Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

26 448 Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 716

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juni 2023

Inleiding

Het bieden van bestaanszekerheid is een kerntaak van de overheid. Hiervoor spannen medewerkers van gemeenten, uitvoeringsorganisaties en Rijk zich dagelijks in. Ook wij voelen hiervoor een grote verantwoordelijkheid. Het kabinet heeft de Commissie sociaal minimum ingesteld die op dit moment onderzoek doet naar de vraag wat een aantal huishoudtypes nodig heeft om rond te kunnen komen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek kan het bredere gesprek hierover worden gevoerd. Het is daarom pijnlijk te moeten constateren dat de bestaanszekerheid in het geding is voor een specifieke groep huishoudens door een ongewenste samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid. Door deze samenloop heeft een groep alleenverdienende huishoudens met een uitkering een lager besteedbaar inkomen dan een vergelijkbaar paar in de bijstand[1]. Deze situatie is ongewenst en het kabinet wil deze situatie oplossen. Wij zijn samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties op zoek naar een structurele oplossing voor deze problematiek. In deze brief lichten wij toe wat momenteel de mogelijkheden zijn voor tijdelijke ondersteuning door gemeenten, in welke domeinen wij mogelijke structurele oplossingen zien met de dilemma's die daarbij spelen, hoe wij een afweging willen maken tussen deze mogelijke oplossingen en wanneer wij uw Kamer daarover nader informeren.
Met onze brief van 29 maart jl.[2] hebben wij uw Kamer geïnformeerd over de oorzaak van de problematiek en de uitleg van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB) van 27 september 2022[3]. Destijds

[1] Zie de bijlage voor een precieze beschrijving van de groepen
[2] Kamerstuk 26 448, nr. 697
[3] ECLI:NL:CRVB:2022:1952

kst-26448-716
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

hebben wij aangegeven uw Kamer vóór juni te informeren over de vorderingen. Met deze brief komen wij hieraan tegemoet.
In het Commissiedebat Uitvoering sociale zekerheid van 30 maart jl. (Kamerstuk 26 448, nr. 711) ging terecht veel aandacht uit naar dit onderwerp. Uit dit debat is voor ons duidelijk geworden dat, net als het kabinet, de vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid breed aandringt op een oplossing voor deze problematiek. De gevoelde urgentie komt ook tot uitdrukking in de Kamervragen die door verschillende leden van de Kamercommissie, het meest recent door het lid Maatoug (GroenLinks), zijn gesteld.[4] Wij delen de urgentie en werken hard – met alle partijen – aan het vinden van een passende en gerichte oplossing voor deze groep huishoudens. Tegelijkertijd is het van belang te onderkennen dat deze situatie het gevolg is van een complexe samenloop van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen met meerdere uitvoerders. Verschillende regelingen die maatschappelijke doelen nastreven en die destijds met goede bedoelingen zijn opgesteld. Dat maakt de zoektocht naar een gerichte oplossing complex. Mogelijke oplossingen hebben immers potentieel complexe doorwerking op verschillende regelingen en hebben vaak invloed op het inkomen van meer huishoudens dan de getroffen groep. Het is daarom cruciaal dat de gevolgen van mogelijke maatregelen scherp in beeld zijn en gewogen worden op aspecten als doenvermogen voor burgers, uitvoerbaarheid en beleidsmatige effecten. Hoewel we met prioriteit werken aan het vinden van een oplossing, vergt dit tijd.

Hierover zijn we ook in gesprek met het Landelijk Overleg Sociaal Raadslieden (LOSR) en de Landelijke Cliëntenraad (LCR). We betrekken hen actief bij de verkenning van mogelijke oplossingen. Zowel Sociaal raadslieden als de LCR kunnen, vanuit hun praktijkkennis, bij uitstek aangeven tegen welke problemen huishoudens nu aanlopen en in hoeverre mogelijke oplossingen aansluiten bij wat burgers verwachten en kunnen. LOSR en LCR hebben ons meegegeven dat voor een oplossing meer nodig is dan het huidige handelingsperspectief voor gemeenten. Wij nemen dit signaal zeer ter harte.

