

besproken dd  
18-4Aan  
CCMinister voor APP  
Minister van SZW

# nota

Lijst alleenverdienende huishoudens voor Wetsvoorstel  
alleenverdieners**TER BESLISSING**

Directie

Datum  
9 april 2024Onze referentie  
2024 Opgesteld door  

Tweede contactpersoon

Bijlage(n)  
0**Aanleiding**

De groep alleenverdienershuishoudens blijkt in de samenstelling minder stabiel over de jaren dan werd ingeschat. In de nota van 15 maart jl. zijn voorlopige resultaten van een analyse over de lijst met u gedeeld. Uit de analyse van de Belastingdienst blijkt dat enkele factoren de bruikbaarheid van de lijst verminderen. Dit heeft (mogelijk) gevolgen voor het wetsvoorstel alleenverdieners (huidige nota) en voor de huidige oplossing met uitvoering van de motie Warmerdam c.s. (parallele nota). Deze nota adviseert u over het wetsvoorstel alleenverdieners. In dat kader schetsen we verschillende scenario's over voortzetting van de aanpak alleenverdieners. In het overleg van donderdag 18 april om 15.00 uur vragen wij u (MAPP) een besluit te nemen.

**Geadviseerd besluit**

Alles overwegende lijkt voortzetting van het huidige wetsvoorstel met gebruik van de lijst voor ambtshalve toekenning het beste scenario (scenario 1A). Tegelijkertijd bestaat het risico dat de uitvoeringstoets van de VNG negatief oordeelt over uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. In dat geval is het denkbaar dat, als terugvaloptie, compensatie via individuele bijzondere bijstand (huidige handelingsperspectief) wordt voortgezet totdat de fiscale regeling inwerking treedt per 2028 (scenario 2). Stemt u in met deze lijn?

**Kernpunten**

- Belangrijke bevinding van de Belastingdienst is dat de samenstelling van de groep alleenverdienershuishoudens over de jaren veel meer lijkt te veranderen dan eerder was ingeschat. De lijst (gebaseerd op jaar t-2) is dan in de actualiteit (jaar t) minder accuraat, waardoor meer huishoudens onterecht een tegemoetkoming krijgen. Het gaat om huishoudens die in jaar t onterecht een tegemoetkoming zouden krijgen, maar in jaar t-2 wel tot de doelgroep van de regeling behoorden. Tegelijkertijd blijft een deel van de getroffen huishoudens buiten beeld; zij behoorden in jaar t-2 juist niet tot de doelgroep, maar in jaar t wel.
- De Belastingdienst verricht momenteel aanvullend onderzoek naar factoren die samenhangen met het verloop in de groep. Bijvoorbeeld: minst verdienende partner die een hoger inkomen verwerft, beëindiging partnerschap of de meestverdienende partner die een WW-uitkering ontvangt. Dit levert mogelijk inzichten op om het aandeel huishoudens dat onterecht in de groep terechtgekomen is, terug te dringen. Bijvoorbeeld door extra

filtering door Belastingdienst of gemeenten. Het aanvullende onderzoek biedt geen oplossing voor huishoudens die onterecht uitgesloten zijn (in jaar t-2 niet tot de doelgroep, maar in jaar t wel) en compensatie mislopen. De lijst is samengesteld op basis van historische inkomensdata en kan derhalve niet voorspellen welke huishoudens na de peildatum van de lijst tot de doelgroep gaan behoren. Anders gezegd: op 1 januari 2025 is niet bekend welke huishoudens potentieel in 2025 tot de doelgroep kunnen gaan behoren.

