

Vergaderjaar 2023–2024

36 431

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning

36 430

Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Nr. 8

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2023

In deze brief treft u de schriftelijke antwoorden op vragen die zijn gesteld tijdens het wetgevingsoverleg van 18 oktober 2023 over wetsvoorstellen op het terrein van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het pakket Belastingplan 2024. De resterende vragen worden maandag 23 oktober 2022 mondeling in het vervolg van het wetgevingsoverleg beantwoord.

De antwoorden in deze brief zijn per wetsvoorstel geclusterd. Daarnaast is een aantal vragen gesteld die niet direct betrekking hebben op de wetsvoorstellen die geagendeerd waren voor het wetgevingsoverleg. Deze vragen worden aan het einde van deze brief beantwoord, bij het kopje *Overig*.

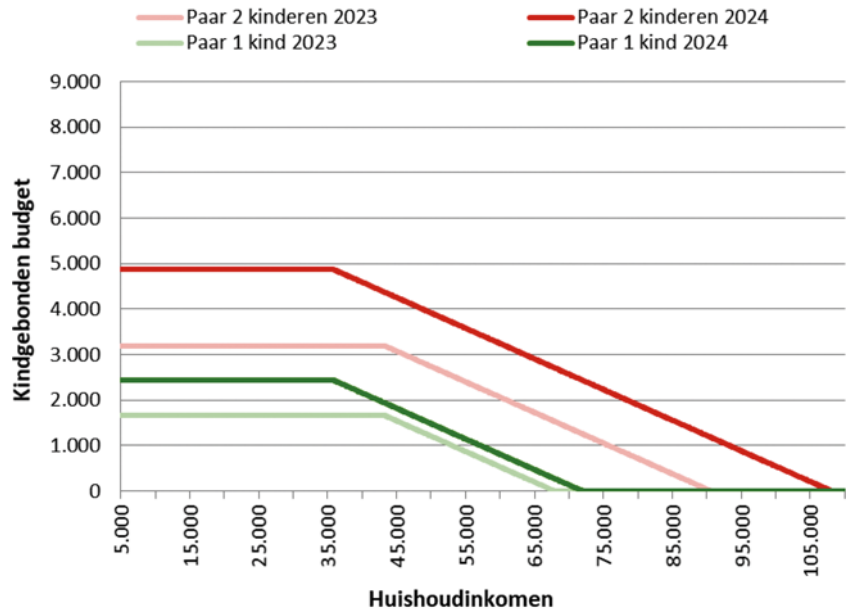
Wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning (Kamerstuk 36 431)

De heer Grinwis vraagt bij de verlaging van de afbouwgrens voor paren in het kindgebonden budget naar de effecten voor de marginale druk en de overlap met de afbouw van de huurtoeslag. Ook de heer Stoffer vraagt of er geen betere oplossing is en waarom het kabinet de maatregelen voorstelt als we de marginale druk willen verlagen. De heer Omtzigt vraagt of het kabinet iets kan doen om het afbouwpunt voor paren te verleggen zodat de marginale druk bij éénverdieners niet stijgt naar 92%.

Het kabinet verlaagt het afbouwpunt voor paren omdat door de intensivering van het kindgebonden budget in 2023 en 2024 inmiddels ook zeer

hogere inkomens kindgebonden budget kunnen aanvragen. Dit betekent dat zonder de verlaging van het afbouwpunt huishoudens met een nog hoger inkomen recht krijgen op kindgebonden budget. Het kabinet kiest ervoor om de extra middelen voor het kindgebonden budget terecht te laten komen bij gezinnen met midden en lage inkomens, en meer en oudere kinderen in het bijzonder. Ondanks dat kunnen paren met twee kinderen in 2024 met een inkomen tot iets meer dan € 108.000 kindgebonden budget aanvragen. Zie het onderstaande figuur. Paren met vier kinderen kunnen al snel tot een inkomen van meer dan € 200.000 kindgebonden budget (afhankelijk van de leeftijden van de kinderen).

Figuur 1: Verhoging kindgebonden budget paren in 2023 en 2024 met één of twee kinderen (onder de 12 jaar).



Door de verlaging van de inkomensafbouwgrans voor paren van het kindgebonden budget kan er voor werkenden in alleen- en tweeverdiener-shuishoudens met kinderen tot 18 jaar een overlap ontstaan tussen de afbouwpaden van huurtoeslag en kindgebonden budget. Het verzamelinkomen van het huishouden moet dan in ieder geval liggen tussen de nieuwe inkomensafbouwgrans en oude inkomensafbouwgrans indien deze in 2024 niet verlaagd zou worden, respectievelijk € 35.849 en € 46.960. Deze huishoudens zouden zonder de verlaging niet te maken hebben met afbouw van het kindgebonden budget en met de verlaging wel.