In vervolg op het Commissiedebat is de motie van het lid Palland c.s. (Kamerstuk 26 448, nr. 699) aangenomen. Deze motie roept de regering op om bij het uitwerken van oplossingsrichtingen te borgen dat ook een tijdelijke (tussen)oplossing wordt geboden en te voorkomen dat mensen die dit betreft via de rechter hun recht moeten halen. Hierin is voor dit moment voorzien doordat gemeenten tijdelijk ondersteuning kunnen bieden via de bijzondere bijstand. Hieronder lichten wij dat nader toe.

Hieronder staan wij eerst stil bij het huidige handelingsperspectief voor gemeenten om tijdelijk de betreffende huishoudens tegemoet te komen. Vervolgens nemen wij u mee in de dilemma's die verbonden zijn aan mogelijke structurele oplossingen. Tot slot schetsen wij het vervolgproces.

Huidige situatie

Onze focus ligt op de huidige situatie voor de genoemde huishoudens en het bieden van een structurele en gerichte oplossing voor de toekomst. Voor de huidige situatie kunnen gemeenten tijdelijk ondersteuning bieden via de bijzondere bijstand indien zich huishoudens melden die geraakt worden door deze problematiek. Gemeenten kunnen deze huishoudens in twee gevallen tegemoet komen:

1. Voor huishoudens van wie de toeslagen over 2023 ten gevolge van deze problematiek lager zijn vastgesteld dan bij een echtpaar in een

[4] Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2685

vergelijkbare leefsituatie met een volledige bijstandsuitkering, kan de gemeente via de bijzondere bijstand maandelijks een bedrag toekennen ter hoogte van het verschil in de maandelijkse huur- en/of zorgtoeslag met een (echt)paar met alleen een bijstandsuitkering.

2. Voor huishoudens die een terugvordering van zorg- en of huurtoeslag hebben gekregen over 2022 die te wijten is aan deze problematiek (of een betaalregeling die daaruit voortkomt), kan eenmalig bijzondere bijstand voor deze kosten worden toegekend ter hoogte van het ten gevolge van deze problematiek teruggevorderde bedrag.

In deze situaties kan de bijzondere bijstand vanwege de koppeling aan specifieke kosten onbelast worden verstrekt. Hierdoor telt deze bijzondere bijstand niet mee voor het toetsingsinkomen van de ontvanger, en heeft dit geen verdere gevolgen voor de hoogte van de toeslagen in het lopende jaar.

Gemeenten zijn over deze mogelijkheid geïnformeerd met het Gemeentenieuws van 19 april jl.. Wij beseffen dat bovenstaande ondersteuning voor huishoudens én gemeenten moeilijk uitvoerbaar is. Het vraagt veel van de betrokken huishoudens; zij moeten zelf melding maken en aanvullende gegevens verstrekken. Het doet ook een zwaar beroep op de uitvoering van gemeenten die nogmaals een extra taak moeten uitvoeren. Daarbij beschikken niet alle gemeenten over de kennis en kunde om dit handelingsperspectief goed uit te voeren en vraagt dit voor een juiste ondersteuning veel inhoudelijke kennis van de verschillende domeinen. Dit wordt bevestigd door LOSR, LCR, VNG en Divosa. In lijn met de aangenomen motie Palland wordt op deze wijze wel voorkomen dat betrokken huishoudens zich tot de rechter moeten wenden.

Dilemma's structurele oplossing

De situatie voor de alleenverdienershuishoudens vindt zijn oorsprong in het ongelijk verlopen van de afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (AHK) en de afbouw van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek en de doorwerking daarvan in de sociale zekerheid en toeslagen. De situatie is in principe tijdelijk en vervalt op het moment dat beide afbouwen zijn voltooid, hetgeen onder de huidige wet- en regelgeving in 2035 het geval zou zijn.[5] Wij staan hieronder achtereenvolgens stil bij de doelstellingen en inrichting van deze domeinen, het samenspel van de domeinen en de dilemma's die schuilgaan achter de zoektocht naar een oplossing voor de betreffende huishoudens.

