

Vergaderjaar 2011–2012

**32 777**

## **Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet**

**B**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 11 november 2011

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer inzake het wetsvoorstel tot geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet. In deze memorie van antwoord gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich vinden in voorliggend voorstel. Zij merken echter op dat er al in 1993 een initiatiefvoorstel van de Tweede Kamerleden De Korte en Van Rey was om de overdracht van de basisaftrek af te schaffen. De leden vragen of de regering kan uitleggen waarom het allemaal zo lang heeft geduurd.

Het doet mij genoeg dat de leden van de VVD-fractie zich kunnen vinden in het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn in het verleden gedoken en herinneren mij eraan dat reeds in 1993 een initiatiefwetsvoorstel van de toenmalige leden De Korte en Van Rey is ingediend waarin de overdracht van de basisaftrek in de fiscaliteit – een voorloper van de algemene heffingskorting – werd afgeschaft. Zij vragen of het kabinet kan uitleggen waarom het allemaal zo lang heeft geduurd. Het voorstel van wet van de leden De Korte en Van Rey tot wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964 met het oog op een geleidelijke afschaffing van de mogelijkheid tot overdracht van de basisaftrek in het kader van het streven naar een verdergaande individualisering is door de indieners ingetrokken in 1996 (Kamerstukken II 1996/97, 23 231, nr. 19). De reden was gelegen in een aantal knelpunten in de uitvoeringsproblematiek. Het kabinet Balkenende IV heeft in het Belastingplan 2008 de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit doorgevoerd. Nu deze maatregel is

doorgevoerd in de fiscaliteit vindt de regering het essentieel de maatregel door te vertalen naar de uitkeringen.

De regering heeft schriftelijk toegelicht waarom gekozen is voor een afbouwperiode van 20 jaar en niet voor 15 jaar. De leden van de VVD-fractie vragen of de financiële en budgettaire consequenties van het hanteren van een kortere periode, bijvoorbeeld 15 of 18 jaar, inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

In het wetsvoorstel is voorgesteld de afbouw van de AHK in een periode van 20 jaar te laten geschieden. Bij een snellere afbouw in 15 jaar is het jaarlijkse inkomenseffect hoger. Bij 20 jaar is het effect € 100 voor paren, € 90 voor alleenstaande ouders en € 70 voor alleenstaanden per jaar. Bij een afbouwperiode van 15 jaar bedragen deze respectievelijk circa € 130, € 120, en € 90.

Bij een versnelling tot 15 jaar nemen de budgettaire besparingen toe met 20 miljoen in 2012 oplopend tot € 77 miljoen in 2015. De structurele besparing wordt eerder bereikt maar blijft qua bedrag ongewijzigd.

**Tabel 1. De budgettaire besparing van de afbouw AHK in 20 jaar (wetsvoorstel) en in 15 jaar; in miljoenen euro's.**

Budgettaire effect (x € 1 mln.)	2012	2013	2014	2015	Structureel
Bij afbouw in 20 jaar	- 56	- 117	- 171	- 226	- 1 063
Bij afbouw in 15 jaar	- 76	- 156	- 229	- 303	- 1 063
Vershil	- 20	- 39	- 58	- 77	0

In de nota naar aanleiding van het nader verslag (p. 11) staat dat de Sociale verzekeringsbank (SVB) als uitvoerder van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (Aio) drie maanden voor de beoogde ingangsdatum van de maatregel (dus voor 1 oktober jl.) de betrokkenen zal informeren. Volgens de leden van de VVD-fractie is deze datum niet gehaald. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de voorlichting aan (direct en indirect) betrokkenen er na goedkeuring van dit voorstel uit zal zien en of er in de ogen van de regering in voldoende mate sprake is van «(vroeg)tijdige» informatievoorziening (memorie van toelichting, p.13).

Conform wat hierover in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/11, 32 777, nr. 3) en de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2010/11, 32 777, nr. 8) is toegezegd, zijn alle Aio-gerechtigden vroegtijdig op de hoogte gesteld van de maatregel om de MKOB niet langer uit te zonderen van de middelentoets, zodat zij zich daarop kunnen instellen. De SVB heeft als uitvoerder van de Aio op 29 september jl. aan alle Aio-gerechtigden een brief gestuurd, waarin zij – onder voorbehoud van goedkeuring door het parlement – zijn geïnformeerd over de consequenties van de maatregel voor hun situatie. Na afronding van de parlementaire behandeling, zal de SVB alle Aio-gerechtigden nog nader schriftelijk informeren over de uitkomst en de omvang van de Aio-uitkering met ingang van 1 januari 2012.