Of zij ook daadwerkelijk te maken krijgen met de afbouw van de huurtoeslag hangt onder meer af van de hoogte van het inkomen en de huur. Bij een huur van € 575 ontvangt een paar met een gezamenlijk verzamelinkomen tot circa € 46.350 huurtoeslag (uitgaande van de per 2024 verhoogde huurtoeslag). Bij een huur gelijk aan de maximumhuur voor huurtoeslag (€ 808 in 2023) loopt hun huurtoeslag door tot circa € 51.000. Bij een huur boven de maximum huur bestaat er geen recht op huurtoeslag.

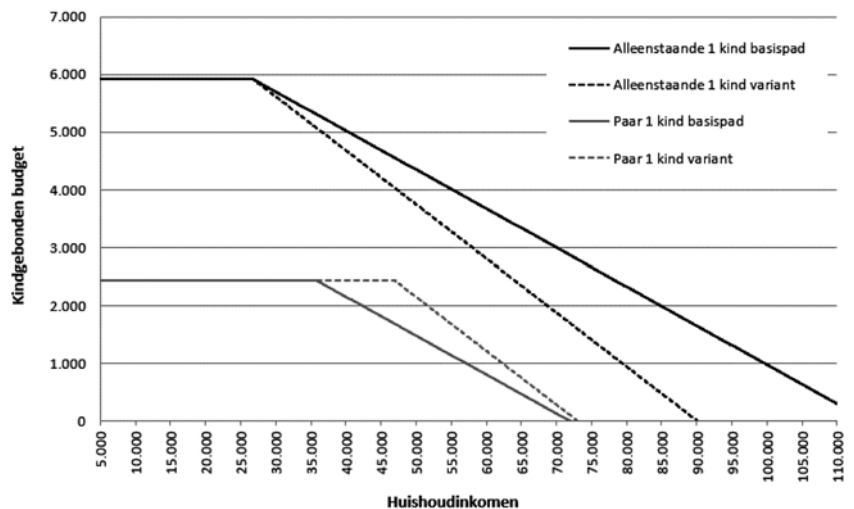
De samenloop van afbouwpaden is vaak de oorzaak van een zeer hoge marginale druk. Anderzijds gaat een hoge marginale druk vaak samen met een lage gemiddelde druk. Zo heeft een alleenverdiener met een bruto

inkomen van € 42.500 een zeer hoge marginale druk van 92%, maar een gemiddelde druk van slechts 4%. De huishoudens die te maken krijgen met gelijktijdige afbouw van de huurtoeslag en kindgebonden budget (circa 70.000) profiteren juist sterk van de verhoging van deze toeslagen. Daarnaast is het aandeel werkenden met een zeer hoge marginale druk van meer dan 70% klein (circa 5% in 2024).

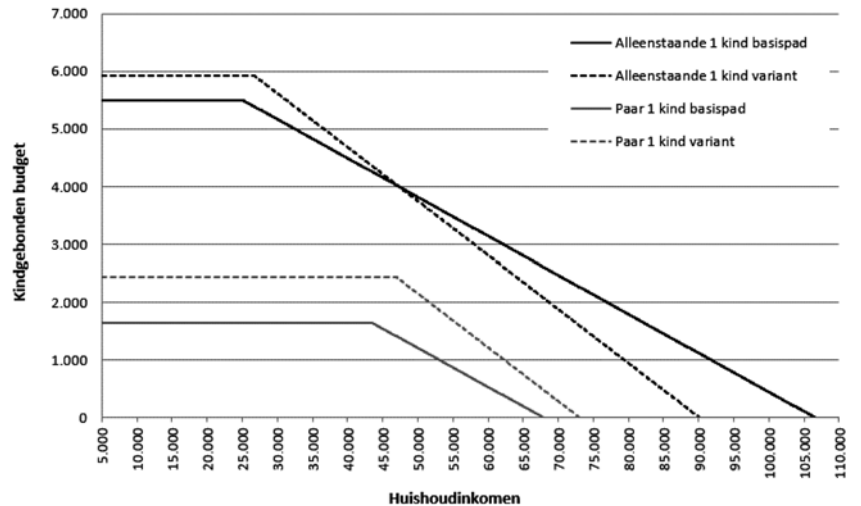
Specifiek bij de verhoging van het kindgebonden budget, zou het niet verlagen van de inkomensgrens een dekkingprobleem geven. Een alternatief zou zijn om de bedragen per kind en voor oudere kinderen minder te verhogen. Dit gaat dan ten koste van ondersteuning aan grotere gezinnen of gezinnen met oudere kinderen en daarmee ten koste van de bestrijding van kinderarmoede en ondersteuning van (lage) middeninkomens.

