger hier iets voor hoeft te doen. Door middel van ambtshalve verstrekking worden ook de uitvoeringskosten voor gemeenten beperkt. Ambtshalve verstrekkingen zijn bovendien minder belastend voor de betreffende huishoudens.

Het is niet mogelijk een volledig accurate lijst samen te stellen van rechthebbende huishoudens. Er zijn ook huishoudens die wel tot de doelgroep behoren, maar niet op de lijst staan. Dit geldt bijvoorbeeld voor huishoudens die geen aangifte inkomstenbelasting doen. Daarom is het ook mogelijk voor huishoudens om zelf een aanvraag in te dienen voor de vaste tegemoetkoming. Gemeenten beoordelen individueel of deze huishoudens ook in aanmerking komen voor deze tegemoetkoming.

2.5 Bevordering van een uniforme uitvoering

Gemeenten hebben beleidsruimte bij de vormgeving en uitvoering van de bijzondere bijstand. De gemeentelijke beleidsruimte betekent onvermijdelijk dat er verschillen tussen gemeenten in de uitvoering zullen ontstaan. De regering hecht eraan dat het wetsvoorstel zoveel mogelijk uniform wordt uitgevoerd. Om die reden zal het kabinet samen met de VNG en Divosa een uniforme uitvoering zoveel mogelijk bevorderen door het opstellen van (niet-bindende) richtlijnen/een handreiking ten aanzien van de doelgroep en het uit te keren bedrag.

2.6 Lijst van betrokken huishoudens

Op verzoek van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst stelt de Belastingdienst in samenwerking met de dienst Toeslagen en het UWV periodiek een lijst op van alleenverdienende huishoudens met een besteedbaar inkomen (incl. huur- en zorgtoeslag) dat lager is dan het besteedbaar inkomen van een bijstandspaar. Deze lijst vormt een hulpmiddel voor ambtshalve toekenning van de vaste tegemoetkoming door gemeenten.

Artikel 64 Participatiewet kent een algemene grondslag voor gegevensdeling. Op grond van deze bepalingen beschikken de Belastingdienst en de gemeenten in principe over de benodigde bevoegdheden tot gegevensdeling, maar deze zijn algemeen van aard. Omdat de regering voor deze bijzondere situatie een meer specifieke bepaling aangewezen acht, kent dit wetsvoorstel een specifieke juridische grondslag voor de gegevensdeling. Om een zorgvuldig gebruik van gegevens te borgen sluiten betrokken partijen onderling een convenant.

De Belastingdienst voert in samenwerking met de dienst Toeslagen en het UWV een analyse uit van gegevens die de Belastingdienst zelf heeft verkregen op basis van definitieve inkomensgegevens, met als uitkomst de doelgroep alleenverdienershuishoudens, voor zover als bekend. De doelgroep wordt weergegeven in een lijst met Burgerservicenummers. Burgerservicenummers die op deze lijst staan, voldoen aan de toetsingscriteria zoals omschreven in de technische verantwoordingsbrief.¹⁴ De Belastingdienst levert vervolgens aan het Inlichtingenbureau deze lijst met BSN-nummers met gemeentecodes. Het Inlichtingenbureau verdeelt de BSN-nummers naar de betreffende gemeenten. Vanuit de gemeente kunnen alleen geautoriseerde medewerkers de gegevens ontsluiten. De gemeente voert tot slot een lichte toets uit op dit bestand, bijvoorbeeld om op basis van het BSN vast te stellen dat degenen die onderdeel zijn van het huishouden nog in de gemeente wonen. Het werken op basis van deze lijst brengt een aantal voordelen met zich mee, zoals het vergroten van het bereik van de doelgroep en het bevorderen van een uniforme uitvoering. Tegelijkertijd is op voorhand bekend dat de lijst enige mate van onnauwkeurigheid kent, omdat de Belastingdienst zich baseert op definitieve inkomensgegevens op basis van aangifte inkomstenbelasting (t-2). Hierdoor is naar verwachting de lijst met huishoudens niet volledig dekkend. Huishoudens die recent tot de doelgroep behoren, ontbreken op de lijst. Daarnaast is het voorstelbaar dat er huishoudens zijn die twee jaar geleden voldeden aan de criteria van alleenverdiener, maar nu niet meer. Uit een separate analyse van UWV blijkt weliswaar dat het vaak ontvangers van een arbeidsongeschiktheidsuitkering met een (potentieel) lange looptijd en lage uitstroom betreft. Dit maakt het aannemelijk dat de huishoudens uit de Belastingdienst-analyse ook na het peilmoment (t-2) vaak nog te maken hebben met alleenverdienersproblematiek. Dit neemt niet weg dat (enig) verloop zal plaatsvinden in de doelgroep. Deze beperkte mate van overcompensatie wordt geaccepteerd, omdat het nu eenmaal onvermijdelijk is om een regeling als deze uitvoerbaar te houden.

