

No. W12.24.00148/III

's-Gravenhage, 24 juli 2024

Bij Kabinetsmissive van 26 juni 2024, no.2024001531, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen¹, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een tijdelijke oplossing voor de zogenaamde 'alleenverdienersproblematiek'. Dat huishoudens met een alleenverdiener onder omstandigheden een lager besteedbaar inkomen hebben dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand, speelt al geruime tijd. In de Participatiewet wordt nu geregeld dat het college van burgemeester en wethouders ambtshalve of op aanvraag een tegemoetkoming kan toekennen aan een afgebakende doelgroep van alleenverdieners. Een structurele oplossing wordt voorzien voor 2028.

De Afdeling advisering van de Raad van State begrijpt de wens om, in afwachting van een definitieve oplossing voor deze problematiek, te voorzien in een tijdelijke regeling. Het is ook begrijpelijk dat is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben. Uitvoering op centraal niveau is immers niet mogelijk gebleken.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze de gesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat geen sprake is van een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie, maar van een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan. De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht.

De Afdeling adviseert om waar mogelijk de tijdelijke regeling nog op onderdelen te verbeteren. Omdat het niet mogelijk zal zijn om alle bezwaren weg te nemen, is het noodzakelijk dat de regeling zeker niet langer zal worden toegepast dan nu beoogd.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en inhoud voorstel

Als gevolg van verschillende afbouwpaden van de dubbele algemene heffingskorting in de inkomstenbelasting en de bijstand betalen huishoudens met een alleenverdiener

¹ In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Participatie en Integratie.

AAN DE KONING

meer inkomstenbelasting dan huishoudens met eenzelfde inkomen waarbij beide partners een bijstandsuitkering ontvangen. Bij een vergelijkbaar netto-inkomen ontvangen huishoudens met een alleenverdiener bovendien minder hoge toeslagen, doordat hun bruto-inkomen hoger is. Onder omstandigheden hebben huishoudens met een alleenverdiener daardoor een lager besteedbaar inkomen dan vergelijkbare huishoudens in de bijstand.

Deze zogenaamde ‘alleenverdienersproblematiek’ speelt al geruime tijd.² De complexe samenloop van de verschillende toepasselijke regelingen is hiervan de oorzaak. Deze blijkt ook een belemmering te zijn voor een structurele oplossing die het probleem bij de bron aanpakt. In 2022 oordeelde de Centrale Raad van Beroep (CRvB) evenwel dat het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) het verschil tussen het inkomen van een huishouden met een alleenverdiener en dat van een echtpaar in de bijstand moet compenseren door aanvullend bijstand op grond van de Participatiewet toe te kennen.³

Het verstrekken van een inkomensaanvulling uit de algemene bijstand blijkt in de praktijk echter geen adequate en werkbare oplossing te zijn.⁴ Ditzelfde geldt voor een inkomensaanvulling uit de bijzondere bijstand. Daarbij speelt (opnieuw) een belangrijke rol hoe de regels inzake de bijstand en die van de toeslagen op elkaar inwerken. Als gevolg daarvan is een inkomensaanvulling uit de bijstand voor zowel gemeenten als huishoudens met een alleenverdiener zeer belastend. Naar aanleiding van de uitspraak van de CRvB is daarom gezocht naar andere, beter uitvoerbare oplossingen.

Uit de toelichting blijkt dat voor een definitieve oplossing inmiddels is gekozen voor een aanpassing in de fiscale regelgeving.⁵ De invoering daarvan is voorzien in 2028. Voor de tussentijd voorziet het wetsvoorstel in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. Bij de vormgeving daarvan is rekening gehouden met de uitvoeringscapaciteit van gemeenten en met het doenvermogen van de betrokken huishoudens. De voorgestelde voorziening betreft een jaarlijkse, forfaitaire tegemoetkoming die door het college ambtshalve of op aanvraag kan worden verstrekt aan huishoudens die aan de wettelijke voorwaarden voldoen (hierna: alleenverdieners).

2. Beoordeling voorstel

Tegen de hiervoor geschetste achtergrond begrijpt de Afdeling de wens om, in afwachting van een definitieve oplossing, te voorzien in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. Deze overbruggingsregeling is niet zozeer gericht op het wegnemen van (de oorzaken van) de alleenverdienersproblematiek als zodanig, maar veeleer op het zoveel mogelijk wegnemen van de gevolgen ervan voor huishoudens. Omdat het niet gaat om een vorm van bijstand op grond van de Participatiewet, wordt gesproken

² Zie bijvoorbeeld Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31066, nr. 927.