Het doel van dit wetsvoorstel is om de ongelijkheid tussen werkenden (één heffingskorting) en uitkeringsgerechtigden (tweemaal de heffingskorting) met betrekking tot de toepassing van de algemene heffingskorting te beëindigen. Als werken loont, is de gedachte, worden mensen die nu nog niet werken maar dat wel willen «geprikkeld» om te gaan werken. Echter, dergelijke prikkels zijn maar beperkt effectief in een arbeidsmarkt die gekenmerkt wordt door zoekfricties, zoals blijkt uit het onderzoek van Nobelprijswinnaars Peter Diamond, Dale Mortensen en

Chris Pissarides. Deze fricties zijn een belangrijke reden waarom markten falen en waarom overheidsingrijpen gerechtvaardigd is. De leden van de PvdA-fractie vragen waarop de regering dan haar veronderstelling baseert dat prikkels in een markt gekenmerkt door fricties effectief zullen zijn. Grootschalige interventies hebben vaak substantiële spillover effecten. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met de externe effecten van zoekinspanningen. Zo vindt een werkzoekende lastiger een baan als alle andere werkzoekenden meer gaan solliciteren. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering, gezien dergelijke macro-economische spillover effecten en externe effecten, zo de nadruk kan leggen op het belang van de eigen verantwoordelijkheid van de mensen zelf.

Vooropgesteld dient te worden dat het voor de regering een principiële punt is dat de bijstand niet hoger mag zijn dan het netto minimumloon voor kostwinners. Het uitgangspunt is dat werken moet lonen, ongeacht de huishoudsituatie. Daarnaast is de regering van mening dat de prikkels in dit voorliggende wetsvoorstel effectief zijn.

De Nobelprijswinnaars Diamond, Mortensen en Pissarides betogen dat er fricties op de arbeidsmarkt zijn, en dat het tijd kost om een optimale match te maken tussen een werkgever en een werkzoekende. Dit geeft tevens aan dat er een rol voor de overheid is weggelegd. Met werkloosheidsuitkeringen stelt de overheid werkzoekenden, zeker in de eerste periode van werkloosheid, beter in staat een baan te vinden die goed bij hem of haar past en de hoogste productiviteit oplevert. Het denken van genoemde Nobelprijswinnaars is met name relevant voor de Werkloosheidswet (WW). In de WW zit veel kortdurende werkloosheid die de overgang markeert tussen twee banen. De relevantie voor bijstandsuitkeringen is beperkter, omdat hier meer mensen in zitten met langere werkloosheidsduren die verder verwijderd zijn van de arbeidsmarkt. Hier geldt dat financiële stimuli om te werken niet of nauwelijks haaks staan op het denken vanuit zoekfricties.

Daarnaast blijkt uit onderzoek van het CPB dat er geen aanleiding is tot bijstelling van het overheersende beeld uit economisch onderzoek dat armoedeval gedragseffecten heeft (zie ook: notitie «Armoedeval heeft wél gedragseffecten» op de CPB-website). Immers, internationaal onderzoek laat het consistente beeld zien dat op het moment dat werk meer gaat lonen, de inspanning om werk te zoeken toeneemt en uitkeringsgerechtigden ook meer geneigd zijn banen te accepteren. Dat uitkeringsgerechtigden reageren op financiële prikkels waardoor het zoekgedrag wordt geïntensiveerd blijkt tevens uit het rapport «Riant aan de kant: Een analyse van de invloed van uitkeringsvoorwaarden op werkloosheidsduur»; Rapport Statistiek en Onderzoek GAK.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de koopkrachteffecten, zeker waar het gaat om personen en gezinnen die langdurig op de armoedegrens balanceren en zullen blijven balanceren. De leden van deze fractie verzoeken de regering hiervan een beeld te geven. De leden vragen of zij op een aanvaardbare wijze in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De leden van de D66-fractie vragen of deze mensen voldoende middelen overhouden om te kunnen voorzien in hun levensonderhoud, ook gezien de cumulatie van maatregelen die een deel van deze groep raakt (kortingen op toeslagen, verhoging eigen risico). De leden van de PvdA-fractie vragen wat de regering verstaat onder een adequaat sociaal minimum en welk bedrag daarbij past. De leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de indicatoren die gangbaar zijn binnen de Europese Unie. Hiervan uitgaand zien de leden van deze fractie graag berekend hoeveel huishoudens deze basisbehoeftegrens als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel niet zullen halen.

Binnen de Europese Unie bestaat geen indicator voor een adequaat sociaal minimum. Wel worden bij de armoededoelstelling van de EU2020 strategie drie indicatoren voor het meten van armoede gebruikt. De maatstaf *At risk of poverty* is gelijk aan 60% van de mediaan van het inkomen<sup>1</sup> in een land. Deze maatstaf zegt meer over de inkomensongelijkheid in een land dan over bestedingsmogelijkheden. De maatstaf *Material deprivation* geeft aan hoeveel mensen gebrek hebben aan meer dan vier items uit een lijst van negen items<sup>2</sup>. Op deze maatstaven zijn geen verschuivingen te verwachten, omdat door de koppeling van de bijstand aan het minimumloon bijstandsgerechtigden met dezelfde effecten te maken krijgen als werkenden. De maatstaf *Jobless households* is naar de mening van de regering van deze drie de belangrijkste maatstaf. Deze indicator geeft aan hoeveel mensen van 0–59 jaar leven in een huishouden met een lage werkintensiteit<sup>3</sup>. Er is ten slotte een daling te verwachten van het aantal jobless households omdat dit wetsvoorstel zorgt voor een toename van de arbeidsparticipatie en een daling van het bijstandsvolume. Dit is van belang omdat het voor het meedoen aan de samenleving van belang is dat mensen werken en niet in de uitkering zitten. Uit het SCP onderzoek blijkt dat mensen die uit de armoede zijn geraakt, dit in veruit de meeste gevallen – direct of indirect – te danken hebben aan het feit dat zij aan het werk zijn gegaan. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij door te zorgen dat werken loont.

