

Vergaderjaar 2024–2025

36 617

Wijziging van de Participatiewet inzake een tijdelijke regeling voor een tegemoetkoming in verband met de alleenverdienersproblematiek (Wet tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 24 juli 2024 en het nader rapport d.d. 18 september 2024, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 26 juni 2024, nr. 2024001531, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 juli 2024, nr. W12.24.00148/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 26 juni 2024, no. 2024001531, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen², 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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² In verband met de kabinetswisseling wordt het advies gezonden aan de Staatssecretaris Participatie en Integratie.

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 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.³ 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.⁴

Het verstrekken van een inkomensaanvulling uit de algemene bijstand blijkt in de praktijk echter geen adequate en werkbare oplossing te zijn.⁵ Ditzelfde geldt voor een inkomensaanvulling uit de bijzondere bijstand. Daarbij speelt (opnieuw) een belangrijke rol hoe de regels inzake de

³ Zie bijvoorbeeld Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 2819, Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 898 en Kamerstukken II 2021/22, 31 066, nr. 927.

⁴ CRvB 27 september 2022, ECLI:NL:CRvB:2022:1952.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1.

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.⁶ 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 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.⁷ 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 Afdeling begrijpt de wens om te voorzien in een tijdelijke regeling in de Participatiewet. De Afdeling benoemt dat de opzet van de tegemoetkomingsregeling gelijkenissen vertoont met eerdere inkomensondersteuningsregelingen naar aanleiding van de COVID-19-crisis en de energiecrisis, maar dat in dit geval geen sprake is van een onverwachte, externe gebeurtenis waarbij met urgentie moet worden gehandeld.

In paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting heeft de regering de achtergrond van de problematiek, zoals hierboven samengevat door de Afdeling, uitgebreid geschetst. De regering benoemt daar dat sinds 2017 opeenvolgende kabinetten oplossingsrichtingen onderzocht hebben. De wens om zo gericht en nauwkeurig mogelijk te werk te gaan, is zowel een van de oorzaken van de complexiteit waaruit de problematiek is ontstaan

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 1.1. Zie ook Kamerstukken II 2023/24, 26 448, nr. 728 en nr. 763.

⁷ Zie bijvoorbeeld de Monitor uitvoering energietoeslag Meting 1 (bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 24 515, nr. 701).

als een van de redenen waarom de zoektocht naar een oplossing vastliep. Deze impasse wil de regering doorbreken.

De aanpak van de alleenverdienersproblematiek bestaat uit drie fasen (zie paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting). Dit wetsvoorstel is de noodzakelijke overbrugging tussen de noodoplossing via de door gemeenten verstrekte individuele bijzondere bijstand en de fundamentele oplossing in de inkomstenbelasting, die naar verwachting vanaf 2028 gereed is.

Vanwege het belastende karakter van de noodoplossing voor zowel huishoudens als het college van burgemeester en wethouders maakt de regering vaart met zowel het onderhavige wetsvoorstel als de fundamentele oplossing in de inkomensbelasting. De regering is gemeenten zeer erkentelijk voor de belangrijke rol die zij bereid zijn hierin te pakken.

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.⁸ 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.⁹

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.¹⁰

De Afdeling heeft enkele opmerkingen over het karakter en de opzet van de regeling. De regering erkent allereerst dat deze tijdelijke regeling niet volmaakt is. De symptomen van de problematiek worden bestreden maar de oorzaken worden niet weggenomen, niet iedereen wordt ambtshalve bereikt en er is sprake van overcompensatie. Echter, voor de korte termijn is geen betere oplossing voorhanden. Wel kunnen gemeenten met deze tijdelijke regeling een belangrijk deel van de doelgroep bereiken op een manier die voor hen uitvoerbaar is. Dat is een belangrijke stap vooruit.

⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. en 8.1.

⁹ 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.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld HR 6 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:704.

De regering kiest voor een vaste tegemoetkoming. Die kan ambtshalve worden toegekend op basis van een lijst van de Belastingdienst. Zo kan het college een belangrijk deel van de doelgroep direct bereiken, zonder dat zij een belastend aanvraagproces hoeven te doorlopen. Ook hoeft het college geen complexe berekeningen te maken. Dit betekent dat mensen sneller geholpen kunnen worden, op een manier die minder vraagt van het doenvermogen. Ook voor het college leidt dit tot minder uitvoeringslasten. Maar niet iedereen kan ambtshalve worden bereikt. Daarom kan het college de vaste tegemoetkoming ook op aanvraag verstrekken.