³ CRvB 27 september 2022, ECLI:NL:CRvB:2022:1952.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 26448, nr. 728 en nr. 763.

van een tegemoetkoming. Het jaarlijkse bedrag, dat door de minister wordt vastgesteld, is voor de hele doelgroep gelijk.

De opzet van de tegemoetkomingsregeling vertoont gelijkenissen met eerdere inkomensondersteuningsregelingen, zoals opgesteld naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de energiecrisis. Ook bij die regelingen was sprake van een zekere ruwheid en waren met het oog op de uitvoerbaarheid vergaande concessies gedaan in precisie.⁶ Bedacht moet echter worden dat in die gevallen sprake was van onverwachte, externe gebeurtenissen, waarbij met urgentie moest worden gehandeld. Dan is het begrijpelijk, en welhaast onvermijdelijk, dat regelingen ten behoeve van een snelle uitvoering grofmazig zijn. Een dergelijke situatie is hier niet aan de orde. Hoewel de rechter gemeenten en de wetgever nu voor deze opgave heeft gesteld, was de problematiek al lange tijd bekend en heeft de wetgever steeds afgezien van het treffen van maatregelen.

De nu voorgestelde tijdelijke regeling roept een aantal vragen op.

a. *Karakter regeling en effectiviteit*

De tijdelijke regeling is opgezet als een tegemoetkoming met een forfaitair karakter. Deze opzet staat op gespannen voet met de inkomenspolitieke achtergrond ervan. De omvang van het nadeel van een huishouden met een alleenverdiener ten opzichte van een vergelijkbaar huishouden in de bijstand als gevolg van de samenloop van regelingen, kan ook per geval worden berekend. Omwille van de uitvoerbaarheid ontvangen echter alle alleenverdieners een uniform bedrag.

De hoogte van de tegemoetkoming wordt zodanig gekozen dat de meeste alleenverdieners worden overgecompenseerd.⁷ De huishoudens in de bijstand waarmee de alleenverdieners worden vergeleken, ontvangen deze overcompensatie niet. Bovendien zal een deel van de alleenverdieners met deze regeling maar tot op zekere hoogte zijn geholpen. Tot slot is onduidelijk of met de voorgestelde afbakening van de doelgroep is verzekerd dat alle huishoudens die met deze problematiek worden geconfronteerd, voor de tegemoetkoming in aanmerking komen.⁸

Het gevolg is dat de voorgestelde tijdelijke regeling de onderliggende problematiek slechts beperkt wegneemt en bovendien nieuwe vragen oproept. De karakterisering van de regeling als tegemoetkoming kan dit niet wegnemen. De Afdeling heeft begrip voor de overwegingen inzake de uitvoerbaarheid die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes, maar sluit bij de voorgestelde opzet van de regeling juridische risico's niet uit.⁹

b. *Discretionaire bevoegdheid gemeenten*

⁶ Zie bijvoorbeeld de Monitor uitvoering energietoeslag Meting 1 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 24515, nr. 701).

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. en 8.1.

⁸ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, Participatiewet beperkt de doelgroep tot alleenverdieners die een inkomen hebben uit een uitkering, niet zijnde een bijstandsuitkering. Uit toelichting blijkt niet duidelijk waarom een alleenverdiener met bijvoorbeeld een inkomen uit loon of uit overig werk niet in aanmerking kan komen voor de tegemoetkoming.

⁹ Zie bijvoorbeeld HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704.

Het wetsvoorstel geeft het college een discretionaire bevoegdheid tot het verlenen van een tegemoetkoming aan een huishouden dat aan de gestelde voorwaarden voldoet ('kan-bepaling').¹⁰ Uit de toelichting maakt de Afdeling op dat een uniforme regeling wordt beoogd wat betreft de afbakening van de doelgroep en de hoogte van de tegemoetkoming, maar dat beleidsruimte bestaat op het punt van de vermogenstoets en de wijze waarop de toetsing van het actuele inkomen moet plaatsvinden. De toelichting vermeldt dat een zekere beleidsruimte inherent is aan het gekozen instrument van de Participatiewet.¹¹

De Afdeling merkt op dat in de hoofdlijn van de tijdelijke regeling sprake is van een uniforme regeling, waarbij een recht op tegemoetkoming bestaat indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Het is belangrijk dat een kan-bepaling, om welke reden hiervoor ook gekozen is, hieraan niet in de weg staat. De beleidsruimte die gemeenten op onderdelen van de regeling hebben kan dus niet anders dan beperkt zijn.