2.7 Belaste verstrekking/eindhelling

Gemeenten keren jaarlijks een tegemoetkoming uit aan huishoudens die hiervoor in aanmerking komen. Over deze tegemoetkoming (die ineens of in delen uitbetaald kan worden) draagt de gemeente een eindheffing af. Dit wordt geregeld via een aanpassing

¹⁴ [Technische verantwoording DAPM0967 - Analyse Belastingdienst](#)

van de uitvoeringsregeling loonbelasting 2011. Hierdoor is sprake van een netto-tegemoetkoming zonder doorwerking op het toetsingsinkomen van het huishouden en naar inkomensafhankelijke regelingen, specifiek de huur- en zorgtoeslag.

3. Uitkeringslasten en uitvoeringskosten

In totaal heeft het kabinet voor het huidig handelingsperspectief en de tijdelijke regeling cumulatief € 89 miljoen gereserveerd. Dit bedrag is zowel bestemd voor uitkeringslasten als voor uitvoeringskosten. De precieze bedragen voor het huidig handelingsperspectief en een raming van de uitgaven aan de tijdelijke regeling per jaar, kunnen pas vastgesteld worden als de lijst met het aantal rechthebbende huishoudens beschikbaar is. Dit zal naar verwachting vanaf juni 2024 zijn.

Voor de tijdelijke regeling geldt dat het door de regering vastgestelde richtbedrag en het aantal rechthebbende huishoudens jaarlijks afneemt, doordat de problematiek ook jaarlijks afneemt. De uitgaven aan de tijdelijke regeling zullen daarom jaarlijks afnemen.

4. Financiering en verantwoording uitvoering

De financiering van deze regeling vindt naar verwachting plaats via een decentralisatie-uitkering. 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. Het budget dat een gemeente ontvangt, wordt gebaseerd op het door de regering jaarlijks vastgestelde richtbedrag voor de hoogte van de tegemoetkoming en het aantal huishoudens per gemeente dat, op basis van een gegevensanalyse van de Belastingdienst, door de alleenverdienersproblematiek onder het bestaansminimum uitkomt. Dit aantal komt overeen met het aantal huishoudens dat via het Inlichtingenbureau met gemeenten gedeeld zal worden voor actieve benadering. Daarbovenop zal gerekend worden met een nog vast te stellen opslagpercentage voor steun aan extra huishoudens, bovenop de aantallen van de Belastingdienst. Dit omdat de data van de Belastingdienst niet volledig actueel zijn. Tevens wordt in de bepaling van het budget rekening gehouden met uitvoeringskosten voor gemeenten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal deze middelen jaarlijks via de circulaires van het Gemeentefonds verdelen over de colleges. De verwachte financiering via een decentralisatie-uitkering betekent dat door gemeenten geen aparte financiële verantwoording aan het Rijk zal worden afgelegd en dat er geen verrekening van de uitgaven plaatsvindt.

5. Verhouding tot hoger recht

De uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 27 september 2022 ging over een (echt)paar dat een inkomen onder de bijstandsnorm had en aanvullende bijstand ontving.¹⁵ Betrokkenen hadden de gemeente gevraagd om bijzondere bijstand, omdat zij na een terugvordering over 2015 en 2016 met hun inkomen onder het bestaansminimum uitkwamen. Zij vroegen compensatie voor het missen van een stukje huur- en zorgtoeslag en kindgebonden budget. Wanneer zij alleen een bijstandsuitkering zouden ontvangen, hadden zij recht gehad op het volledige bedrag aan toeslagen en daarmee een hoger besteedbaar inkomen gehad.

¹⁵ ECLI:NL:CRVB:2022:1952.