Doelstellingen en inrichting sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen

De groep huishoudens heeft te maken met een besteedbaar inkomen onder bijstandsniveau vanwege een samenloop van (een deel van) de volgende regelingen: 1) fiscaliteit, 2) uitkering uitgekeerd door het UWV of een private verzekeraar, 3) Toeslagenwet-aanvulling tot bruto-WML, 4) bijstandsaanvulling tot netto-bijstandsnorm voor paren en 5) huur- en/of zorgtoeslag. Hieronder wordt kort ingegaan op de doelstelling en vormgeving per regeling:

1) Fiscaliteit

De betaalde belastingen vormen het verschil tussen het bruto-inkomen en het netto-inkomen. Het inkomstenbelastingstelsel is in beginsel ingericht op draagkracht. Dat komt tot uitdrukking in zowel de grondslagbepaling

[5] Een bijstandspaar heeft dan ook een netto-inkomen op het niveau van één keer de toepassing van de AHK, het netto-inkomen waarop de alleenverdienershuishoudens van de onderhavige problematiek zich nu bevinden.

van deze belasting als in de tariefstructuur en de heffingskortingen. De grondslag is het *belastbare* inkomen – een optelsom van inkomen uit werk en woning (waaronder brutoloon, arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, bijstand en TW-uitkering), het inkomen uit aanmerkelijk belang en het inkomen uit sparen en beleggen, verminderd met de persoonsgebonden aftrek.
Door het tweeschijventarief en de algemene heffingskorting (AHK) wordt over die grondslag niet vanaf de eerste euro belasting geheven en bouwt de belastingdruk langzaam op.
Tegelijk is inkomstenbelasting de afgelopen jaren steeds meer ingericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie. Naast de arbeidskorting dient de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK[6] er toe om de arbeidsdeelname van de minstverdienende of niet-werkende partners te bevorderen. Hierdoor heeft het tarief van de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen geboren vanaf 1963 een *individueler* karakter gekregen. Het afbouwen van de fiscale overdraagbaarheid van de heffingskortingen heeft een opwaarts effect op de belastingdruk voor huishoudens waarbij de minstverdienende partner niet zelfstandig deze heffingskortingen verzilvert (alleenverdieners en een deel van de tweeverdieners).

2) Werknemersverzekeringen

Het verrichten van betaalde arbeid levert een werknemer loon op. Een werknemer loopt het risico om niet te kunnen werken door bijvoorbeeld ziekte, arbeidsongeschiktheid of werkloosheid. Werknemers zijn daarom verplicht verzekerd voor een deel van de inkomensterugval indien dergelijke risico's zich voordoen.[7] Het UWV voert de werknemersverzekeringen uit. Het verzekerde risico is een *individueel* risico, waardoor de werknemersverzekering ook direct verband houdt met het individuele arbeidsverleden. De hoogte van de werknemersverzekering is daarom gebaseerd op het *bruto*loon in de voorgaande periode als werknemer.[8] Bij de vormgeving van werknemersverzekeringen, zoals de WW of de WIA, speelt een afruil in de mate van inkomensondersteuning die wordt geboden en de mate waarin de regeling stimuleert om actief te blijven op de arbeidsmarkt. Met het oog op dit laatste hebben ontvangers van een UWV-uitkering in principe geen aanspraak op de arbeidskorting.[9]

3) TW-aanvulling

Het UWV heeft de mogelijkheid om huishoudens met een lage uitkering op grond van de werknemersverzekeringen, onder voorwaarden, een aanvulling te geven via de Toeslagenwet (TW). De TW is een bruto aanvulling op *huishoudniveau,* terwijl de onderliggende uitkering (werknemersverzekering) gebaseerd is op het individuele risico en inkomen. Het UWV houdt bij de TW-aanvulling rekening met het inkomen van de partner. Er worden specifieke voorwaarden gesteld aan de gezinssamenstelling zoals de leeftijd van de partner en van kinderen in verband met de vraag of arbeidsparticipatie mogelijk wordt geacht.