Een andere mogelijkheid is om het kindgebonden budget steiler af te bouwen. Het afbouwpercentage zou daarvoor met 2,6%-punt moeten stijgen van 6,75% naar 9,35%. Dit is grafisch weergegeven in figuur 2. Dit zou de marginale druk voor alle alleenstaande ouders vanaf het minimumloon en alle paren met een huishoudinkomen vanaf circa modaal verhogen. Ook zou dit ervoor zorgen dat sommige huishoudens, zoals alleenstaande ouders met één kind, in 2024 juist minder kindgebonden budget ontvangen dan in 2023. Zie figuur 3. Omdat deze snellere afbouw meer huishoudens raakt (circa 775.000 ten opzichte van 70.000) en deze huishoudens over het algemeen sterker reageren op financiële prikkels, acht de regering een dergelijke sterkere afbouw niet wenselijk. Bovendien zou een deel van de huishoudens in 2024 minder kindgebonden budget ontvangen dan in 2023. Daarom heeft het kabinet gekozen voor de maatregelen zoals deze zijn opgenomen in het wetsvoorstel.

Figuur 2: Illustratie van alternatief afbouwpad kindgebonden budget



Figuur 3: Alternatief afbouwpad kindgebonden budget afgezet tegen basispad



Het vraagstuk van de marginale druk is niet eenvoudig en vergt een brede weging, waarbij het hele stelsel van inkomensondersteuning ook in relatie tot het wettelijk minimumloon en de fiscaliteit in ogenschouw moet worden genomen. Het is aan een nieuw kabinet om hierin fundamentele keuzes te maken. Overigens zal er ook bij een grote stelselherziening een afruil bestaan tussen budgettaire houdbaarheid, inkomensondersteuning en marginale druk.

Wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon (Kamerstuk 36 430)

De heer Van der Lee vraagt of, als de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in het referentieminimumloon na 2024 wordt hervat, de armoede weer verder zal oplopen. Tevens vraagt hij waarom het kabinet niet heeft gekozen voor een structurele maatregel.

Bij een hervatting van de afbouw kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat dit leidt tot een toename van het aantal personen en/of kinderen in armoede, omdat ook een toekomstig kabinet dit naar verwachting mee zal wegen in de integrale koopkrachtbesluitvorming. De afbouw van de dubbele AHK is niet de enige relevante factor. Zo geldt dat het minimumloon elk halfjaar wordt geïndexeerd met de gemiddelde cao-loonontwikkeling en dat dit via de referentiesystematiek ook effect heeft op de bijstandshoogte. Ook speelt fiscaal overheidsbeleid een rol. Het enkel beschouwen van het aantal maal AHK waarmee wordt gerekend in de referentiesystematiek van de bijstand geeft dus een onvolledig beeld van de totale koopkrachtpositie van bijstandsgerechtigden. De mediane koopkracht van bijstandsgerechtigden is in de periode 2014–2022, ondanks de afbouw van de dubbele AHK, overigens jaarlijks toegenomen.

Overig

Kinderopvangtoeslag

De heer Alkaya vraagt of het kabinet geen geld bespaart doordat de kinderopvang pas later gratis wordt. De heer Alkaya vraagt ook wat de netto kosten zijn als dit verrekend wordt.

Doordat het nieuwe stelsel voor kinderopvang is uitgesteld van 2025 naar 2027 om een gefaseerde invoering mogelijk te maken, is inderdaad incidenteel minder geld nodig voor kinderopvang. Uitstel van het nieuwe stelsel gaf een budgettaire vrijval van in totaal € 4,7 miljard. Hiervan is € 1,6 miljard gereserveerd voor ingroei naar het nieuwe stelsel in de jaren 2025 en 2026. De overige € 3,1 miljard is ingezet voor de rijksbrede dekkingsopgave van afgelopen voorjaar. Dit alles is verwerkt in de Voorjaarsnota en de 1e suppletoire begroting SZW 2023. Zodoende zijn er netto geen middelen beschikbaar voor een alternatieve vormgeving van de uitfasering van de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK). Overigens heeft inmiddels loon- en prijsbijstelling plaatsgevonden, waardoor de reservering voor ingroei naar het nieuwe stelsel is bijgesteld van € 1,6 miljard naar ruim € 1,7 miljard.

De heer van Weyenberg vraagt of we op koers zitten om de stelselwijziging in 2027 in te voeren. Deze kabinetsperiode is hard gewerkt om een nieuw financieringsstelsel voor de kinderopvang uit te werken dat veel eenvoudiger is voor ouders dan de huidige kinderopvangtoeslag en hen meer zekerheid biedt. Daarbij hebben we gekozen voor een innovatieve greenfield aanpak samen met uitvoerders, sectorpartijen en input vanuit de wetenschap. Er ligt een concept stelselontwerp klaar met meerdere impactanalyses. Het kabinet heeft in de brief van 15 september over de stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang¹ aan uw Kamer gemeld dat de verdere invulling op basis van deze impactanalyses en besluitvorming aan een volgend kabinet is. De keuzes die een volgend kabinet maakt zullen invloed hebben op de inrichting van het stelsel en op het moment van invoering. Ondertussen gaan we verder met de voorbereidingen, bijvoorbeeld door verschillende scenario's uit te werken, zodat een volgend kabinet snel verder kan met uitwerking in invoering van een nieuw stelsel.

De heer van Weyenberg vraagt ook of de € 1,6 miljard (inmiddels dus € 1,7 miljard) beschikbaar is gesteld voor het verhogen van de kinderopvangtoeslag in de tussenliggende jaren. Dat is inderdaad het geval. In de brief van 15 september over de stand van zaken herziening financieringsstelsel kinderopvang heeft u meer informatie gekregen over mogelijke invullingen van deze verhoging, het ingroeipad naar een nieuw stelsel en de effecten hiervan. Het gaat daarbij vooral over de verdeling over verschillende inkomensgroepen. Uiterlijk in het voorjaar van 2024 is besluitvorming nodig over aanpassing van de vergoedingspercentages vanaf 1 januari 2025.

Alleenverdienerproblematiek

De heer De Jong vraagt of er een concrete regeling is afgesproken met gemeenten om gezinnen die geraakt worden door de alleenverdienersproblematiek te compenseren. Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 19 september jl.² uiteengezet hoe het van plan is om de naar schatting 6.400 betrokken huishoudens te compenseren. Voor de periode 2024–2027 verstrekken gemeenten een jaarlijkse tegemoetkoming via een tijdelijke regeling. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft hierbij het voorbehoud gemaakt van een uitvoeringstoets en een aantal belangrijke randvoorwaarden. Het kabinet heeft in de brief toegezegd aan deze randvoorwaarden te zullen voldoen. Op hoofdlijnen is dus bekend hoe deze regeling er uit gaat zien. Zo zal er een vast bedrag worden uitgekeerd en verstrekt het Rijk een lijst met betrokken huishoudens aan gemeenten om de tegemoetkoming zoveel mogelijk ambtshalve toe te

¹ Kamerstuk 31 322, nr. 512.

² Kamerstuk 26 448, nr. 728.

kennen. Vooraf aan deze tijdelijke regeling kunnen gemeenten in 2023 de betrokken huishoudens ondersteunen via de individuele bijzondere bijstand. In lijn met de aangenomen motie van het lid Palland c.s.³ wordt op deze wijze voorkomen dat betrokken huishoudens zich tot de rechter moeten wenden. Mede naar aanleiding van de motie van het lid Warmerdam c.s.⁴ wordt met gemeenten en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) gewerkt aan een actieve benadering van deze huishoudens.

De heer De Jong vraagt ook of het kabinet in gesprek is gegaan met uitvoeringsorganisaties om de financiële en persoonlijke gevolgen voor de betrokken gezinnen in kaart te brengen. In de zoektocht naar een oplossing voor de problematiek vanaf begin dit jaar heeft het kabinet intensief samengewerkt met de betrokken uitvoeringsorganisaties en gemeenten. Daarbij is aan de Belastingdienst gevraagd om in beeld te brengen hoeveel huishoudens in 2023 geraakt worden door problematiek en voor welk bedrag zij worden benadeeld. Deze analyse is met de Kamerbrief van 19 september jl.⁵ aan uw Kamer gestuurd. Daarnaast wordt op regelmatige basis gesproken met de Landelijke Organisatie Sociaal Raadslieden (LOS), de Landelijke Cliëntenraad en individuele gemeenten over de betrokken huishoudens en de oplossing die voor hen in de maak is.

De heer De Jong vraagt daarnaast of het kabinet bereid is de gezinnen te compenseren. Het kabinet richt zich op het oplossen van de situatie voor de toekomst. Het kabinet heeft in de Kamerbrief van 19 september jl.⁶ uiteengezet hoe de betrokken huishoudens dit jaar en voor de periode 2024–2027 een tegemoetkoming ontvangen via de gemeenten, en in de jaren daarna via de inkomstenbelasting. Nu we met gemeenten en uitvoeringsinstanties tot deze oplossingen gekomen zijn, richten we ons op een zo snel als mogelijk uitwerking en invoering. Zo voorkomen we dat huishoudens nog langer nadeel hebben van deze situatie.