De hoogte van de tegemoetkoming wordt voor ieder jaar waarover kan worden verstrekt bij ministeriële regeling vastgesteld. Het bedrag wordt kort voorafgaand aan het betreffende jaar vastgesteld. Dit gebeurt op basis van een analyse van de lijst voor het betreffende jaar. Het bedrag is afhankelijk van de spreiding van de bedragen aan misgelopen toeslagen en de mate van betrouwbaarheid van de hogere bedragen. Het uitgangspunt daarbij is dat de tegemoetkoming voor veruit de meeste alleenverdieners toereikend is, zodat de tegemoetkoming voor hen de misgelopen toeslagen compenseert. Naar verwachting geldt dit voor ruim 95% van de ongeveer 6.000 huishoudens. Voor een klein deel van de doelgroep is de vaste tegemoetkoming mogelijk niet toereikend. Dit zal naar huidig inzicht ongeveer 200 huishoudens betreffen. (Noot: vanwege de systematiek van de lijst kan niet vooraf of zonder individueel onderzoek worden bepaald welke huishoudens dit betreft.) Voor hen is er een vangnet; zij kunnen als aanvulling op de tegemoetkoming individuele bijzondere bijstand aanvragen. Daarmee is deze situatie anders dan de door de Afdeling aangehaalde uitspraak van de Hoge Raad inzake de Wet rechtsherstel box 3.

De Afdeling merkt op dat het onduidelijk is 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. Specifiek lijkt artikel 78gg, eerste lid, Participatiewet mensen met een inkomen uit werk uit te sluiten van de tegemoetkoming. De regering benadrukt dat dit niet het geval is. De regeling sluit mensen met inkomen uit werk niet uit; het is goed mogelijk dat een of beide partners inkomen uit werk heeft. Immers, naast een uitkering kan men ook enig inkomen uit werk genieten. Dit wordt niet uitgesloten door artikel 78gg, eerste lid, onderdeel a. Daarnaast is inkomen uit werk niet bepalend voor de vraag of een huishouden al dan niet in aanmerking komt. Wel volgt uit de voorwaarden in het eerste lid en de aard van de problematiek, dat voor een huishouden dat in aanmerking komt dit inkomen uit werk beperkt zal zijn. Immers, naarmate het inkomen uit werk toeneemt, kunnen de partners andere heffingskortingen benutten (met name de arbeidskorting) die het gebrek aan algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner compenseren. Naarmate inkomen uit werk een groter aandeel van het bruto-inkomen vormt, neemt het risico dat het huishouden door de alleenverdienersproblematiek wordt geraakt af. Paragraaf 2 van de toelichting is op dit punt verduidelijkt.

b. Discretionaire bevoegdheid gemeenten

*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»).*¹¹ *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*

¹¹ Voorgesteld artikel 78gg, eerste lid, aanhef, Participatiewet.

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.¹²

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.

De Afdeling merkt op dat de tijdelijke regeling in de hoofdlijn een uniforme regeling is, en vraagt zich af hoe dat zich verhoudt tot de kan-bepaling in het wetsvoorstel en de in de toelichting vermelde beleidsruimte voor het college. Het klopt dat het de bedoeling is dat er recht op een tegemoetkoming bestaat, indien aan de wettelijke voorwaarden wordt voldaan. Bij nadere overweging heeft de regering daarom gekozen voor een gebonden bevoegdheid, in plaats van een discretionaire bevoegdheid. Ook is het juist dat de beleidsruimte voor gemeenten beperkt is. Om die reden zijn het wetsvoorstel en de memorie van toelichting op dit punt aangepast.

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.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ 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.

De Afdeling stelt vast dat de peildatum voor ambtshalve verstrekking het jaar t-2 is, en bij toekenning op aanvraag naar actuele inkomensgegevens wordt gekeken. Het kabinet heeft in samenspraak met gemeenten de hoogste prioriteit gegeven aan het helpen van huishoudens in de actualiteit. Zij lopen in de actualiteit toeslag mis. De regering heeft bij de

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 10.2.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹⁴ 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 jaarin-komen. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.4 en 8.1. Het gaat daarbij om 2.000 tot 3.000 huishoudens per jaar.

voorbereiding van dit wetsvoorstel echter geconstateerd dat het helaas niet mogelijk is om een ambtshalve tegemoetkoming te verstrekken op basis van actuele inkomensgegevens. Daarom wordt als peildatum het jaar t-2 gebruikt. In de toelichting geeft de regering reeds aan dat zij het onder de omstandigheden aanvaardbaar vindt dat hiermee ook huishoudens een tegemoetkoming krijgen terwijl deze inmiddels niet meer tot de doelgroep behoren. Voor de huishoudens die in het jaar t-2 niet tot de doelgroep hoorden, maar ten tijde van de aanvraag wel, is het noodzakelijk om actuele inkomensgegevens te gebruiken. Op basis van inkomensgegevens uit jaar t-2 zouden zij immers in de actualiteit niet in aanmerking komen voor de tegemoetkoming.