c. *Peildatum doelgroep*

In het wetsvoorstel is de te hanteren peildatum voor de tegemoetkoming niet geregeld. Uit de toelichting blijkt dat de Belastingdienst aan gemeenten een lijst zal verstrekken met alleenverdieners die in aanmerking komen voor een – ambtshalve te verstrekken – tegemoetkoming.¹² Deze lijst heeft als peildatum het jaar t-2, omdat de inkomensgegevens van dat jaar definitief zijn en dus beschikbaar bij de Belastingdienst. Uit de toelichting blijkt echter ook dat alleenverdieners die niet op de lijst staan, maar in het lopende jaar wel tot de doelgroep behoren, tevens in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Dit stelt de gemeente op aanvraag vast op basis van actuele inkomensgegevens.¹³

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijze van uitvoering meebrengt dat in de praktijk verschillende voorwaarden gelden waaronder alleenverdieners in aanmerking komen voor de tegemoetkoming. Ook leidt deze aanpak tot overcompensatie, doordat alleenverdieners die wel op de lijst staan, maar in het lopende jaar niet tot de doelgroep behoren, toch ambtshalve een tegemoetkoming ontvangen. Het gaat daarbij om een niet te verwaarlozen percentage van 40 tot 50 procent van de lijst.¹⁴ Dat op de 'ambtshalve-lijst' een aanzienlijk deel van de actuele doelgroep niet voorkomt, heeft ook gevolgen voor de uitvoeringlast voor gemeenten. Er zullen hierdoor ook nog veel aanvragen voor een tegemoetkoming moeten worden beoordeeld.

d. *Geen terugvordering*

De Afdeling merkt op dat overcompensatie ook plaatsvindt doordat een tegemoetkoming waarvan op enig moment blijkt dat deze ten onrechte is verstrekt, niet

¹⁰ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, aanhef, Participatiewet.

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 10.2.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹³ Deze huishoudens moeten een aanvraag indienen voor de tegemoetkoming. Het advies aan gemeenten is om het gemis aan toeslagen te bepalen door zo recent mogelijke inkomensgegevens, op basis van een referentieperiode van één maand, te extrapoleren naar een jaarinkomen. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4 en 8.1. Het gaat daarbij om 2.000 tot 3.000 huishoudens per jaar.

kan worden teruggevorderd.¹⁵ Dit betekent dat fouten niet (kunnen) worden hersteld, ook als evident is dat de tegemoetkoming ten onrechte is verleend. Daarbij is een extra complicatie dat bij de beoordeling van een aanvraag voor een tegemoetkoming op basis van schattingen van het actuele jaarinkomen zal moeten worden beslist of aan de voorwaarden wordt voldaan.

e. *Conclusie*

Mede in het licht van de uitspraak van de CRvB, begrijpt de Afdeling de wens om in afwachting van een definitieve oplossing voor de alleenverdienersproblematiek te voorzien in een tijdelijke regeling. Ook begrijpt zij dat, gegeven dat uitvoering op centraal niveau niet mogelijk is gebleken, is gekozen voor uitvoering van deze tijdelijke regeling door gemeenten en dat de vormgeving van de regeling is afgestemd op de beperkte mogelijkheden die gemeenten in dat kader hebben.

De voorgestelde regeling roept desondanks veel nieuwe (juridische) vragen op, terwijl deze de gesignaleerde knelpunten niet volledig wegneemt. Daarbij merkt de Afdeling op dat de problematiek waarvoor het voorstel een oplossing beoogt te bieden, niet voortkomt uit een door externe factoren veroorzaakte noodsituatie. De alleenverdienersproblematiek is daarentegen een (voorzienbaar) gevolg van een samenloop van nationale beleidsmaatregelen. Het past ook niet goed in de interbestuurlijke verhoudingen om gemeenten te belasten met oplossingen voor de problemen die op nationaal niveau zijn ontstaan.

De voorgestelde oplossing is dus in verschillende opzichten gebrekkig, hetgeen de Afdeling problematisch acht. Dit geldt temeer nu het risico bestaat dat de tijdelijke regeling langer van toepassing zal zijn dan nu beoogd, doordat de definitieve oplossing langer op zich laat wachten dan nu wordt voorzien.¹⁶ Ook als de tijdelijke regeling nog op onderdelen kan worden verbeterd, is het noodzakelijk dat al het mogelijke wordt gedaan om de looptijd van de regeling zo kort mogelijk te laten zijn.

Gelet hierop adviseert de Afdeling in de toelichting nader op het voorgaande in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

¹⁵ Voorgesteld artikel 78gg, zesde lid, Participatiewet.

¹⁶ De regelmatige temporisering of bevrozing van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand (en daaraan gerelateerde uitkeringen) draagt evenmin bij aan het oplossen van de alleenverdienersproblematiek. Zie bijvoorbeeld Stb. 2023, 490.