De Centrale Raad van Beroep oordeelde hierover dat het 'in strijd is met het stelsel en de ratio van de Participatiewet, dat iedere rechthebbende beschikt over een inkomen op het bestaansminimum en kan voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan'. Deze uitspraak heeft betrekking op een individuele zaak. Het is echter te verwachten dat in vergelijkbare situaties gelijk zal worden geoordeeld. De regering acht het ongewenst dat huishoudens een inkomen hebben onder het bestaansminimum. Om recht te doen aan de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep, en om de rechtseenheid in het land te bewaken, komt de regering met dit wetsvoorstel dat voorziet in een wijziging van de Participatiewet. Bij de precieze invulling is de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep niet volledig gevolgd; zo kiest de regering voor een tegemoetkoming via de bijzondere bijstand in plaats van de door de Centrale Raad van Beroep genoemde algemene bijstand. In deze memorie van toelichting geeft de regering daarvoor een motivering bij paragraaf 8.

Internationale aspecten

Het wetsvoorstel is getoetst op internationale aspecten. Mede in verband met de aansluiting bij de Participatiewet en de lokale beleidsruimte is de conclusie dat er geen gevolgen zijn voor export. De bijstand valt namelijk niet onder de reikwijdte van verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.¹⁶

6. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier wel/niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het wel/geen gevolgen voor de regeldruk heeft.

Gemeenten kunnen een groot deel van de huishoudens die tot de doelgroep alleenverdienersproblematiek behoren, ambtshalve een vaste tegemoetkoming verstrekken. Hier wordt jaarlijks een lijst van huishoudens voor beschikbaar gesteld door de Belastingdienst (paragraaf 27). Aan de ambtshalve toekenning van de vaste tegemoetkoming zijn voor de huishoudens geen administratieve lasten verbonden. De overige huishoudens die tot de doelgroep behoren, kunnen de vaste tegemoetkoming aanvragen bij hun gemeente. Met deze aanvraag voor de vaste tegemoetkoming zijn voor deze rechthebbenden wel administratieve lasten gemoeid, die naar verwachting beperkt zullen zijn. Als de gemeente de vermogenspositie van huishoudens buiten beschouwing laat, en de doelgroep dus uitsluitend formuleert aan de hand van de inkomenspositie, dan kan de aanvrager volstaan met het aanleveren van inkomstenbewijzen.

Het wetsvoorstel heeft ook geen gevolgen voor de regeldruk van bedrijven.

Wat betreft het vervaardigen van de lijst huishoudens door de Belastingdienst in samenwerking met de dienst Toeslagen en het UWV, levert dit in de ogen van de regering ook (vrijwel) geen extra regeldruk op voor deze partijen. Dit gelet op het feit dat vaststelling van de lijst grotendeels automatisch verloopt via een ICT-systeem dat hiervoor ingericht is.

7. Doeltreffendheid en doelmatigheid

¹⁶ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (Pb EU 2004, L 199).

Alleen een meer generieke tijdelijke oplossing via de categoriale bijzondere bijstand is uitvoerbaar gebleken voor gemeenten. De uitvoering van de vaste tegemoetkoming via de categoriale bijzondere bijstand is de meest efficiënte vorm van uitvoering. Verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand is aanzienlijk minder complex en arbeidsintensief dan een verstrekking via de individuele bijzondere bijstand. Immers, de verstrekking via de categoriale bijzondere bijstand betekent dat gemeenten niet hoeven vast te stellen hoeveel toeslagen er precies zijn misgelopen. De noodzakelijke keuze voor een meer generieke oplossing, waarbij gemeenten niet hoeven vast te stellen hoeveel toeslagen het huishouden is misgelopen, betekent dat niet is gekozen voor de meest doeltreffende en doelmatige oplossing. Een meer generieke oplossing betekent dat een deel van de huishoudens een tegemoetkoming ontvangt die hoger is dan het bedrag aan misgelopen toeslagen.

8. Overwogen alternatieven

Er is gekeken naar de mogelijkheden om te compenseren door middel van (een verhoging van de aanvullende) algemene bijstand. De Centrale raad van Beroep oordeelde dat de aanvullende inkomensondersteuning voor de gemiste toeslagen in de vorm van algemene bijstand zou moeten plaatsvinden. Volgens de Centrale Raad van Beroep is dit het geëigende instrument, omdat algemene bijstand is bedoeld om te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan. Hoewel geregeld kan worden dat deze algemene bijstand wordt verstrekt 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.