Zoals hierboven ook is aangegeven, in reactie op punt 2a, erkent de regering dat de tijdelijke regeling niet volmaakt is. Er is sprake van overcompensatie en een deel van de doelgroep kan niet ambtshalve bereikt worden. Desondanks is dit wetsvoorstel een belangrijke stap om de doelgroep te bereiken op een manier die voor gemeenten uitvoerbaar is.

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 kan worden teruggevorderd.¹⁶ 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.

De Afdeling merkt op dat overcompensatie plaatsvindt doordat een tegemoetkoming waarvan blijkt dat deze ten onrechte is verstrekt, niet kan worden teruggevorderd. Het wetsvoorstel regelt inderdaad dat de tegemoetkoming niet ten nadele van de betrokkene kan worden herzien. Daarmee wordt voorkomen dat het ontvangen van een tegemoetkoming van de overheid stress en onzekerheid oproept, door gebrek aan vertrouwen in de overheid of angst voor terugvorderingen. Dat speelt te meer nu de tegemoetkoming ambtshalve kan worden verstrekt en het vaste bedrag in de meeste gevallen hoger zal zijn dan het exacte bedrag dat huishoudens tekortkomen.

De regering geeft prioriteit aan hulp bieden in de actualiteit, op een uitvoerbare wijze. Naar mening van de regering gaat dit niet samen met de mogelijkheid om de tegemoetkoming terug te vorderen. Zoals de Afdeling onder 2c benoemt, zal een aanzienlijk aantal huishoudens de tegemoetkoming ambtshalve ontvangen, terwijl zij in de actualiteit niet meer tot de doelgroep behoren. De regering acht dit onder de gegeven omstandigheden de beste benadering. Als de mogelijkheid tot terugvordering bestaat, zou dit een jaar later 40 tot 50% van deze huishoudens kunnen raken. De regering vindt in die gevallen terugvorderen niet uitlegbaar, aangezien de overheid zelf voor deze benadering kiest. Voor wat betreft de inwoners die een aanvraag indienen, wijst de Afdeling er terecht op dat het jaarinkomen ten tijde van een aanvraag nog niet zeker is. Gebruik van inkomensgegevens in de actualiteit is echter de enige mogelijkheid om deze mensen in de actualiteit te helpen, zonder dat dit terughoudendheid bij huishoudens veroorzaakt.

¹⁶ Voorgesteld artikel 78gg, zesde lid, Participatiewet.

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.¹⁷ 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 merkt op dat de regelmatige temporisering of bevrozing van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand niet bijdraagt aan het oplossen van de alleenverdienersproblematiek. De regering erkent dit. Het voornemen om de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon in 2025–2027 niet af te bouwen was daarom een moeilijke afweging. (Noot: zie de Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2025, 2026 en 2027 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, in het pakket Belastingplan 2025.) Voor dat wetsvoorstel heeft de regering de nadelen voor de alleenverdienersproblematiek afgewogen tegen de positieve inkomenseffecten voor de grote groep uitkeringsgerechtigden op het sociaal minimum. Uitstel van de volledig afbouw heeft voornamelijk invloed op de periode waarin de onderhavige regeling niet meer van toepassing zal zijn; zelfs zonder enig uitstel had de afbouw pas per 2033 zijn voltooid.

De Afdeling benoemt het risico dat de tijdelijke regeling langer van toepassing zal zijn dan nu beoogd, doordat de fundamentele oplossing in de fiscaliteit langer op zich kan laten wachten. De regering weet dat ook de fiscale oplossing niet volmaakt is. Desondanks is het doel de tijdelijke regeling zo kort mogelijk van toepassing te laten zijn, waarbij het streven is de fiscale regeling per 2028 inwerking te laten treden.

¹⁷ 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.

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,
S.E. Wortman*

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in het voorstel van wet en de memorie van toelichting een aantal redactionele en technische verbeteringen aan te brengen, naast de meer substantiële aanpassing naar aanleiding van dit advies van de Raad van State.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel