

Vergaderjaar 2023–2024

29 362

Modernisering van de overheid

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 347

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN, VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID, VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT, VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE STAATSECRETARISSEN VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2023

Het stelsel van inkomensondersteuning is erg complex geworden voor veel mensen die daarvan afhankelijk zijn. Door de veelheid aan regelingen, verschillende uitvoerders en ingewikkelde voorwaarden zijn mensen onzeker over hun rechten, plichten en hun inkomsten. Deze complexiteit kan onder andere leiden tot niet-gebruik van regelingen en terugvorderingen. Mensen durven door deze onzekerheid de stap naar (meer) werk ook niet altijd te zetten. Het eenvoudiger maken van het stelsel van inkomensondersteuning is daarom hard nodig om de bestaanszekerheid en de (arbeids)participatie van mensen te verbeteren. Naast de al lopende trajecten die zien op afzonderlijke regelingen heeft het kabinet in de kabinetsreacties op het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid en het Eindrapport van de Commissie Sociaal Minimum¹ het domeinoverstijgende programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) aangekondigd en ingericht. Met het programma wordt het gehele stelsel van inkomensondersteuning in ogenschouw genomen en vormt zo een aanvulling op al lopende trajecten die op individuele regelingen zien. Aandacht gaat uit naar de complexiteit van het stelsel, bestaanszekerheid, arbeidsparticipatie, en zekerheid over rechten, plichten en inkomen.

Het programma is domeinoverstijgend, juist omdat het gehele stelsel van inkomensondersteuning in ogenschouw wordt genomen en raakt aan de beleidsterreinen van diverse bewindspersonen. Een integrale gezamenlijke aanpak is daardoor van belang. Bij de inventarisatie van scenario's voor de lange termijn zal bijvoorbeeld gebruik kunnen worden gemaakt

¹ Kamerstukken II 2022/2023, 29 362, nr. 328, Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 XV nr. 21

van beleidsopties uit het rapport Toekomst Toeslagen dat de Staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane begin 2024 met uw Kamer zal delen.

Het programma VIM richt zich gelet op de demissionaire status van dit kabinet op het voorbereiden van keuzes die het volgende kabinet kan maken over het stelsel van inkomensondersteuning. Het is aan een volgend kabinet om richting te geven aan de vereenvoudigingen die zij nodig acht. Met deze brief informeren wij uw Kamer over de inspanningen van het programma VIM.

Het huidige stelsel van inkomensondersteuning is complex

Driekwart van de huishoudens in Nederland ontvangt een vorm van inkomensondersteuning vanuit de landelijke en/of lokale overheid.² De complexiteit neemt toe als mensen afhankelijk zijn van verschillende inkomenscomponenten om rond te komen: inkomen uit werk, uitkeringen, toeslagen, gemeentelijke en fiscale regelingen. Het stelsel is complex voor mensen en kan in de weg staan bij arbeidsparticipatie. In het rapport *Een zeker bestaan* van de Commissie sociaal minimum wordt inkomensondersteuning beschreven als een «doolhof» van (landelijke en lokale) regelingen en verschillende uitvoerders dat in de afgelopen decennia is ontstaan en waar veel mensen in verdwalen.³

Ook de *Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) Toeslagen en Vereenvoudiging sociale zekerheid* wijzen op de complexiteit en onvoorspelbaarheid van het stelsel en de gevolgen ervan voor mensen en de VNG schrijft in het essay *Bestaanszekerheid als belofte* dat lange termijn perspectief noodzakelijk is.⁴ Er is sprake van stapeling van regelingen, er zijn veel voorwaarden die soms onduidelijk zijn en per regeling verschillen, de uitvoering is verspreid over meerdere organisaties. Ook zijn er uiteenlopende begrippen en gegevens, rechten en verplichtingen. Er is geen integrale kijk op de werking van het stelsel als geheel. Sommige wetten zijn op zichzelf al complex, maar de complexiteit wordt nog meer in de hand gewerkt door de wijze waarop de regelingen in elkaar doorwerken bij bijvoorbeeld stapeling van uitkeringen of onverwachte terugvorderingen van toeslagen als uitkomst. Mensen willen weten waar ze financieel aan toe zijn, als ze (meer) gaan werken. Dit geldt voor een brede doelgroep: zowel voor mensen die (nog) niet werken, maar ook voor mensen die meer zouden kunnen en willen werken. De onzekerheid en of mensen er voldoende op vooruit (denken te) gaan heeft dan ook effect op de arbeidsparticipatie, met name in sectoren waar veel werknemers parttime werken, zoals de zorg, de kinderopvang of het onderwijs. Ook sluiten regelingen soms onvoldoende op elkaar aan, waardoor sommige mensen onder het bestaansminimum terecht kunnen komen. 1,5 miljoen mensen zijn afhankelijk van drie of meer inkomensregelingen.⁵ De onvoorspelbare en onzekere uitkomsten kunnen leiden tot niet-gebruik, financiële problemen, schulden en sociale uitsluiting. Tegelijkertijd wordt ingezet op het helpen van mensen om problemen te voorkomen en op te lossen. Het UWV zet zich bijvoorbeeld actief in om het niet-gebruik van de Toeslagenwet te beperken en Dienst Toeslagen heeft acties in gang gezet gericht op het terugdringen van niet-gebruik bij de toeslagen.⁶

² Peildatum juli 2023. Te vinden via externe link: www.overtoeslagen.nl/over-ons-werk/feiten-en-cijfers; Kamerstukken II 2022/2023, 29 362, nr. 328

³ Kamerstukken II 2023/2024, 36 410 XV, nr. 6

⁴ Kamerstukken II 2019/2020, 31 066, nr. 624, Kamerstukken II 2022/2023, 29 362, nr. 328

⁵ Kamerstukken II 2022/2023, 29 362, nr. 328

⁶ Kamerstukken II 2023/2024, 26 448, nr. 733

In de Staat van de Uitvoering (2023) geven de publieke dienstverleners aan dat de complexiteit van de wetgeving en de stapeling van nieuw beleid met afstand het grootste knelpunt voor burgers, ondernemers en hun eigen organisatie is.⁷ Dat was ook de conclusie van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties in het rapport «Klem tussen Balie en Beleid» (2021).⁸

De rapporten geven aan welke keuzes er mogelijk zijn en hoe deze hervormingen kunnen worden vormgegeven. Het is aan een volgend kabinet om hierin stappen te zetten. Naast de inzet op vereenvoudiging van afzonderlijke regelingen en de stappen die dit kabinet daarin heeft gezet (zoals in het stelsel van toeslagen), is het belangrijk dat voor daadwerkelijke vereenvoudiging en een lange termijnperspectief naar het stelsel als geheel wordt gekeken. Naar de samenhang en interactie tussen toeslagen, fiscaliteit, sociale zekerheidsuitkeringen, minimumloon en gemeentelijke regelingen.

Programma VIM: Vereenvoudiging stelsel inkomensondersteuning voor mensen

Het programma VIM gaat de komende twee jaar, in aanvulling op alle initiatieven die al in gang zijn gezet (zie de navolgende paragraaf) op zoek naar mogelijke domeinoverstijgende vereenvoudigingen in het stelsel van inkomensondersteuning. Het doel van het programma is opties in beeld te brengen voor de *verbetering van de bestaanszekerheid en bevordering van (arbeids)participatie door vereenvoudiging van (het stelsel van) wet- en regelgeving in de inkomensondersteuning vanuit het perspectief van de mensen zelf*. Met domeinoverstijgend wordt bedoeld dat de vraagstukken boven de verschillende regelingen en departementen uitstijgen. Het programma werkt aan deze gezamenlijke opgave via een nauwe samenwerking tussen beleid en uitvoering: met de Ministeries SZW, FIN, VWS, OCW en BZK, de uitvoeringsorganisaties UWV, SVB, DUO, Belastingdienst, Dienst Toeslagen en de gemeenten (VNG en Divosa). Hiermee zijn alle betrokken domeinen vertegenwoordigd. Het perspectief van mensen is uitgangspunt en mag hierin zeker niet ontbreken. Het programma betreft actief de mensen om wie het gaat, voor het ophalen van signalen, het begrip van knelpunten en bij de uitwerking van oplossingen. Daarvoor gaat het programma VIM regelmatig in gesprek met maatschappelijke (belangen)organisaties en de Nationale ombudsman en zoeken zij de mensen zelf op, of hun vertegenwoordigers, zoals cliëntenraden. Ook worden de sociale partners en gemeenten actief bij het programma betrokken.

Samenhang met lopende trajecten voor vereenvoudiging bewaken

Het kabinet heeft de afgelopen periode op verschillende fronten stappen gezet voor vereenvoudiging van de inkomensondersteuning. Het programma werkt nauw samen met deze vereenvoudigingstrajecten binnen het brede stelsel van inkomensondersteuning en bewaakt de samenhang van verschillende trajecten met het programma VIM.

- Zo werken wij via drie sporen aan de herziening van de Participatiewet;
- Mogelijkheden voor vereenvoudiging bij de WW. Uitgangspunten daarbij zijn een WW die beter begrijpelijk en doenbaar is voor mensen, efficiënt uitvoerbaar is en niet leidt tot meer administratieve lasten voor werkgevers. Het onderzoek naar knelpunten in de WW dat kortgeleden aan uw Kamer is aangeboden biedt een goede basis om beleidsopties uit te werken.⁹

⁷ Kamerstukken II 2022/2023, 29 362, nr. 321

⁸ Kamerstukken II 2020/2021, 35 387, nr. 2

⁹ Kamerstukken II 2023/2024, 26 448, nr. 736

- Voor de toeslagen is het kabinet gestart met de hervorming van de kinderopvangtoeslag en vereenvoudiging van de huurtoeslag. Daarnaast worden in het rapport Toekomst Toeslagen alternatieven uitgewerkt waarmee het toeslagenstelsel afgeschaft of fundamenteel aangepast kan worden om zo de terugvorderingsproblematiek, complexiteit en het niet-gebruik fundamenteel aan te pakken of zelfs op te lossen. Het rapport wordt in het eerste kwartaal van 2024 aan uw Kamer aangeboden.
- Binnen de «Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel» worden over de volle breedte van het belastingstelsel opties uitgewerkt voor een nieuw kabinet. Het rapport wordt begin 2024 aan uw Kamer aangeboden.
- Binnen het project kindregelingen worden toekomstscenario's voor de kinderbijslag en het kindgebonden budget in kaart gebracht. Vereenvoudiging is daarbij een belangrijk criterium.
- Voor de regelingen voor arbeidsongeschiktheid en langdurige ziekte, publiceerde de Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel (OCTAS) een probleemanalyse waarin complexiteit als centraal probleem wordt gezien. De OCTAS hoopt begin 2024 haar oplossingsrichtingen te publiceren voor een uitvoerbaar, uitlegbaar en betaalbaar stelsel.

Beoogde resultaten van het programma

De volgende inspanningen staan centraal:

1. Voorstellen voor domeinoverstijgende knelpunten die op korte- en middellange termijn kunnen worden opgelost; en
2. Het uitwerken van lange termijnopties: een plan met scenario's en verschillende oplossingen voor een eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning. Dit ter beoordeling aan een volgend kabinet.

Ad 1 Aanpakken van knelpunten op korte en middellange termijn

Vereenvoudiging van het stelsel van inkomensondersteuning kost tijd, waarover volgende kabinetten zich gaan buigen. Voor de korte en middellange termijn wordt ook actie genomen om direct mensen te helpen die in de knel komen. Het kabinet werkt hier stapsgewijs aan en heeft zich de afgelopen periode ingezet om verbeteringen aan te brengen in onder meer het toeslagenstelsel en de Participatiewet, zoals hierboven aangegeven. Het programma zet er daarnaast op in om voor de meest urgente domeinoverstijgende knelpunten in de samenloop van regelingen oplossingen uit te werken zodat een volgend kabinet hier stappen op kan zetten indien gewenst. Daarover zal besluitvorming kunnen plaatsvinden door het volgende kabinet.

Om te komen tot een goede selectie zijn er, naast raadpleging van onderzoeken, gesprekken gevoerd met uitvoeringsorganisaties, lokale overheden, verschillende publieke en maatschappelijke (belangen)organisaties (Nationale ombudsman, Sociaal Raadslieden) en vertegenwoordigers van mensen (Iederin en Landelijke Cliëntenraad). De onderstaande lijst met knelpunten is daaruit voortgekomen. De knelpunten raken aan meerdere domeinen en kunnen een verbetering betekenen voor een grote groep (kwetsbare) mensen. De knelpunten waarmee het programma gezamenlijk aan de slag gaat zijn:

- *Drempel arbeidsparticipatie: Terugvorderingen van inkomensondersteuning, zoals toeslagen, als men halverwege het kalenderjaar meer of vanuit de uitkering gaat werken.* Als mensen halverwege of op driekwart van het jaar vanuit de bijstand aan het werk gaan, dan neemt vaak het recht op bijvoorbeeld een toeslag af, wat kan leiden tot

terugvordering van inkomensondersteuning. Het voorgaande brengt onzekerheid in het inkomen en in sommige situaties schulden met zich mee. De vrees hiervoor kan er toe leiden dat mensen geen stappen zetten om vanuit de uitkering te gaan werken. Daarnaast zorgt een kans op terugvorderingen breder voor onzekerheid bij het ontvangen van inkomensondersteuning.

- *Doorwerking regelingen: Herstel van fouten, een nabetaling en/of een belaste eenmalige uitkering werkt door in andere regelingen, waardoor bijvoorbeeld toeslagen worden teruggevorderd.* Als belasting verschuldigd is over een nabetaling of een eenmalige uitkering, heeft dat ook gevolgen voor inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen. Daarbij speelt ook dat een uitkering soms bruto terugbetaald moet worden (inclusief daarover afgedragen belasting). Naast dat het moeilijk uitlegbaar is, leidt dit ertoe dat mensen meer geld moeten terugbetalen dan dat ze eerder op hun rekening hebben ontvangen, wat kan leiden tot verwarring over het uiteindelijke inkomen en schulden. Via een voorlopige aanslag inkomstenbelasting kunnen zij dit verschil zo snel mogelijk terugvragen, maar dat betekent een extra administratieve last en ook een tijdelijke verlaging van het inkomen voor mensen. In een werkgroep met UWV, Belastingdienst, de Ministeries van Financiën en SZW wordt onderzoek gedaan naar een structurele oplossing voor deze problematiek naar aanleiding van een motie van het lid Van Kent (SP) van begin 2022.¹⁰ Hiertoe zijn mogelijke oplossingsrichtingen geïnventariseerd, uitgewerkt en beoordeeld. Wij informeren uw Kamer hier verder over in de Stand van de uitvoering in december 2023. In aanvulling hierop gaat het programma bezien of aanvullende doorbraken mogelijk zijn.
- *Stapeling van regelingen:* Circa 12.000 huishoudens zijn naast een UWV-uitkering zoals de WW en de aanvulling van de Toeslagenwet (UWV) ook aangewezen op de Participatiewet. Zij hebben te maken met drie verschillende uitkeringen bij twee uitkerende instanties. De Toeslagenwet kent een maximering tot het oude loon en vult daardoor niet altijd aan tot het sociaal minimum. De situatie kan zich voordoen dat de bruto-TW-norm in sommige gevallen lager is dan de netto-bijstandsnorm. In dergelijke situaties moeten mensen die een volledige TW-uitkering ontvangen daarnaast een bijstandsaanvulling van de gemeente aanvragen om op het sociaal minimum te komen. Een deel van deze groep kan ook te maken hebben met de alleenverdienersproblematiek, waarover uw Kamer recent is geïnformeerd.¹¹ Deze stapeling/samenloop van regelingen leidt tot complexiteit voor mensen en mogelijk tot niet-gebruik. Dit knelpunt, dat ook benoemd is in het IBO vereenvoudiging sociale zekerheid, nemen we mee in samenhang met de verkenning naar de vereenvoudiging van de Toeslagenwet (UWV), waarover de Kamer in de tweede helft van 2024 wordt geïnformeerd.¹²
- *Doorwerking draagkrachtverhogende uitkeringen:* Verhoging van een WIA- of een Wajonguitkering vanwege blijvende hulpbehoefte (compensatie blijvende hulp en verzorging) wordt meegerekend bij het inkomen met gevolgen voor toeslagen en het recht op (landelijke of lokale) voorzieningen. De uitkering kan worden verhoogd van 75% naar 85% of 100% van de grondslag. De verhoging wordt samen met de reguliere uitkering als belaste uitkering uitgekeerd en is daarmee onderdeel van het verzamelinkomen. Dit betekent dat de verhoging negatieve effecten heeft voor inkomensafhankelijke uitkeringen (toeslagen) en – bijdragen (CAK, rechtsbijstand). Hierdoor kan het gebeuren dat er van de verhoging uiteindelijk weinig overblijft.

¹⁰ Kamerstukken II 2021/2022, 35 925 XV, nr. 91

¹¹ Kamerstukken II 2023/2024, 26 448, nr. 728

¹² Kamerstukken II 2023/2024, 26 448, nr. 733

- *Besteedbaar inkomen bij meerkosten in verband met een beperking:* Bij de inkomensondersteuning voor mensen met een beperking is onvoldoende zicht op wat de mensen uiteindelijk te besteden hebben. Het is van belang er daarbij rekening mee te houden dat sommige mensen te maken hebben met hogere (meer)kosten dan gemiddeld, zoals bovengemiddelde kosten voor bijvoorbeeld zorg, wonen of vervoer. In combinatie met een laag inkomen en diverse ingewikkelde regelingen voor inkomensondersteuning, komt het bestaansminimum dan soms in gevaar. Dit knelpunt is onder meer onder de aandacht gebracht door de commissie Sociaal minimum en Ieder(in).
- *Vrijwilligers:* De LCR heeft er aandacht voor gevraagd dat de vrijwilligersvergoeding niet voorziet in de wens om te belonen voor inzet, in het bijzonder in de situatie dat de betreffende vrijwilliger een uitkering, (laag) loon of studiebeurs ontvangt. Breder wordt er in sociale zekerheidsregelingen verschillend omgegaan met de beloningen uit vrijwilligerswerk.

De knelpunten worden in de komende maanden nader geanalyseerd en uitgewerkt en mogelijk aangevuld en aangepast indien voortschrijdend inzicht daar aanleiding toe geeft. In de aanpak van knelpunten gaat het programma op zoek naar mogelijkheden om doorbraken te creëren, waarbij de expertise van alle aangesloten departementen, uitvoeringsorganisaties en de inzichten van de mensen zelf worden betrokken. Deze inzichten kunnen raken aan fundamentele vraagstukken over de vormgeving van het stelsel en worden afgewogen ten opzichte van eventuele stappen voor een herzien stelsel.

Voor de middellange termijn gaat het programma voorstellen uitwerken voor het harmoniseren van begrippen over partnerschap, inkomen en vermogen in verschillende wet- en regelgeving. Verschillen in deze begrippen werken complexiteit en onvoorspelbare uitkomsten in de hand. Verbeteringen door eenduidiger begrippen op de middellange termijn dragen bij aan de hervormingen op lange termijn. De knelpunten op de korte- en middellange termijn worden in de loop van het programma (2024–2025) uitgewerkt. Ook bij dit proces gaat geput worden uit de kennis die voor handen is uit onderzoeken, IBO's en bij publieke en maatschappelijke (belangen)organisaties en bij de mensen zelf.

Ad. 2 Werken aan een plan met scenario's voor de lange termijn

Een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel is niet van de ene op de andere dag gerealiseerd. Het vergt tijd en goede voorbereiding om het stelsel voor de toekomst te verbeteren. Het programma VIM ontwikkelt voor de lange termijn een plan met scenario's en verschillende fundamentele en realistische oplossingen voor een eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning. Met fundamenteel wordt bedoeld dat het scenario een stelselherziening behelst, die niet enkel één wet of domein raakt. Er zullen naar verwachting meerdere kabinetsperiodes nodig zijn om een dergelijk scenario volledig te implementeren. Het is aan volgende kabinetten om deze scenario's en verschillende oplossingen te overwegen en al dan niet in uitvoering te brengen. Bij het uitwerken van scenario's zal de uitvoerbaarheid en betaalbaarheid in beeld worden gebracht en meegewogen, aangezien dit randvoorwaarden zijn voor het bereiken van een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel.

De kennis uit bestaande onderzoeken en de lopende vereenvoudigingstrajecten is waardevol. De opties voor alternatieven van het toeslagenstelsel bieden een belangrijke basis. Er is afstemming gezocht met andere (lopende) trajecten zoals het Rapport Toekomst Toeslagen en de herziening Participatiewet. Ter inspiratie voor de scenario's kijken we ook

naar goede voorbeelden in andere landen die vergelijkbaar zijn met Nederland. Ook inzichten van wetenschappers en dwarsdenkers uit de samenleving betrekken we hierbij. Door van tevoren geen scenario's uit te sluiten, krijgt het programma de ruimte om zo breed mogelijk oplossingen te ontwikkelen voor vereenvoudigingen en verbeteringen. Daarnaast benut het programma de adviezen die eerder in bijvoorbeeld IBO's en bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel zijn opgesteld.

Volgende kabinetten kunnen sturing geven aan de scenario's en de scenario's wegen. Vereenvoudiging is een grote opgave en niet makkelijk. Het vraagt om het maken van lastige keuzes. Een eenvoudiger stelsel, dat voor mensen begrijpelijk is, heeft naast veel voor- ook nadelen. Zo zal bij een eenvoudiger stelsel de ondersteuning vaak minder gericht zijn. Dit kan tot meer kosten leiden voor de overheid of tot het verdelen van hetzelfde geld over de ondersteuning van meer mensen, waardoor groepen mensen minder ondersteuning ontvangen dan in het huidige stelsel. Ook kan de wens voor vereenvoudiging betekenen dat er terughoudender moet worden omgegaan met de introductie van nieuwe uitzonderingen of regelingen (minder maatwerk). Het is aan volgende kabinetten om, samen met uw Kamer, dergelijke dilemma's en gevolgen van mogelijke keuzes zorgvuldiger af te wegen.

Eind 2024 ontvangt uw Kamer het eerste overzicht van de scenario's. Verdere uitwerking van de scenario's volgt in het voorjaar van 2025.

Tot slot

Het is een grote opgave om het stelsel van inkomensondersteuning begrijpelijker en eenvoudiger te maken. Het kabinet heeft de afgelopen periode op verschillende fronten stappen gezet. Het programma VIM richt zich op het voorbereiden van keuzes voor het volgende kabinet. Het is aan de volgende kabinetten om verder richting te geven aan een begrijpelijker en eenvoudiger stelsel.

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

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

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
E.J. Kuipers

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Staatssecretaris van Financiën,
A. de Vries

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