Verder zijn door de betrokken departementen, VNG en uitvoeringsorganisaties gezamenlijke mogelijke oplossingsrichtingen verkend. Deze oplossingsrichtingen lagen oorspronkelijk op het terrein van de toeslagen, fiscaliteit en sociale zekerheid (Participatiewet en Toeslagenwet). In de fiscaliteit zijn de mogelijkheden onderzocht 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 AHK voor de betreffende doelgroep. Voor de UWV-uitkeringen is de mogelijkheid verkend de bruto TW-aanvulling te verhogen zodat de uitkering netto weer gelijk is aan de netto bijstandsnorm. Hierdoor hoeft dan geen aanvullende bijstand te worden aangevraagd. Dit draagt eraan bij dat de uitkeringsgerechtigden niet met twee loketten te maken hebben. Een deel van de mogelijke oplossingsrichtingen is afgefallen omdat daarmee de problematiek onvoldoende werd opgelost of omdat sprake was van onuitvoerbare opties. Bij de resterende opties heeft de regering gekeken naar gerichtheid, doenbaarheid voor

de betreffende huishoudens en uitvoerbaarheid. Op basis daarvan is de regering gekomen tot een structurele oplossing vanaf 2028 via de fiscaliteit en een overbruggingsregeling tot dat moment via de categoriale bijzondere bijstand.

9. Misbruik, toezicht en handhaving

De regering is zich ervan bewust dat deze regeling nodig is vanwege een ongelukkige samenloop van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen. Desalniettemin dient de regering te onderzoeken in hoeverre de voorgestelde regels vatbaar zijn voor misbruik en oneigenlijk gebruik, en op welke manier toezicht en handhaving is geregeld.

Het ligt voor de hand dat gemeenten bij eventuele handhaving of terugvordering rekening houden met de complexiteit van de financiële situatie van inwoners die deze categoriale bijzondere bijstand aanvragen en ontvangen. De complexiteit en de grote hoeveelheid van informatie die een inwoner moet verwerken bij het doen van een aanvraag, zorgt ervoor dat een kleine fout gemakkelijk kan worden gemaakt, ook door inwoners die te goeder trouw zijn en uiterste zorgvuldigheid betrachten. Mede met het oog op deze omstandigheden, verwacht de regering dat gemeenten, met inachtneming van de reeds toepasselijke wetgeving en jurisprudentie, rekening zal houden met de menselijke maat en de geldende eisen van evenredigheid.

Op grond van artikel 17, eerste lid, van de Participatiewet, heeft belanghebbende de verplichting om op verzoek van het college of uit eigen beweging melding te doen van alle feiten en omstandigheden die van invloed kunnen zijn op het recht op bijstand. Op grond van artikel 17, tweede lid, van de Participatiewet, is de bijstandsgerechtigde verplicht om desgevraagd medewerking te verlenen aan controles of is voldaan aan de inlichtingenplicht en aan onderzoek naar mogelijke fraude.

Bij twijfel over de juistheid van de bij de aanvraag aangeleverde gegevens kan het college besluiten nadere bewijsstukken op te vragen alvorens over te gaan tot toekenning van bijstand. Daarnaast kan het college op grond van artikel 53a, zesde lid, van de Participatiewet onderzoek instellen, ook indien de bijstand al is verleend, naar de juistheid van de gegevens. Indien het onderzoek daartoe aanleiding geeft kan het college besluiten tot herziening of intrekking van de bijstand.

Indien in de periode dat bijstand wordt ontvangen niet aan de inlichtingenplicht is voldaan, zal het college op grond van artikel 18a van de Participatiewet in beginsel een bestuurlijke boete opleggen die is afgestemd op de hoogte van het benadelingsbedrag. Deze boete moet evenredig zijn aan de ernst en de verwijtbaarheid van de overtreding. Daarbij moet rekening worden gehouden met de omstandigheden van het geval.¹⁷ Dit volgt ook uit de wetsgeschiedenis van het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht, waarbij in de Memorie van Toelichting is opgemerkt:

" (...) zeker bij hogere boeten zal het bestuursorgaan zich ervan moeten vergewissen dat de boete, mede gelet op de draagkracht van de overtreder, geen onevenredige gevolgen heeft. Wat een hoge boete is, zal daarbij mede van de context afhangen. Het ligt voor de hand dat de draagkracht bijvoorbeeld bij

¹⁷ Volgens vaste rechtspraak, zoals recent bevestigd door de Centrale Raad van Beroep op 23-01-2024, zaaknummer 22/1224 PW [ECLI:NL:CRVB:2024:198](#).

boeten op het gebied van de sociale zekerheid eerder en vaker een rol zal spelen dan op veel andere terreinen.¹⁸

Wanneer wegens een overtreding van de inlichtingenplicht de bijstand ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verstrekt, vordert het college de kosten van bijstand terug, zo nodig van alle gezinsleden op grond van de artikelen 58 en 59 van de Participatiewet. Daarbij wordt, behoudens het geval van recidive, rekening gehouden met de regels over de beslagvrije voet.¹⁹ Hiermee wordt gewaarborgd dat inwoners ook bij terugvordering van bijstand nog altijd kunnen voorzien in de lopende algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.