---

[6] De overdraagbaarheid van de AHK, AK en IACK is afgebouwd voor belastingplichtigen geboren vanaf 1 januari 1963. Belastingplichtigen geboren voor 1 januari 1963 hebben nog altijd recht op 100% van de overdraagbaarheid van de AHK.
[7] Zelfstandigen en werknemers hebben ook de mogelijkheid om zich vrijwillig (aanvullend) te verzekeren bij een private verzekeraar.
[8] Het brutoloon tijdens de zogenaamde referteperiode tot hoogstens het maximumdagloon.
[9] Een werknemer met een ZW-uitkering die is ontstaan tijdens een dienstbetrekking en voor de duur van die dienstbetrekking heeft wel recht op arbeidskorting. Recht op arbeidskorting bestaat ook voor een Wazo-uitkering.

Doel van deze wet is om de UWV-uitkering aan te vullen tot maximaal de bruto bijstandsnorm zodat deze huishoudens geen aanvullende bijstand hoeven aan te vragen. Maar omdat voor de UWV-uitkering aangevuld met TW slechts 1x de AHK geldt en voor de bijstandsnorm voor gehuwden 1,6x (2023) de AHK is de netto uitkering van UWV voor een eenverdiener lager dan de netto bijstandsnorm voor gehuwden.
Net als bij de UWV-uitkeringen waar via de TW een aanvulling op kan worden verstrekt, speelt bij de TW een afruil tussen de geboden inkomensondersteuning en de stimulans tot arbeidsdeelname.

4) Participatiewet

De Participatiewet vormt het vangnet waarmee *huishoudens* de zekerheid van een *netto*-inkomen op het sociaal minimum hebben. Binnen de Participatiewet toetsen gemeenten op het netto-huishoudinkomen, om zo rekening te houden met de herverdeling via de fiscaliteit. Net als bij de werknemersregelingen is sprake van een afruil tussen de inkomensondersteuning die wordt geboden en de mate waarin uitkeringsontvangers worden gestimuleerd om op de arbeidsmarkt actief te zijn. Zo is de afbouw van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek er ook op gericht om het aantrekkelijk te houden vanuit de bijstand aan het werk te gaan. Een bijstandsuitkering vormt inkomen dat belast wordt, zo leidt een bijstandsuitkering in principe tot een stijging van het bruto-, belastbaar, netto- en toetsingsinkomen.

5) Toeslagen

Huishoudens kunnen via de toeslagen een inkomensafhankelijke tegemoetkoming krijgen in de uitgaven aan diverse kostenposten, zoals huur, zorg en de kosten van kinderen (kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag). De hoogte van de ontvangen toeslag hangt af van het *toetsingsinkomen* van het huishouden, dat overeenkomt met het belastbaar verzamelinkomen. De toeslagen zijn zo ingericht dat de huishoudens die de tegemoetkoming het meest nodig hebben, de hoogste tegemoetkoming krijgen. Tot het inkomens-afbouwpunt ontvangen huishouden het maximale toeslagbedrag. Bij een inkomen daarboven wordt de toeslag inkomensafhankelijk afgebouwd. Het afbouwpunt van huur- en zorgtoeslag ligt op circa WML, waarmee geborgd is dat paren met een volledige bijstandsuitkering het maximale toeslagbedrag ontvangen en dat vanaf circa WML de toeslag verlaagd wordt. De hoogte en de inkomensafhankelijkheid van de toeslagen beïnvloeden zowel de hoogte van de inkomensondersteuning als de mate waarin (meer uren gaan) werken loont.

Samenspel domeinen en dilemma's bij de zoektocht naar oplossingen

Afzonderlijk bezien valt veel te zeggen voor de manier waarop de domeinen van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen zijn ingericht. De logica van de regelingen is dat ze zoveel mogelijk gericht zijn op degenen die ze nodig hebben zodat ze aansluiten bij de behoeften en betaalbaar blijven. En er is steeds sprake van een afruil tussen de wens om enerzijds inkomensondersteuning en zekerheid te bieden of spiegelbeeldig belasting te heffen naar draagkracht en anderzijds om mensen te stimuleren (meer) mee te doen op de arbeidsmarkt. Dat vergt continu het vinden van een balans binnen en tussen regelingen. En voor de begrijpelijkheid van het stelsel is het van belang dat regelingen op elkaar aansluiten.[10]

[10] Dit komt ook terug in het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid dat voor het zomerreces aan uw Kamer wordt gezonden.