De regering heeft begrip voor de vraag of uitkeringsgerechtigden in de toekomst rond kunnen komen met hun uitkering. De regering komt langs verschillende wegen tot het oordeel dat dit het geval is en zal dat nader cijfermatig onderbouwen.

Nederland kent sinds begin jaren '70 een uniek systematiek waarin de uitkeringen gekoppeld zijn aan het minimumloon en daarmee aan de loonontwikkeling. Het minimumloon in Nederland behoort tot de hoogste in Europa. De cijfers in de navolgende tabel illustreren dit.

**Tabel 2. Belangrijke EU-landen waar men een wettelijk minimumloon kent**

Land	Hoogte wettelijk bruto minimumloon in euro's afgerond
Nederland	1 424
België	1 415
Frankrijk	1 365
Groot-Brittannië	1 139
Spanje	748
Portugal	566
Polen	349
Tsjechië	319
Slovenië	748
Hongarije	281
Roemenië	157
Bulgarije	123

Bron: cijfers Eurostat 01–01 2011; Het wettelijk minimum loon bestaat niet in alle EU-landen. Er bestaat bijvoorbeeld geen wettelijk minimumloon in Duitsland, Zweden, Denemarken, Oostenrijk en Italië.

Dat de ontwikkeling van de lonen en dus van de uitkeringen kan afwijken van de inflatie, en dus in reële termen kan stijgen of dalen, is een consequentie van de gekozen systematiek. De koppeling van de minimumuitkeringen aan het netto minimumloon garandeert in de ogen van de regering een adequaat sociaal minimum.

In dit kader beoordeelt de regering de vraag of de uitkeringshoogte voldoende is primair door te bepalen of de uitkering zich in lijn met het minimumloon ontwikkelt. Uitkeringsgerechtigden ervaren de maatregel

<sup>1</sup> Het mediane inkomen is het inkomen waarbij de helft van de bevolking meer verdient en de helft van de bevolking minder.

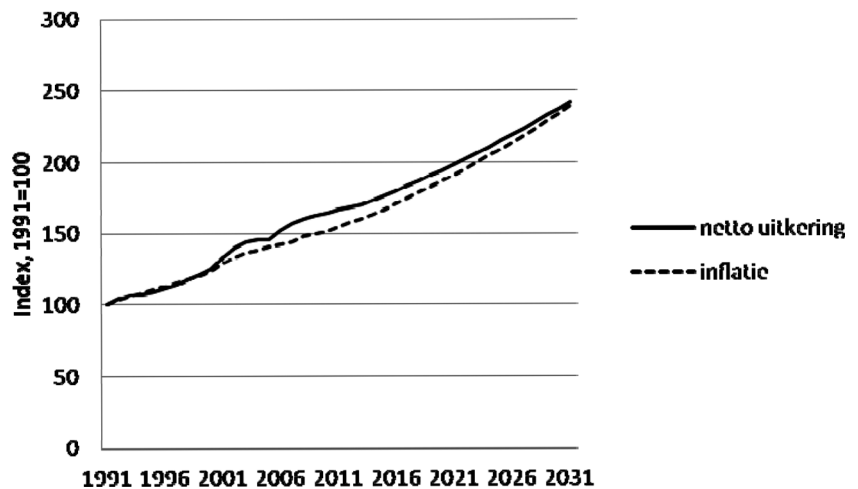
<sup>2</sup> Van de negen items hebben vier betrekking op duurzame gebruiksgoederen (TV, vaste of mobiele telefoon, auto en wasmachine) en 5 items peilen de subjectieve ervaring en inschatting van de financiële situatie (b.v. het zich kunnen veroorloven van een week vakantie buitenshuis, problemen met achterstallige betalingen).

<sup>3</sup> Wanneer een huishouden een werkintensiteit heeft dat lager is dan 0,2 dan tellen alle leden in het huishouden mee als arm en uitgesloten. Een gezin met twee volwassen waarvan één van beide werkt heeft bijvoorbeeld een werkintensiteit van 0,5. Alle huishoudens die volledig afhankelijk zijn van een bijstandsuitkering, tellen als «jobless household».

geleidelijker door een afbouw in twintig jaar in plaats van vijftien jaar voor werkenden. Verder ervaren uitkeringsgerechtigden met de maatregel van dit kabinet dezelfde effecten als werkenden als gevolg van de fiscale maatregel van het vorige kabinet. Indien als gevolg van deze systematiek de lonen sneller stijgen dan de prijzen, dan profiteren uitkeringsgerechtigden mee. Omgekeerd geldt dat als werkenden pas op de plaats moeten maken, dat voor uitkeringsgerechtigden ook geldt. Als werkenden hun uitgavenpatroon aanpassen is het logisch dat uitkeringsgerechtigden dat ook doen. Dit is een gevolg van de systematiek en voor de regering geen reden om aan te nemen dat mensen niet meer rond kunnen komen van het sociaal minimum.