10. Ontvangen commentaren/advies en consultatie

Het wetsvoorstel inclusief memorie van toelichting is voorgelegd aan de VNG, Belastingdienst, het Adviescollege toetsing regeldruk, Dienst Toeslagen en de Autoriteit Persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is voor internetconsultatie uitgezet.

11. Evaluatie

Begin 2026 wordt de uitvoering en effecten van de vaste tegemoetkoming gemonitord. Lessen en goede voorbeelden hieruit zullen worden verwerkt in de Handreiking voor de tijdelijke regeling.

12. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel, eenmaal aangenomen, treedt in werking via koninklijk besluit.

In afwachting van de huidige wetswijziging van de Participatiewet, kunnen gemeenten huishoudens blijven ondersteunen via de individuele bijzondere bijstand. Binnen het huidige handelingsperspectief is de richtlijn dat gemeenten alleenverdieners maandelijks compenseren tot het bestaansminimum (netto-bijstandsnorm plus maximale toeslagen). Gemeenten kunnen deze aanpak in 2024 voortzetten tot het moment waarop de wetswijziging voor de tijdelijke regeling in werking treedt. Dit betekent dat gemeenten ook in en over 2024 alleenverdienende huishoudens (maandelijks) kunnen compenseren, totdat de tijdelijke regeling van kracht is.

De wetswijziging van de Participatiewet richt zich op huishoudens die afhankelijk zijn van de loongerelateerde uitkering van één partner (alleenverdieners), en die minder kunnen besteden dan een vergelijkbaar paar met alleen een bijstandsuitkering en bij wie dit besteedbaar inkomen onder het bestaansminimum ligt (de op de leefsituatie van toepassing zijnde bijstandsnorm plus maximale toeslagen). Via categoriale bijzondere bijstand kunnen alleenverdienende huishoudens, grotendeels ambtshalve, een vaste tegemoetkoming verstrekt krijgen. Deze tijdelijke regeling is beoogd voor de jaren 2025, 2026 en 2027.

¹⁸ Kamerstukken II, 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 141-142. Zie hierover ook de uitspraak van het CRvB van 11-01-2016, zaaknummer 15/2099 WWB, [ECLI:NL:CRVB:2016:12](#).

¹⁹ Zie ook voor dit onderwerp de eerder genoemde uitspraak van het CRvB van 11-01-2016, zaaknummer 15/2099 WWB, [ECLI:NL:CRVB:2016:12](#).

De fundamentele oplossing via de fiscaliteit wordt momenteel uitgewerkt. Vanaf 2028 wordt een gerichte uitbetaling van de AHK geïntroduceerd. Het bedrag aan uit te betalen AHK wordt lineair afgebouwd met het inkomen en wordt verder afgebouwd met het recht op arbeidskorting. Bij de concrete vormgeving wordt rekening gehouden met het beroep op het doenvermogen van burgers en uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst.

Zowel de tijdelijke oplossing via de Participatiewet als de fundamentele oplossing via de fiscaliteit richten zich op alleenverdienersproblematiek. De oplossingsrichtingen worden echter vanuit twee verschillende wetten (en stelsels) benaderd: Participatiewet (sociale zekerheid) en belastingwetgeving (fiscaliteit).

Opheffing van het wetsvoorstel geschiedt per koninklijk besluit, om goed te kunnen aansluiten bij het precieze moment van inwerkingtreding van de fundamentele oplossing, bekeken in samenhang met de uitvoeringspraktijk van gemeenten.

II ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A

Met dit artikel wordt een nieuw onderdeel toegevoegd aan artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet. Op deze manier wordt bepaald dat de tegemoetkoming voor alleenverdieners niet wordt gerekend tot het inkomen of vermogen van de alleenverdiener, wanneer de gemeente onderzoekt of die in aanmerking komt voor bijstand, of bij een (her)berekening van de hoogte van de bijstand.

Onderdeel B

Met dit artikel wordt een nieuw artikel toegevoegd aan de Participatiewet: artikel 35a. In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat gemeenten bevoegd zijn om categoriale bijzondere bijstand te verstrekken om alleenverdieners aan te vullen tot het bestaansminimum.