Bij de situatie van de alleenverdieners geldt dat UWV, Belastingdienst, gemeenten en Dienst Toeslagen hun regelingen conform de wet- en regelgeving uitvoeren. Het resultaat is echter een samenspel van regelingen die deels gericht zijn op het individu en deels op het huishouden, met verschillende inkomensbegrippen en verschillende uitvoerders. Voor de betrokken groep alleenverdieners heeft dit de vorm van:

– een bruto-uitkering van het UWV of een private verzekeraar;
– met daarop een netto-aanvulling op huishoudniveau tot het relevante netto sociaal minimum via de gemeente;
– en aanvullende tegemoetkomingen op huishoudniveau via de huur- en zorgtoeslag;
– tegen de achtergrond van een belastingstelsel en bijstandssystematiek die beide via een aanpassing van de toepassing van de AHK beogen de arbeidsdeelname en tweeverdienersschap te bevorderen.

Het samenspel van regelingen leidt ertoe dat – hoewel de regelingen conform de wet worden uitgevoerd – de betrokken huishoudens netto op het sociaal minimum zitten, maar toch niet de maximale toeslagbedragen ontvangen.

Het bovenstaande illustreert de complexiteit van de situatie waarin deze huishoudens zitten. De huidige situatie laat ook zien dat aanpassingen binnen een bepaald domein (zoals de fiscaliteit of de bijstand) gevolgen hebben in een ander domein (zoals de toeslagen). Mogelijke oplossingsrichtingen kennen nadelen door de afruil tussen bijvoorbeeld inkomensondersteuning en het stimuleren van de arbeidsdeelname en tweeverdienerschap. Daarnaast kunnen oplossingsrichtingen gepaard gaan met verdere complexiteit voor de burger en uitvoering en daarmee het stelsel minder begrijpelijk maken. Dat maakt het vinden van een gerichte oplossing voor deze huishoudens complex.

In plaats van een gerichte oplossing kunnen deze huishoudens ook worden bereikt met een generieke maatregel. Dit sluit echter minder goed aan bij de daadwerkelijke toeslagderving en is minder te richten op de betreffende huishoudens, waardoor mogelijk meer huishoudens worden bereikt dan de betreffende groepen. Dit zou dan weer breder gevolgen hebben voor de geboden inkomensondersteuning, de stimulans tot arbeidsdeelname en leiden tot grotere budgettaire gevolgen die met het oog op houdbare overheidsfinanciën ingepast dienen te worden. Dit laat zien dat niet elke beleidsdoelstelling voor iedereen tegelijk en samen te realiseren is. Dat geldt ook bij de oplossingsrichtingen. Daarbij moeten we ons rekenschap geven van de geschetste afruilen en accepteren dat het bieden van een oplossing er per definitie toe zal leiden dat we ergens inleveren op deze beleidsmatige uitgangspunten of extra complexiteit veroorzaken voor de betreffende huishoudens en uitvoering

Mogelijke oplossingen

Eerder is gezocht naar mogelijke oplossingen voor de problematiek. Er wordt nu een grondige verkenning gedaan, waarbij de inzichten die eerder zijn opgedaan worden betrokken. We betrekken hierbij ook de suggesties die uit het veld of via de kamercommissie SZW zijn binnengekomen.[11] Dit doen we met de betrokken partijen: UWV, Dienst Toeslagen, Belastingdienst en gemeenten (vertegenwoordigd door de VNG en Divosa). Ook betrekken we hierbij het LOSR en de LCR. Dit kost tijd vanwege de beschreven complexiteit en wisselwerking tussen de verschillende domeinen. Ook kijken we zorgvuldig naar de wijze waarop uitvoering gegeven kan worden aan de oplossing. Gezamenlijk zoeken we

[11] Onder meer uw verzoek om een reactie van 23 februari jl.

naar een structurele en gerichte oplossing voor deze doelgroep. De oplossingen die nu worden verkend zijn onder te verdelen naar de vier domeinen die relevant zijn voor deze doelgroep.

In de fiscaliteit onderzoeken we de mogelijkheden om de groep bij hetzelfde bruto-inkomen een hoger netto-inkomen te laten overhouden. We onderzoeken mogelijkheden in de sfeer van de heffingskortingen, zoals de mogelijkheid van een gerichte herinvoering van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor de betreffende doelgroep.