Voor de beoordeling van de inkomensontwikkeling van de komende twintig jaar is daarnaast teruggekeken naar de ontwikkeling in de afgelopen twintig jaar. Tussen 1991 en 2011 is de uitkering naar 166% gestegen en de inflatie is over deze periode gestegen naar 154%. Dit betekent dat de uitkering in reële termen met 8% is gestegen. Dit verschil is ontstaan vanaf de eeuwwisseling. Figuur 1 laat dit zien.

**Figuur 1. Ontwikkeling van netto minimumuitkering en de inflatie, periode 1991–2031 (1991–2010: realisatie; 2011–2031: raming; 1991=100)**



Bron: bewerking SZW gegevens CPB.

Indien de uitkeringen en de inflatie zich de komende twintig jaar gemiddeld op dezelfde wijze ontwikkelen als de afgelopen twintig jaar, zullen de uitkeringen verder boven de inflatie uitstijgen. Met de afbouw van de algemene heffingskorting in het referentieminimumloon zullen de ontwikkeling van de uitkeringen en de inflatie in 2032 weer dichterbij elkaar liggen. Figuur 1 laat dit ook zien. Het uitkeringsniveau is tot 242% toegenomen en de inflatie tot 239%. De reële stijging van de uitkering is dan afgenomen tot 1%. Uit de figuur blijkt dus dat de uitkering in de periode 2011–2031 in reële termen naar verwachting zal dalen. Dit is een ontwikkeling in lijn met het netto minimumloon van een kostwinner. Over de gehele periode 1991–2031 bezien is er echter sprake van een reële toename van de minimumuitkering: ook met invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen afbouw van de dubbele heffingskorting, is de totale stijging van de uitkeringen sinds de eeuwwisseling hoger dan de inflatie. Op basis hiervan mag worden verwacht dat men kan blijven rondkomen van het sociaal minimum.

Tot slot beziet de regering jaarlijks in de koopkrachtplaatjes integraal de effecten van alle kabinetsmaatregelen en treft zo nodig maatregelen om ongewenste effecten te voorkomen. Dat laat onverlet dat het beleid van

dit kabinet is ingegeven door de harde realiteit dat de overheidsfinanciën door de crisis zijn ontspoord. Er zijn nu forse ombuigingen nodig om onze welvaart en werkgelegenheid veilig te stellen en Nederland sterker uit de crisis te laten komen. Hierbij hoort een eerlijk verhaal, namelijk dat iedereen iets van deze ombuigingen zal merken. Hierbij is het lastig te mijden dat op het moment dat bezuinigd wordt op de overheidsuitgaven, juist diegenen geraakt worden die geld van de overheid krijgen. Om Nederland sterker uit de crisis te laten komen, staan bij de ombuigingen de principes «werk boven uitkering» en «werk moet lonen» centraal. Dit wetsvoorstel is daarbij essentieel. Het kabinet heeft waar nodig gekozen voor fasering van maatregelen om de gevolgen van jaar op jaar te beperken, en zal ook verder jaarlijks bezien hoe de last van de ombuigingen zo evenwichtig mogelijk verdeeld kan worden. Het kabinet heeft, zoals aangekondigd, geprobeerd de effecten van de bezuinigingen op de koopkracht zo evenwichtig mogelijk te verdelen over verschillende groepen. Door goed te kijken naar de invulling van bezuinigingen en generieke maatregelen in de sfeer van belastingen en premies is het dit kabinet gelukt om – ondanks de noodzakelijke ombuigingen – tot een evenwichtig koopkrachtbeeld te komen. Voor degenen met de laagste inkomens die desondanks in de verdrukking komen, is voor 2012 € 90 miljoen extra beschikbaar gesteld voor bijzondere bijstand. De regering is van mening dat daarmee in de systematiek de inkomens- en koopkrachtpositie van uitkeringsgerechtigden adequaat is geborgd.

De leden van de fractie van de PvdA vragen aandacht voor de inkomenspositie van gemeenten. De leden vragen wat het onderhavige wetsvoorstel en de doorwerking ervan betekenen voor de inkomenspositie van gemeenten. De leden vragen of de regering hiervan een beeld heeft en of de regering bereid is de financiële positie van gemeenten te blijven monitoren.

Dit wetsvoorstel is neutraal voor de inkomenspositie van gemeenten. De verwachte besparingen, dus de bedragen die gemeenten niet hoeven uit te keren, worden conform de gangbare methodiek in het macrobudget verwerkt. Er zijn twee relevante rapporten die gerelateerd zijn aan de financiële positie van gemeenten: het financieel overzicht gemeenten (macrobeeld) en het periodiek onderhoudsrapport (beeld over het gemeentefonds inclusief norminkomsten). Beide rapporten worden jaarlijks via de jaarrekeningcyclus aan de Tweede Kamer aangeboden.