- In de bijlage zijn verschillende scenario's uitgewerkt over voortzetting van de aanpak alleenverdieners. De meest wenselijke optie om de fiscale oplossing naar voren te halen (voor 2028) is niet uitvoerbaar en valt af.
- Hoewel bruikbaarheid van de lijst tegenvalt, lijkt voortzetting van het huidige wetsvoorstel met gebruik van de lijst voor ambtshalve toekenning ambtelijk de beste optie (1A). We accepteren dan dat meer huishoudens dan eerder gedacht onterecht een tegemoetkoming ontvangen. Dit past naar verwachting ook binnen het gereserveerde budget. In scenario 1A worden t.o.v. andere scenario's namelijk relatief meer huishoudens bereikt, hoeven gemeenten niet de precies gemiste toeslagen te berekenen en worden huishoudens in de actualiteit geholpen. Tegelijkertijd hebben we ons te verhouden tot de uitkomst van de VNG uitvoeringstoets. Bij een negatief oordeel over de uitvoering van het wetsvoorstel, ligt de terugvaloptie van compensatie via de individuele bijzondere bijstand voor de hand. Met de daarbij horende nadelen (lager bereik huishoudens en uitvoeringslast gemeenten (scenario 2)).

#### **Toelichting**

- Het plan voor een tegemoetkoming via de categoriale bijzondere bijstand is ten tijde van de augustusbesluitvorming in 2023 bedacht op basis van een afweging tussen uitvoerbaarheid en doeltreffendheid (in hoeverre de juiste doelgroep bereikt wordt en of de tegemoetkoming aansluit bij het misgelopen bedrag). Die afweging is destijds gemaakt in de veronderstelling dat er een accurate lijst gemaakt kon worden.
- Een zo accuraat mogelijke lijst is één van de randvoorwaarden van de VNG om de tijdelijke regeling uit te voeren. Een accurate lijst is ook nodig om via een decentralisatie-uitkering de middelen enigszins passend te verdelen over gemeenten. Toereikende financiering is ook één van de randvoorwaarden van de VNG.
- De VNG is 22 maart begonnen met de uitvoeringstoets van het wetsvoorstel (oplevering voor 24 mei). Ambtelijk heeft de VNG (MT-niveau) als termijn gesteld dat eind april duidelijkheid over bruikbaarheid van de lijst noodzakelijk is. Daarbij is het uitgangspunt van de VNG dat de lijst voor ten minste circa 90% dekkend dient te zijn. Op 22 april volgt het ambtelijke vervolgesprek. Onduidelijkheid over en/of verminderde bruikbaarheid van de lijst zal volgens de VNG invloed hebben op het oordeel van de VNG of de toets vertragen.
- Voorzien is dat de Belastingdienst in het derde kwartaal van 2024 de lijst voor het wetsvoorstel oplevert. Op dat moment (2024 Q3) kan terugkijkend worden vastgesteld hoe dekkend de lijst is. Eind april kan, zoals de VNG verlangt, hier nog geen uitspraak over gedaan worden. Onze verwachting is echter dat het aandeel huishoudens dat zelf een aanvraag zal moeten doen, (veel) groter is dan 10%.
- Het risico is aanwezig dat de uitvoeringstoets van de VNG een negatief oordeel velt over de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel. En dat gemeenten als gevolg daarvan het wetsvoorstel niet willen uitvoeren.