Het begrip "alleenverdiener" wordt in de wet 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 de Participatiewet. Voorbeelden daarvan zijn een uitkering op grond van de Werkloosheidswet ("WW"), of een uitkering op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen ("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, binnen de groep die is afgebakend in onderdeel a, gaat om inwoners die minder huurtoeslag en/of zorgtoeslag ontvangen, dan zij zouden ontvangen als zij een volledige bijstandsuitkering zouden ontvangen, vanwege de asynchroniteit van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting. Daarbij worden zij vergeleken met een gezin dat in alle voor de participatiewet en toeslagen relevante kenmerken gelijk is, afgezien van het feit dat zij geen volledige bijstandsuitkering ontvangen, maar een andere uitkering niet op grond van deze wet, met eventueel daarnaast een aanvullende bijstandsuitkering. De dubbele algemene heffingskorting wordt

afgebouwd in artikel 37, tweede lid van de Participatiewet. In artikel 8.9 van de Wet inkomstenbelasting 2001 is de dubbele algemene heffingskorting reeds volledig afgebouwd voor gehuwden waarvan de minstverdienende partner geboren is na 1962. Gehuwden waarvan de minstverdienende partner geboren is vóór 1963, ontvangen nog altijd de maximale dubbele algemene heffingskorting.

- In onderdeel c wordt bepaald dat het, binnen de groep die is afgebakend in onderdelen a en b, gaat om de inwoners die door het ontvangen van minder huurtoeslag en/of zorgtoeslag, een inkomen genieten onder het bestaansminimum.

In het algemeen deel wordt de afbakening van de doelgroep nader toegelicht, onder paragraaf 2.2.

In het tweede lid wordt bepaald dat de gemeente niet van inwoners vraagt om zich te verantwoorden over de kosten die zijn gemaakt voor het levensonderhoud, bij de toekenning van deze vorm van categoriale bijzondere bijstand. De bijzondere bijstand is normaal gesproken bestemd voor het vergoeden van bijzondere kosten die zijn gemaakt om te voorzien in het levensonderhoud. In dit geval gaat het om een tegemoetkoming voor gezinnen die een te laag inkomen hebben ontvangen, en daardoor onder het bestaansminimum leven. Deze tegemoetkoming is bedoeld om te zorgen dat ook de alleenverdieners een inkomen op het bestaansminimum genieten, en daarmee kunnen voorzien in de gebruikelijke kosten om te voorzien in het levensonderhoud. Omdat het bij deze uitzonderlijke toepassing van de bijzondere bijstand dus gaat om een tegemoetkoming voor de gebruikelijke kosten om te voorzien in het levensonderhoud, en niet om een tegemoetkoming voor bijzondere kosten, wordt van de alleenverdieners geen verantwoording over deze kosten gevraagd.

In het derde lid wordt bepaald dat de bijzondere bijstand ambtshalve mag worden toegekend door gemeenten. Dit betekent dat zij, na een algemene beoordeling van kenmerken van inwoners, zonder aanvraagprocedure mogen overgaan tot toekenning en uitkering van de bijstand. Inwoners die als alleenverdieners bekend zijn bij de gemeente, hoeven dus geen aanvraag in te dienen om deze bijzondere bijstand te ontvangen. Inwoners die niet bekend zijn bij de gemeente, of inwoners die menen ten onrechte geen uitkering te hebben ontvangen, kunnen een aanvraag indienen bij de gemeente.

In het vierde lid wordt bepaald dat de Belastingdienst de burgerservicenummers en gemeentecodes van vermoedelijke alleenverdieners deelt met het Inlichtingenbureau. Een gemeentecode is de code die aangeeft in welke gemeente een inwoner woont. Het inlichtingenbureau ondersteunt gemeenten en Belastingdienst bij de gegevensuitwisseling, om te zorgen dat niet méér gegevens worden gedeeld dan noodzakelijk voor het doel.

In het vijfde lid wordt bepaald dat het Inlichtingenbureau de burgerservicenummers van de alleenverdieners verdeelt over de betreffende gemeenten. Op deze manier kan onder meer worden gewaarborgd, dat de gegevens van iedere alleenverdiener slechts worden gedeeld met diens eigen gemeente.

In het zesde 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.

Onderdeel C

In dit onderdeel 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.

De Minister voor Armoedebeleid,
Participatie en Pensioenen,

C.J. Schouten