In de toelichting aan de Tweede Kamer laat de regering aan de hand van een internationale vergelijking zien dat de bijstand in Nederland relatief zeer hoog is. Interessanter dan de absolute bedragen is echter de relatieve koopkracht ten opzichte van werkenden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering inzicht kan geven in de koopkracht van Nederlandse bijstandsgerechtigden in vergelijking met die in andere landen, waarbij in ieder geval België, Duitsland en Denemarken interessant zijn.

De leden van CDA-fractie vragen naar de relatieve koopkracht van bijstandsgerechtigden ten opzichte van werkenden en om een vergelijking van de koopkracht van bijstandsgerechtigden in verschillende landen.

Voor een vergelijking van de koopkracht van bijstandsgerechtigden in verschillende landen is hieronder een vergelijking gegeven van het bijstandsniveau gecorrigeerd voor prijspeil. Net als in Nederland is in andere landen de hoogte van de bijstandsnorm afhankelijk van de gezinssamenstelling. Daarnaast kennen sommige landen verschillende minimumregelingen met verschillende aanvullende vergoedingen voor verschillende doelgroepen. Zo worden in Groot-Brittannië de huurkosten volledig vergoed en krijgt men in Zweden en Duitsland meer bijstand

naarmate men meer of oudere kinderen heeft. Met deze aanvullende vergoedingen is in het overzicht geen rekening gehouden. De tabel laat zien dat het bijstandsniveau in Nederland, ook gecorrigeerd voor het prijspeil, relatief hoog is.

**Tabel 3: Bijstand gecorrigeerd voor het prijspeil in verschillende landen (2011)<sup>1</sup>**

Land	Gehuwden	Alleenstaande ouder met één kind jonger dan 5 jaar	Alleenstaande
Denemarken I	€ 2 076	€ 1 379	€ 1 038
Denemarken II	€ 1 109	onbekend	€ 669
Nederland	€ 1 314	€ 1 182	€ 920
Noorwegen	€ 799	€ 664	€ 481
België	€ 937	€ 937	€ 702
Frankrijk	€ 818	€ 750	€ 438
Duitsland	€ 666	€ 591	€ 370
Zweden	€ 558	€ 512	€ 339
Finland	€ 562	€ 331	€ 331
Groot-Brittannië	€ 591	€ 676	€ 378

<sup>1</sup> De correctie is uitgevoerd door het Nederlandse prijspeil gelijk te stellen aan 1. De uitkeringen in de overige landen zijn vermenigvuldigd met het prijspeil in het betreffende land in vergelijking met het prijspeil in Nederland. Door vergelijking van de bedragen wordt duidelijk of je van de bijstandsuitkering in Nederland meer of minder kunt kopen dan in een ander land.

Noot: in Denemarken heeft men in de eerste 6 maanden (I) recht op een hoger bijstandsniveau, daarna is het bijstandsniveau lager (II). De uitkering in Denemarken is een bruto uitkering, andere landen kennen een netto uitkering.

In tabel 2 op pagina 6 is inzichtelijk gemaakt dat het minimumloon in Nederland internationaal gezien tot de hoogste behoort. Onderstaande tabel 3 geeft een overzicht van vier landen waarvoor zowel het minimumloon als de bijstandshoogte bekend zijn. Deze tabel laat zien dat de hoogte van de bijstand relatief dicht bij die van het minimumloon ligt. Dit betekent dat de koopkracht van de bijstandsuitkering in Nederland in vergelijking met de drie andere landen relatief dicht bij die van het minimumloon ligt.

**Tabel 4: Bijstand en wettelijk minimumloon in een aantal landen (cijfers 2011)**

Land	Bijstand gehuwden	Bruto wettelijk minimumloon
Nederland	€ 1 314	€ 1 424
België	€ 968	€ 1 415
Frankrijk	€ 860	€ 1 365
Groot-Brittannië	€ 536	€ 1 139

Noot: In verschillende landen waaronder Duitsland en Denemarken bestaat geen wettelijk minimumloon.

Voor een voorzichtige voorspelling van de koopkrachtontwikkeling voor de komende twintig jaar, blikt de regering onder andere in de brief van 16 september 2011 (Kamerstukken II 2010/11, 32 777, nr. 11) ook twintig jaar terug. De conclusie luidt dan dat de minimumuitkering in reële termen 8% is gestegen. De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de reële ontwikkeling van het sociaal minimum is indien dertig jaar wordt teruggeblikt. De leden vragen hoe hoog het sociaal minimum in 2011 is ten opzichte van 1981 en wat over die periode de geldontwaarding was.

De netto minimumuitkering is in de periode 1981–2011 met 97% gestegen, terwijl de prijzen in deze periode met 93% zijn gestegen. Dit betekent dat de uitkering met 4%-punt meer is gestegen dan de inflatie, ofwel 2%

harder gestegen dan de inflatie. Dit betekent dat de minimumuitkering in de periode 1981–2011 in reële termen met 2% is gestegen. Hierbij wijst de regering erop dat in de jaren tachtig sprake is geweest van een langdurige ontkoppeling die nodig was omdat de uitkeringen op een dusdanig hoog niveau lagen dat de welvaartsstaat onbetaalbaar dreigde te worden en werken niet of nauwelijks lonend was. Door de ontkoppeling in de jaren 80 heeft de Nederlandse economie zich kunnen herstellen, en is de welvaart na de jaren tachtig weer toegenomen. Een logisch gevolg van de ontkoppeling is dat de koopkracht van bijstandsgerechtigden minder hard is gestegen dan die van werkenden. Met de huidige maatregelen is het uitgangspunt dat ontkoppeling niet nodig zal zijn. Voor de beoordeling van de effecten van het wetsvoorstel acht de regering daarom een vergelijking over een periode van twintig jaar (1991–2011) een beter beoordelingskader. De bijstand is in die periode met 8% meer gestegen dan de inflatie en de koopkrachtontwikkeling van een bijstandsgerechtigde paar met kinderen bedraagt in die periode 11%. Overigens is ook in de periode 1991–2011 enige malen ontkoppeld, zodat ook in die vergelijking de nodige behoedzaamheid in acht wordt genomen.

De stijging van het sociaal minimum in reële termen heeft vooral sinds 2001 plaatsgehad. De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven hoe de algemene heffingskorting zich in deze periode heeft ontwikkeld, zowel in absolute bedragen, als gerelateerd aan het netto sociaal minimum. De leden vragen welk deel de enkele respectievelijk dubbele heffingskorting uitmaakt van het netto uitkeringsbedrag.

De algemene heffingskorting is in de periode 2001–2011 met € 411 gestegen van € 1 576 naar € 1 987. De netto minimumuitkering voor een paar is in dezelfde periode met € 3 080 gestegen, van € 12 720 in 2001 naar € 15 800. De dubbele algemene heffingskorting maakte hiermee in 2001 24,8% uit van het netto uitkeringsbedrag en in 2011 25,1%.

In de memorie van toelichting geeft de regering de aantallen uitkeringsgerechtigden in verschillende regelingen die nu door dit wetsvoorstel worden geraakt. De leden van de SP-fractie vragen of de regering nog wetsvoorstellen in voorbereiding heeft, die een relatie hebben met het in dit voorstel bedoelde referentieminimumloon, en hoeveel personen naar verwachting via deze nieuwe voorstellen te maken krijgen met het aangepaste referentieminimumloon

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 januari 2012 en heeft dan effect voor de mensen in de regelingen die in de memorie van toelichting zijn genoemd. Op een later moment kan er wel een samenloop zijn met andere kabinetsvoorstellen. Dit is het geval voor het wetsvoorstel Werken naar vermogen en zal in dat kader aan de orde zijn.

De Algemene Ouderdomswet (AOW) is uitgezonderd, maar de Aio niet. De leden van de SP-fractie vragen of de regering de samenstelling en de ontwikkelingen in de omvang en samenstelling in de nabije toekomst van de groep Aio-gerechtigden wat nader kan toelichten.

Van de circa 193 000 in Nederland woonachtige huishoudens met een onvoldedige AOW-uitkering ontvangt het overgrote merendeel (circa 80%) geen Aio. Deze mensen hebben zelf voor voldoende andere inkomsten (zoals aanvullend pensioen) of vermogen gezorgd. In die gevallen waar mensen hier zelf niet voor hebben gezorgd, vult de overheid aan tot het sociaal minimum middels de Aio.

Ultimo september 2010 doen circa 38 000 huishoudens een beroep op de Aio. Het gaat om 25 000 alleenstaanden en 13 000 (echt)paren. Van de alleenstaanden is 75% vrouw.



Van de mensen met onvolledige AOW is circa 30% niet-westers allochtoon, 30% westers allochtoon en 40% autochtoon. Van de mensen met een Aio is 75% niet-westers allochtoon, 15% westers allochtoon en 10% autochtoon. Het hoge percentage niet-westerse allochtonen laat zich voor een belangrijk deel verklaren uit het feit dat deze groep vaak op latere leeftijd naar Nederland is gekomen en daardoor onvolledige AOW-rechten heeft opgebouwd. Daarnaast heeft een relatief groot deel van deze groep niet gezorgd voor voldoende aanvullend inkomen of vermogen.

In de afgelopen tien jaar is het aantal 65-plussers met een bijstandsuitkering toegenomen van 18 000 naar 38 000. Onder andere als het gevolg van de toename van het aantal niet-westerse allochtonen van de eerste generatie die de leeftijd van 65-plus bereiken, zal het aantal Aio-uitkeringen in de toekomst verder toenemen. De verwachting is dat het aantal Aio-gerechtigden de komende jaren zal stijgen met ongeveer 2 500 huishoudens per jaar.