Voor de UWV-uitkeringen verkennen we de mogelijkheid 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.

Binnen de Participatiewet – in samenhang met de fiscaliteit – verkennen we of delen van de (algemene of bijzondere) bijstand als eindheffingsbestanddeel verstrekt kunnen worden. Dat deel van de uitkering heeft geen effect op de hoogte van de toeslagen.

Ook verkennen we de mogelijkheden bij de uitvoering van de Toeslagen. We onderzoeken daarbij de mogelijkheid om deze groep huishoudens de maximale bedragen van huurtoeslag en zorgtoeslag door Dienst Toeslagen uit te laten keren.

Parallel hieraan onderzoeken we met Belastingdienst en UWV wat de mogelijkheden zijn om de omvang en samenstelling van de doelgroep preciezer in beeld te brengen. Hierbij wordt ook onderzocht of het mogelijk is om de betreffende huishoudens te identificeren. Dit zou het mogelijk maken om de huishoudens – zodra een structurele oplossing is gevonden – actief te benaderen zodat zij niet zichzelf hoeven te melden.

We brengen de consequenties van de oplossingen momenteel in kaart. We kijken daarbij naar verschillende aspecten. Belangrijk daarbij is voor welke (deel)groepen de optie een oplossing vormt en of en welke handelingen de opties vergen van burgers (doenvermogen). Daarnaast kijken we naar de gerichtheid van opties en de uitvoeringsconsequenties van de verschillende opties, wetende dat al veel gevraagd wordt van de verschillende uitvoerders en gemeenten. Daarbij brengen we zowel de implementatie-effecten (past het in de IV-portfolio of is mogelijk sprake van verdringing van andere voornemens) als structurele gevolgen voor de uitvoering in kaart. Daarnaast kijken we naar beleidsmatige effecten (inclusief de vraag of de oorzaak wordt aangepakt of gevolgen worden gemitigeerd en of in de actualiteit of na afloop van het jaar een oplossing wordt geboden). Tot slot bezien we de budgettaire effecten.

Vervolgproces

In deze brief is aangegeven op welke wijze huishoudens nu ondersteund kunnen worden door gemeenten en binnen welke domeinen het kabinet samen met gemeenten, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties zoekt naar maatregelen om alleenverdieners tegemoet te komen die nu minder te besteden hebben dan een vergelijkbaar paar in de bijstand. Deze verkenning loopt de komende maanden door. In het kader van de augustusbesluitvorming wil het kabinet hierover vervolgens een beslissing nemen. Met Prinsjesdag wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd.

Verder laten wij een lerende evaluatie uitvoeren door een extern bureau om te bezien welke lessen we kunnen trekken uit deze problematiek. Deze evaluatie start dit najaar en de uitkomsten ervan delen we met uw Kamer.

Tot slot doen wij graag het aanbod om uw Kamer via een technische briefing te informeren over de verkenning die nu gaande is.

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

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

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

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

Box: betrokken huishoudens

In de Kamerbrief van 29 maart jl.[12] en de beantwoording van de Kamervragen van het lid Maatoug (GroenLinks)[13] en de leden Omtzigt c.s.[14] is ingegaan op de groep huishoudens die minder huur- en/of zorgtoeslag[15] ontvangt dan een vergelijkbaar paar met een volledige bijstandsuitkering. Het betreft huishoudens van alleenverdieners waarbij de UWV- of private uitkering die één partner ontvangt (het overgrote deel van) het inkomen vormt en bij wie het netto-huishoudinkomen lager of rondom de bijstandsnorm voor paren zit. Tabel 1 laat zien dat de groep in drieën uiteenvalt.