De heer Van der Lee, mevrouw Van Dijk en de heer Stoffer vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de aangekondigde oplossing voor de alleenverdienersproblematiek. De fundamentele oplossing, betreft een gerichte herinvoering van de uitbetaling van de AHK voor de betreffende doelgroep. Het huidige beeld is dat, gezien de IV-portfolio van de Belastingdienst, de fundamentele oplossing per 2028 kan worden ingevoerd. Zoals aangegeven in de brief aan uw Kamer van 19 september jl.⁷ moet een uitvoeringstoets van de Belastingdienst uitwijzen of de beoogde invoering per 2028 daadwerkelijk mogelijk is. Deze uitvoeringstoets wordt in het voorjaar van 2024 uitgevoerd en de uiteindelijke aanpassing vormt onderdeel van het Belastingplan 2025. De precieze vormgeving hangt af van wat uitvoerbaar is en het beste doenbaar is voor belastingplichtigen. Het kabinet wacht niet op 2028 om de getroffen huishoudens te compenseren en werkt nu, zoals aangegeven, een overbruggingsregeling uit voor de jaren 2024–2027. Een wetsvoorstel hiertoe zal in 2024 bij uw Kamer worden ingediend. Voor 2023 wordt in lijn met de moties van de leden Palland c.s.⁸ en Warmerdam c.s.⁹ met gemeenten en UWV gewerkt aan actieve benadering van getroffen huishoudens voor compensatie via de individuele bijzondere bijstand. Het

³ Kamerstuk 26 448, nr. 699.

⁴ Kamerstuk 26 448, nr. 719.

⁵ Kamerstuk 26 448, nr. 728.

⁶ Kamerstuk 26 448, nr. 728.

⁷ Kamerstuk 26 448, nr. 728.

⁸ Kamerstuk 26 448, nr. 699.

⁹ Kamerstuk 26 448, nr. 719.

kabinet heeft bij de Miljoenennota 2024 reeds budget vrijgemaakt voor alle drie de maatregelen (fundamentele oplossing, tijdelijke regeling en ondersteuning in 2023). Over de voortgang op zowel de fundamentele als de tijdelijke oplossing informeren wij uw Kamer voor het eind van dit jaar.

Naar aanleiding van de vraag van de heer Stoffer merken wij op dat het wetsvoorstel voor de bevrozing van de AHK in het referentieminimumloon goed is voor de koopkracht van bijstandsgerechtigden volgend jaar. De bevrozing verzacht de alleenverdienersproblematiek echter niet. Deze problematiek wordt namelijk veroorzaakt doordat in de berekening van het referentieminimumloon voor de bijstandsnormen de AHK meer dan één keer wordt meegenomen en in de inkomstenbelasting voor alleenverdieners de AHK eenmaal wordt toegepast. De alleenverdienersproblematiek is pas voorbij als de afbouw van de dubbele AHK in referentieminimumloon voltooid is. Het huidige wetsvoorstel – een eenjarige bevrozing van de AHK – verlengt de eenverdienersproblematiek daarom juist met een jaar. De beoogde structurele oplossing via de fiscaliteit voorkomt dat de betrokken huishoudens hier nadeel van ondervinden.

Werken moet lonen

De heer Van der Lee wijst op het toegenomen budgettaire beslag van de arbeidskorting en vraagt of dit nodig is als het vanuit de bijstand al loont om te werken omdat de bijstand voor een alleenstaande 70% van het referentieminimumloon bedraagt. Het kabinet heeft in 2023 de arbeidskorting voor ca. € 3 miljard geïntensiveerd. In het Belastingplan 2024 wordt de arbeidskorting op het minimumloon € 115 verhoogd. Deze maatregelen verlagen de belastingdruk op arbeid en maken dat werken meer loont. De hoogte van de bijstand is via de netto-nettokoppeling afgeleid van de hoogte van het minimumloon. Hierdoor is er een financiële stimulans om vanuit de bijstand te gaan werken. De maatregelen in de arbeidskorting maken die stimulans groter, zonder dat dit ten koste gaat van de hoogte van de bijstand. Dit maakt het perspectief van mensen die vanuit de bijstand aan het werk gaan beter. Daar komt bij dat ook andere groepen baat hebben bij een hogere arbeidskorting. U kunt hierbij denken aan werknemers die in deeltijd werken en daardoor minder verdienen dan het minimumloon.

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

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