| Scenario's<br><i>Binnen de Participatiewet</i>                      | Wat                                                                                    | Voordelen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Risico's                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Voortzetten<br/>wetsvoorstel Pw in<br/>2025, 2026 en 2027</b> | a. Doorgaan met minder<br>accurate lijst voor<br>ambtshalve<br>toekenning.             | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Hoger bereik door (deels) ambtshalve<br/>verstrekkingen t.o.v. optie 1b, 1d en 2.<br/>Huishoudens worden in de actualiteit<br/>geholpen.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Gemeenten hoeven geen complexe berekening<br/>te maken om het precieze bedrag aan<br/>misgelopen toeslagen te compenseren. Aan<br/>huishoudens die tot de doelgroep behoren kan<br/>een vaste tegemoetkoming worden verstrekt.</p>                     | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Als gevolg van niet-dekkende lijst, moet een deel van de huishoudens<br/>een handmatige aanvraag doen. Mogelijk 40%.</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Huishoudens die onterecht in de groep zijn terechtgekomen en niet<br/>rechthebbend zijn, krijgen ook ambtshalve de tegemoetkoming<br/>toegekend. Als gevolg hiervan zou een grotere groep een<br/>tegemoetkoming ontvangen, wat meer kosten met zich meebrengt. Er<br/>wordt nog onderzocht in hoeverre dit deel van niet-rechthebbende<br/>teruggebracht kan worden. Binnen het gereserveerde budget voor de<br/>regeling is op basis van de huidige ramingen ruimte om dit op te<br/>vangen.<br/>De verdeling van het budget over gemeenten via de decentralisatie-<br/>uitkering zal minder accuraat zijn. Dit brengt financiële risico's voor<br/>individuele gemeenten met zich mee.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Als uit de uitvoeringstoets van de VNG volgt dat de tijdelijke regeling<br/>niet uitvoerbaar is door de minder accurate lijst, zullen gemeenten de<br/>regeling niet willen uitvoeren.</p> |
| Idem                                                                | b. Lijst gebruiken voor<br>proactieve benadering<br>(i.p.v. ambtshalve<br>toekenning). | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Hoger bereik door proactieve benadering<br/>(t.o.v. optie 1d, en 2. Lager bereik dan optie<br/>1a en 1c). Huishoudens worden in de<br/>actualiteit geholpen.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Gemeenten hoeven geen complexe berekening<br/>te maken om het precieze bedrag aan<br/>misgelopen toeslagen te compenseren. Aan<br/>huishoudens die tot de doelgroep behoren kan<br/>een vaste tegemoetkoming worden verstrekt.</p> | <p><u>Juridisch:</u><br/>Gegevensverwerking en proactieve benadering moeten worden<br/>gerechtvaardigd. Dat wordt lastiger als een groot deel van de<br/>benaderde inwoners uiteindelijk géén uitkering ontvangt. Het belang<br/>van de privacy van inwoners moet worden afgewogen tegen het belang<br/>van tegemoetkoming van alleenverdieners. Het is belangrijk om de<br/>noodzaak van deze optie te kunnen motiveren.<sup>1</sup></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

<sup>1</sup> Zie hiervoor ook de uitspraak van de ABRvS van 13 december 2023 over het startbericht van de SVB naar de Belastingdienst i.v.m. kinderbijslag (ECLI:NL:RVS:2023:4630).