Tabel 1 Groepen alleenverdieners die inclusief toeslagen minder overhouden dan (vergelijkbare) paren met een volledige bijstandsuitkering

	Groep 1	***Groep 2***	***Groep 3***
Groep	Alleenverdiener met loongerelateerde uitkering die bruto lager ligt dan bruto-TW-norm (WML)	Alleenverdiener met loongerelateerde uitkering die bruto hoger ligt dan bruto-TW-norm (WML), maar netto lager dan bijstandsnorm paren	Alleenverdiener met loongerelateerde uitkering die bruto hoger ligt dan bruto-TW norm en netto gelijk of hoger dan bijstandsnorm paren, maar besteedbaar lager door lagere toeslagen
Brutohoogte UWV-/private uitkering (2023)[1]	Lager dan € 25.000	Gelijk of hoger dan € 25.000, lager dan ca. € 28.500	Gelijk of hoger dan € 28.500, lager dan ca. € 44.000[2]
Inkomensaanvulling (TW vult bruto aan, bijstand vult netto aan)	Eventueel Toeslagenwet (tot bruto-WML) en aanvullende bijstand (tot netto-bijstandsnorm voor paren)	Aanvullende bijstand (tot netto-bijstandsnorm voor paren)	N.v.t.
Geschatte omvang (2023)[3]	Groep 1 en 2 samen ca. 5.700 huishoudens[4]		Ca. 4.400 huishoudens[5]

[1] Voor de huurtoeslag wordt hierbij uitgegaan van een rekenhuur van € 720 zoals gevraagd in de Kamervragen Omtzigt c.s.
[2] Indien de uitkeringsontvanger zelf de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (IAB Zvw) moet afdragen. Voor uitkeringsgerechtigden waarbij de uitkeringsverstrekker de IAB Zvw afdraagt loopt het bruto-inkomen tot ca. € 31.500.
[3] Maximale omvang groep getroffen huishoudens doordat in het jaar 2023 het verschil tussen afbouw overdraagbaarheid AHK (1 maal AHK, afbouw voltooid) en afbouw dubbele AHK bijstand (1,6 maal AHK) maximaal is. Vanaf 2024 neemt het aantal huishoudens elk jaar af, door de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand.
[4] Aantallen voor 2023 op basis van berekening Belastingdienst uit 2019.
[5] Grove, voorlopige inschatting op basis van inkomenspaneldata.

Groep 1 bestaat uit alleenverdieners met een UWV- of private uitkering tot het *bruto*-WML, al dan niet door het UWV via de Toeslagenwet (TW) aangevuld tot bruto-WML.[16] De huishoudens in

[12] Kamerstuk 26 448, nr. 697
[13] Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1929
[14] Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2062
[15] In 2020 is het afbouwpunt in het kindgebonden budget voor paren verhoogd. Hierdoor lopen alleenverdieners die minder toeslag ontvangen dan een vergelijkbaar paar met een volledige bijstandsuitkering sinds 2020 niet langer kindgebonden budget mis.
[16] Met de TW kan het UWV paren, onder voorwaarden, aanvullen tot maximaal bruto-WML, of het laatstverdiende loon indien dat lager was dat bruto-WML. Het UWV toetst op partnerinkomen, waarmee de TW voor paren een uitkering op huishoudniveau vormt, in tegenstelling tot de individuele uitkering (bv. WIA of WW) waarop de TW een aanvulling vormt.

groep 1 hebben echter een *netto*-inkomen onder de netto-bijstandsnorm voor paren. Dit komt doordat zij enkel eenmaal de algemene heffingskorting (AHK) kunnen toepassen, terwijl in de berekening van de bijstandshoogte (die ook uitgaat van bruto-WML) rekening wordt gehouden met 1,6 maal AHK.[17] Onder de huidige wet- en regelgeving verdwijnt dit verschil in 2035, het jaar waarin de afbouw van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek is voltooid. Onder voorwaarden kunnen deze huishoudens via de gemeente een bijstandsaanvulling krijgen tot de netto-bijstandsnorm voor paren. Door deze aanvulling stijgt echter het toetsingsinkomen[18] van het huishouden en komt boven bruto-WML te liggen en komen daardoor in het afbouwtraject van de huur- en zorgtoeslag. Hiermee ontstaat een verschil in het *besteedbaar* inkomen (grofweg netto-inkomen inclusief toeslagen) met paren die enkel een volledige bijstandsuitkering ontvangen en wel de maximale toeslagbedragen ontvangen. Bij groep 1 komen de lagere toeslagen door de bijstandsaanvulling die nodig is om op de netto-bijstandsnorm voor paren uit te komen.

Bij groep 2 is sprake van een bruto-inkomen dat hoger ligt dan het bruto-WML, maar dat netto alsnog lager uitkomt dan de netto-bijstandsnorm voor paren. Net als bij groep 1 komt dat doordat zij enkel eenmaal de algemene heffingskorting (AHK) kunnen toepassen, terwijl in de berekening van de bijstandshoogte in 2023 rekening wordt gehouden met 1,6 maal AHK. Ook deze huishoudens kunnen onder voorwaarden een bijstandsaanvulling krijgen tot de netto-bijstandsnorm voor paren. Het toetsingsinkomen ligt al voor de bijstandsaanvulling boven bruto -WML en dus in het afbouw-traject van huur- en zorgtoeslag. Vanwege de aanvulling stijgt het toetsingsinkomen verder, waardoor het huishouden verder in het afbouwtraject komt. Huishoudens in groep 2 hebben na de bijstands-aanvulling dus hetzelfde netto-inkomen als huishoudens in groep 1 (en als paren met enkel een volledige bijstandsuitkering), maar een hoger toetsingsinkomen en daardoor lagere toeslagen en een lager besteedbaar inkomen. Bij groep 2 komen de lagere toeslagen zowel door de (bruto-)hoogte van de UWV- of private uitkering als door de bijstandsaanvulling.

Huishoudens in groep 3 hebben een hoger bruto-inkomen dan huishoudens in groep 2 en komen netto op of boven de bijstandsnorm voor paren uit. Groep 3 kan dus geen bijstandsaan-vulling krijgen, ze zitten immers al op of boven het netto sociaal minimum. Huishoudens in groep 3 hebben echter een toetsingsin-komen waarmee zij in de afbouw van de huur- en zorgtoeslag zitten, en ontvangen zodoende minder huur- en zorgtoeslag dan een paar

[17] In de inkomstenbelasting kunnen individuele belastingplichtigen – afhankelijk van hun eigen belastbaar inkomen – AHK toepassen. Tot 2009 bestond de mogelijkheid om de AHK die de minstverdienende partner niet zelfstandig verzilverde, toch uit te laten keren als de meestverdienende partner genoeg belasting betaalde. Tussen 2009 en 2023 is deze «overdraagbare» AHK afgebouwd, om het zo meer te laten lonen als de minstverdienende partner gaat werken. Een gevolg hiervan is dat het netto-inkomen van een werkende alleenverdiener (op bv. WML) daalt, het huishouden kan immers minder AHK verzilveren. Om te voorkomen dat het hierdoor voor een paar met een bijstandsuitkering (die allebei hun eigen AHK verzilveren) minder zou gaan lonen om als één van beide partners zou gaan werken, wordt vanaf 2012 de dubbele AHK in de berekening van de bijstandshoogte stapsgewijs verlaagd tot eenmaal AHK. Per 1 januari 2023 wordt in de bijstandssystematiek rekening gehouden met 1,6 maal AHK, de afbouw is onder de huidige wet- en regelgeving voltooid in 2035.

[18] Dit is het relevante inkomenscriterium inkomensbegrip bij de toeslagen. Indien geen sprake is van aftrekposten (zoals hypotheekrenteaftrek) of werknemerspremies (voor bijvoorbeeld pensioen) ligt het toetsingsinkomen voor deze huishoudens gelijk aan het bruto-huishoudinkomen, dus hoogstens WML. Voor paren begint de inkomensafhankelijke afbouw in de huur- en zorgtoeslag op circa WML.

met enkel een volledige bijstandsuitkering. Het besteedbaar inkomen van huishoudens in groep 3 ligt daarmee toch lager dan dat van het paar in de bijstand. Bij groep 3 komen de lagere toeslagen door de (bruto-)hoogte van de UWV- of private uitkering.

Wat groepen 1, 2 en 3 bindt is dat zij een netto-inkomen hebben dat minimaal gelijk is aan dat van een paar met enkel een volledige bijstandsuitkering, maar toch een lager besteedbaar inkomen hebben. Het huidige beeld is dat circa 10.000 huishoudens in deze situatie zitten. Op dit moment lopen onderzoeken vanuit de BD en het UWV om een actueel beeld te krijgen van de omvang van de doelgroep en de verdeling over groepen 1, 2 en 3.