Volgens de leden van de D66-fractie wordt het onderhavig wetsvoorstel gepresenteerd als een reparatiewet naar aanleiding van een maatregel uit het Belastingplan 2008. Daarin is voor kostwinners de algemene heffingskorting van de niet-werkende partner afgebouwd. De afbouw van deze dubbele heffingskorting is destijds niet doorgevoerd in het referentieminimumloon. In de Verzamelbrief van 28 november 2008 van de voormalig staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat er toentertijd bewust voor gekozen is om de minima te ontzien. De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre er gezien deze informatie dan nog sprake is van een reparatiewet. De leden vragen wat de regering heeft doen besluiten om twee jaar later deze afbouw van de dubbele heffingskorting alsnog door te voeren in het referentieminimumloon.

De vorige regering heeft besloten de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor kostwinners af te schaffen. In de Verzamelbrief van 28 november 2008 zijn gemeenten geïnformeerd over het feit dat dit toen geen doorwerking had naar de uitkeringen. De huidige regering constateert dat hiermee een inconsistentie in de koppeling van uitkeringen aan het minimumloon is ontstaan, die ertoe leidt dat bij ongewijzigd beleid de bijstandsnorm voor paren op termijn hoger komt te liggen dan het minimumloon. De regering acht dit onacceptabel. De huidige regering lost deze inconsistentie op door de maatregel van de vorige regering door te trekken naar de uitkeringen. Daarmee grijpt de maatregel aan bij de oorzaak van het probleem en wordt de inconsistentie tussen werkenden en niet-werkenden gerepareerd, en wordt voorkomen dat de bijstand op termijn hoger is dan het minimumloon.

Een van de doelstellingen van de wet is het werken vanuit een uitkerings-situatie lonend te maken. De leden van de D66-fractie vragen in dit verband waarom het wetsvoorstel niet tezamen met de Wet Werken Naar Vermogen (WWNV) wordt behandeld, die nog in voorbereiding is en die dezelfde doelstelling heeft. Deze leden prefereren een integrale benadering van het betreffende beleidsonderwerp. Volgens de leden van de D66-fractie biedt een integrale behandeling van het betreffende beleidsonderwerp eveneens extra mogelijkheden voor de 15 000 mensen die als gevolg van de geleidelijke afbouw de bijstand zullen verlaten, gezien het feit dat de WWNV maatregelen bevat om mensen te ondersteunen bij het vinden van een baan. De leden van de D66-fractie vragen hierop een reactie.

De regering neemt verschillende maatregelen om te bevorderen dat werken loont. Het onderhavige wetsvoorstel heeft als doel een bestaande inconsistentie in de koppelingssystematiek tussen minimumloon en

uitkeringen te verhelpen. Dit voorkomt dat werken minder gaat lonen en op den duur helemaal niet meer loont voor mensen die gaan werken op of net boven het minimumloon. De regering wil zo spoedig mogelijk de ontstane inconsistentie herstellen, te starten per 1 januari 2012. De Wet werken naar vermogen zal per 1 januari 2013 in werking treden. Het kabinet wil hiermee komen tot een regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt die gemeenten in staat stelt meer mensen te laten participeren, budgetten gerichter en effectiever in te zetten en kosten te besparen. Onderdeel hiervan is werken lonend te maken voor mensen die niet het minimumloon kunnen verdienen. Dit is een vraagstuk dat om extra maatregelen vraagt die in de Wet werken naar vermogen aan de orde komen.

De leden van de D66-fractie merken enige inconsistentie op in het wetsvoorstel. Gezien het verschil in doelstelling tussen de Algemene nabestaandenwet (Anw), Aio en de AOW vragen deze leden wat de leidende argumentatie is achter het al dan niet doorwerken van de afbouw van de dubbele heffingskorting in de verschillende voorzieningen en/of verzekeringen. De doorwerking van de afbouw in de Anw bijvoorbeeld wordt, ondanks dat het geen voorziening is maar een volksverzekering, gerechtvaardigd door te stellen dat het gaat om personen die onderdeel uitmaken van de beroepsbevolking. Bij het al dan niet doorwerken van de afbouw in de Aio geeft het soort regeling de doorslag: er is sprake van een voorziening. Dat de betreffende personen geen onderdeel uitmaken van de beroepsbevolking is in dit geval van ondergeschikt belang. Deze argumentatie wordt tot slot ook gebruikt voor het al dan niet laten doorwerken van de maatregel in de AOW. Leidend is in dit geval eveneens het soort regeling. Er is sprake van een inkomensvoorziening, en geen bijstandsvoorziening. De leden van de D66-fractie vragen is of het al dan niet doorwerken van de afbouw gebaseerd is op het feit dat het personen betreft die onderdeel uitmaken van de beroepsbevolking of dat het soort regeling doorslaggevend is. De leden vragen of het opheffen van inconsistentie niet een van de belangrijkste argumenten is achter deze wetswijziging.