|      |                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Idem | c. Tegemoetkoming ambtshalve niet in de actualiteit verstrekken, maar t-2. | <p>De lijst is accuraat voor het jaar waarop de definitieve inkomstendata op gebaseerd is (t-2).</p> <p><u>Huishoudens:</u><br/>Hoger bereik door accurate lijst + ambtshalve toekenning.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Gemeenten hoeven geen complexe berekening te maken om het precieze bedrag aan misgelopen toeslagen te compenseren. Aan huishoudens die tot de doelgroep behoren kan een vaste tegemoetkoming worden verstrekt.</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Alleen huishoudens die terecht in de groep zijn terechtgekomen en rechthebbend zijn, krijgen een tegemoetkoming toegekend.</p> | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Mensen kunnen in de actualiteit nog steeds onder het bestaansminimum komen. Zij zouden alsnog een beroep op individuele bijzondere bijstand bij gemeenten moeten doen. Of algemene bijstand, als ze structureel onder het bestaansminimum leven.</p> <p><u>Juridisch:</u><br/>Kwetsbaar om via bijzondere bijstand t-2 te verstrekken. Bijzondere bijstand is bedoeld om te voorzien in actuele noodzakelijke onvoorziene kosten. Eventueel kan een ander instrument dan bijzondere bijstand worden ingezet, vergelijkbaar met de eenmalige tegemoetkoming energiekosten voor studenten.</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Via individuele bijzondere bijstand konden mensen over de jaren 2023 &amp; 2024 gecompenseerd worden. Over dezelfde jaren (t-2) een vaste tegemoetkoming verstrekken, betekent voor een deel dubbel compenseren. Dit is minder doelmatig.</p> |
| Idem | d. Geen lijst gebruiken, iedereen handmatig aanvragen.                     | <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Gemeenten hoeven geen complexe berekening te maken om het precieze bedrag aan misgelopen toeslagen te compenseren. Aan huishoudens die tot de doelgroep behoren kan een vaste tegemoetkoming worden verstrekt.</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Alleen huishoudens die terecht in de groep zijn terechtgekomen en rechthebbend zijn, krijgen een tegemoetkoming toegekend.</p>                                                                                                                                                                                               | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Vraagt van alle huishoudens het doen van een aanvraag (tijd, kennis, doenvermogen). Lager verwacht bereik dan (deels) ambtshalve verstrekking.</p> <p><u>Uitvoering:</u><br/>Bewerkelijker voor gemeenten: vraagt meer uitvoeringscapaciteit door beoordeling handmatige aanvragen.</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Uitvoeringskosten voor gemeenten vallen hoger uit in vergelijking met een scenario waarbij een groot deel ambtshalve verstrekt wordt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2. Voortzetten compensatie via individuele bijzondere bijstand (IBB, huidige handelingsperspectief) in 2025, 2026 en 2027</b> | Wetsvoorstel niet voortzetten en huidige handelingsperspectief voortzetten tot fundamentele oplossing via de Belastingwetgeving. Met lijst voor proactieve benadering. | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Ontvangen in principe het exacte bedrag aan misgelopen toeslagen.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Gemeenten die reeds een modus hebben gevonden via het huidige handelingsperspectief, kunnen dit voortzetten.</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Door exacte compensatie, is de maatregel gericht dan een generiek richtbedrag voor alle huishoudens.</p> | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Vraagt van alle huishoudens het doen van een aanvraag (tijd, kennis, doenvermogen). Lager verwacht bereik dan (deels) ambtshalve verstrekking.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Bewerkelijker voor gemeenten. Vraagt meer uitvoeringscapaciteit voor beoordelen handmatige aanvragen. Complexe berekening om precieze bedrag misgelopen toeslagen vast te stellen. Moeilijk om de doelgroep te vinden/te bereiken met gerichte communicatie over de regeling</p> <p><u>Financieel:</u><br/>Uitvoeringskosten voor gemeenten vallen hoger uit in vergelijking met een scenario waarbij een groot deel ambtshalve verstrekt wordt. Ook het precies vaststellen van de misgelopen toeslagen brengt de uitvoeringskosten omhoog.</p> |
| <b>Scenario's</b><br><i>Buiten de Participatiewet</i>                                                                            | <b>Wat</b>                                                                                                                                                             | <b>Voordelen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Risico's</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>3. Wetsvoorstel fiscaliteit versnellen</b>                                                                                    | Eerder dan 2028 in werking laten treden.                                                                                                                               | Sneller naar de fundamentele oplossing overgaan.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Vernelling is niet uitvoerbaar.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>4. Dienst Toeslagen</b>                                                                                                       | Wetstraject starten voor ambtshalve tegemoetkoming in t-2, met vaste tegemoetkoming                                                                                    | <p>De lijst is accuraat voor het jaar waarop de definitieve inkomstendata op gebaseerd is (t-2).</p> <p><u>Huishoudens:</u><br/>Hoog bereik in de niet-actualiteit door accurate lijst + ambtshalve toekenning.</p> <p><u>Uitvoering Dienst Toeslagen:</u><br/>Beschikt over gegevens van de doelgroep.</p>                                                                              | <p><u>Huishoudens:</u><br/>Mensen kunnen in de actualiteit nog steeds onder het bestaansminimum komen. Zij zouden alsnog een beroep op individuele bijzondere bijstand bij gemeenten moeten doen. Of algemene bijstand, als ze structureel onder het bestaansminimum leven.</p> <p><u>Uitvoering Dienst Toeslagen:</u><br/>Eerder bleek dat het benodigde wetstraject hiervoor ten minste anderhalf jaar vergt. Nu beginnen betekent dat op zijn vroegst eind 2025/begin 2026 gestart kan met het uitkeren van de vaste</p>                                                                                                                                                                                                                                        |

|  |  |  |                                                                                                                                       |
|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  |  | <p>verstrekkingen.</p> <p><u>Uitvoering gemeenten:</u><br/>Gemeenten krijgen in de actualiteit nog steeds aanvragen te verwerken.</p> |
|--|--|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|