Het opheffen van de inconsistentie in de koppeling tussen minimumuitkeringen en het minimumloon is een van de belangrijkste argumenten achter deze wetswijziging. Om te bepalen voor welke uitkeringen de afbouw van de dubbele heffingskorting gevolgen moet hebben zijn twee argumenten relevant. Enerzijds vereist het karakter van de bijstand dat dit een laatste vangnet op het sociaal minimum is. Bij bijstandsregelingen zal daarom, los van de vraag of er sprake is van personen die behoren tot de beroepsbevolking, de afbouw van de dubbele heffingskorting per definitie in de uitkeringshoogte moeten worden verwerkt, dus ook in de Aio. Voor volksverzekeringen, zoals de Anw en de AOW, geldt dit argument niet zo strikt als voor de bijstand. Hierbij wordt een tweede argument relevant, namelijk dat uitkeringen voor personen die behoren tot de beroepsbevolking niet hoger moeten zijn dan het minimumloon om zo te borgen dat de stap naar werk loont. Bij de Anw is dit argument van toepassing. Duidelijk moge zijn dat bij de meeste bijstandsregelingen naast het eerder genoemde argument ook dit argument van toepassing is. Bij de AOW zijn geen van beide argumenten van toepassing. De regering heeft er daarom in het Regeerakkoord voor gekozen de AOW uit te zonderen van de maatregel van de afbouw van de dubbele heffingskorting. De regering heeft in het Regeerakkoord aangekondigd de houdbaarheid van de AOW op andere wijze te willen bewerkstelligen, waarover inmiddels in het pensioenakkoord nadere afspraken zijn gemaakt. Op deze wijze verandert de AOW van een uitkering op het bestaansminimum, naar een pensioenverzekering in de eerste pijler, die niet noodzakelijkerwijs op het sociaal minimum ligt.

Tot slot wijzen de leden van deze fractie op een andere inconsistentie in het wetsvoorstel. De afbouw van de algemene heffingskorting, zoals destijds beschreven in het Belastingplan van 2008, is gekoppeld aan leeftijd. Personen geboren vóór 1 januari 1972 hebben een uitzonderingspositie gekregen. De vraag is waarom in het onderhavige wetsvoorstel deze koppeling aan leeftijd niet is doorgevoerd. Graag krijgen deze leden een reactie van de regering op bovenstaande vragen.

De genoemde uitzondering in de fiscaliteit wordt door de regering beperkt en zal in de tijd uitfaseren. Het sociaal minimum is een voor alle Nederlanders gelijk vangnet en dient dat ook te blijven. Indien de uitzonderingen zouden worden doorvertaald naar het sociaal minimum, zouden er meerdere niveau's van het sociaal minimum ontstaan en dat staat haaks op de essentie van het sociaal minimum.

Het adagium dat werk moet lonen is voor de leden van de fractie van de ChristenUnie vanzelfsprekend. In deze context stelt de regering voor de ongelijkheid tussen een werkende (een heffingskorting) en uitkeringsgerechtigden (die recht hebben op tweemaal de heffingskorting) weg te nemen. De vraag is evenwel hoe een dergelijke prikkel werkt op de huidige arbeidsmarkt en welke werkgelegenheidseffecten hiervan te verwachten zijn. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen bij welke groepen uitkeringsgerechtigden men positieve effecten mag verwachten en voor welke groepen dit geen of weinig effecten zal ressorteren. De leden vragen of de regering hier uitsluitel over kan bieden en of de Wet Werken naar Vermogen niet juist bedoeld is om deze transitie van uitkering naar werk te realiseren.

De regering vindt het onacceptabel dat de bijstand hoger komt te liggen dan het netto minimumloon voor kostwinners. Dat is een principiële punt. Het uitgangspunt is dat werken moet lonen, ongeacht de huishoudsituatie. Ongeacht de situatie op de arbeidsmarkt is dit een basiswaarde waaraan moet zijn voldaan. Bij ongewijzigd beleid zou het verschil tussen een netto bijstandsuitkering en het netto minimumloon kleiner worden. Vanaf 2019 zou de netto bijstand zelfs hoger worden dan het netto minimumloon. Dit is niet goed voor de arbeidsmarkt en zorgt voor een verlies aan werkgelegenheid.

Het onderhavige wetsvoorstel zorgt ervoor dat werken vanuit de uitkering blijft lonen. Dit zorgt dat meer mensen werken en minder mensen een uitkering ontvangen. Dat is door het CPB uitgerekend op 15 000 huishoudens over 20 jaar. Op jaarbasis is het effect 750 huishoudens. Dit is een macroberekening waarbij niet specifiek is ingegaan op verschillende groepen. Voor alle groepen is deze maatregel essentieel en op voorhand is er geen verschil in effectiviteit te verwachten.

De regering neemt verschillende maatregelen om te bevorderen dat werken loont. De Wet werken naar vermogen is een belangrijk onderdeel daarin. Het voorliggend wetsvoorstel draagt ook bij aan de transitie van uitkering naar werk, door te voorkomen dat de uitkering straks hoger is dan het minimumloon en werken niet meer loont.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
P. de Krom