

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 18 oktober 2023

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Inkomenseffecten	7
2. Financiële gevolgen	8

I. ALGEMEEN

Het kabinet heeft met interesse kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van D66, VVD, ChristenUnie, SGP, GroenLinks en PvdA.

In deze nota gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden, tenzij meerdere fracties vergelijkbare vragen hebben gesteld en deze tegelijk konden worden beantwoord.

De leden van de fractie van D66 hebben in tabel 136 van de bijlage Koopkracht en specifieke inkomensaspecten van de begroting Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) gelezen dat de werkloosheidsval volgend jaar afneemt. Deze leden vragen welk percentage inkomensvoortgang bij de aanvaarding van werk vanuit een bijstandsuitkering zou gelden indien de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand afgebouwd zou zijn en welke mogelijkheden – naast de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon – er zijn om de armoedeval te verkleinen, zoals de arbeidskorting. Indien de dubbele algemene heffingskorting in de referentieminimumloon per 1 januari 2024 volledig zou zijn afgebouwd – en daarmee de bijstandshoogte lager uitkomt – dan stijgt de inkomensvoortgang bij het aanvaarden van werk vanuit een bijstandsuitkering. Tabel 1 geeft weer wat de inkomensstijging wordt.

Tabel 1: Inkomensvoortgang bij aanvaarden van werk vanuit bijstandsuitkering

	2024 Miljoenennota	2024 Dubbele AHK in de bijstand naar nul
Alleenverdiener met kinderen	5%	11%
Alleenstaande	38%	48%
Alleenstaande ouder (gaat 4 dagen per week werken)	13%	18%

Om de armoedeval te verkleinen zou, naast het verlagen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, het minimumloon zonder koppeling met de uitkeringen kunnen worden verhoogd of de bijstand beleidsmatig worden verlaagd. Een deel van deze maatregelen zorgt wel voor negatieve inkomenseffecten voor de betreffende huishoudens als zij geen werk kunnen vinden. Voor een alleenstaande en een alleenverdiener met kinderen zou tevens de arbeidskorting kunnen worden verhoogd. Een alleenstaande ouder heeft hier geen voordeel van omdat de combinatie van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) in 2024 dusdanig hoog is dat een verhoging van de arbeidskorting (of de IACK) niet verzilverd kan worden.

Voor een alleenstaande zonder kinderen zou het afbouwpunt van de huurtoeslag kunnen worden verhoogd, zodat deze pas afbouwt vanaf minimumloon. De huurtoeslag begint in 2024 volgens huidig inzicht af te bouwen bij een verzamelinkomen van circa € 21.000¹.

De leden van de fractie van de VVD vragen de regering nader toe te lichten waarom er als gevolg van de maatregel sprake is van beperkte negatieve gevolgen voor de financiële stimulans om vanuit de bijstand aan het werk te gaan. Deze beperkte gevolgen komen mede door andere maatregelen uit het koopkrachtpakket voor 2024. Werken tegen het minimumloon wordt in 2024 aantrekkelijker gemaakt door de relatief hoge indexering van de arbeidskorting en de verhoging van de arbeidskorting voor werknemers met een inkomen rond het minimumloon met € 115. Een alleenstaande heeft hierdoor bijvoorbeeld in 2024 een inkomensvoortgang van 38% bij het aanvaarden van werk vanuit een bijstandsuitkering.

De leden van de fractie van de PvdA en de leden van de fractie van GroenLinks vragen of de oplossing die de regering heeft aangekondigd voor de problematiek van alleenverdieners in de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) die door een samenloop van regelingen onder het sociaal minimum terecht zijn gekomen per 2028 echt uitvoerbaar is en juridisch stand zal houden. 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.² 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 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 ziet geen reden om aan te nemen dat de voorgesteld oplossing juridisch niet zou standhouden. De juridische houdbaarheid zal gaandeweg het proces verder in kaart worden gebracht. Verder wacht het kabinet niet op 2028 om de getroffen huishoudens te compenseren en werkt nu een overbruggingsregeling uit voor de jaren

¹ Dit moet nog wettelijk worden vastgesteld.

² Kamerstukken II, 2023/24, 26 448, nr. 728.

2024–2027. Voor 2023 wordt in lijn met de moties Palland c.s.³ en Warmerdam c.s.⁴ met gemeenten en UWV gewerkt aan actieve benadering van getroffen huishoudens voor compensatie via de individuele bijzondere bijstand.

Voorts vragen dezelfde leden of het risico bestaat dat de voorgestelde maatregel uit het onderhavige wetsvoorstel de hierboven beschreven alleenverdienersproblematiek verder verlengt. Zoals staat vermeld in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel zal als gevolg van de voorgestelde maatregel de alleenverdienersproblematiek een jaar langer duren, tot 2036. De problematiek wordt voor doordat de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting is afgebouwd, maar de dubbele AHK in het referentieminimumloon (bijstand) nog niet. Door de afbouw in 2024 te bevriezen en het afbouwtempo na 2024 te handhaven, duurt het een jaar langer voordat pariteit wordt bereikt. De oplossing via de fiscaliteit die het kabinet voor ogen heeft, zal ervoor zorgen dat voor hen de financiële gevolgen van de problematiek aan de voorkant worden weggenomen. Deze oplossing blijft bestaan net zo lang als de dubbele AHK in het referentieminimumloon (bijstand) nog niet is afgebouwd.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de hierboven beschreven alleenverdienersproblematiek op te lossen door de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon versneld af te bouwen en het sociaal minimum ter compensatie te verhogen. De leden geven daarbij als voorbeeld de arbeidskorting te verlagen en met de opbrengst de algemene heffingskorting te verhogen (waardoor de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand volledig afgeschaft kan worden en de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) afgebouwd), of door een combinatie van een minimumloonverhoging en het sluiten van een deel van het budget van de arbeidskorting naar de algemene heffingskorting. In de zoektocht naar een oplossing voor de alleenverdienersproblematiek heeft het kabinet geen oplossingsrichtingen op voorhand uitgesloten. Zoals eerder beschreven in de beantwoording van Kamervragen van het lid Maatoug⁵, zijn er meerdere manieren om de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon voor de bijstand af te bouwen zonder dat dit leidt tot een lager bijstandsniveau maar hebben dit soort maatregelen grote effecten. Uiteindelijk heeft het kabinet gekozen voor een gerichte oplossing voor de problematiek. Hierdoor zijn met de oplossing beperkte budgettaire, verdelings- en arbeidsmarkteffecten gemoeid.

De leden van de fracties van de ChristenUnie, de PvdA en GroenLinks vragen welke alternatieven de regering heeft overwogen om te bereiken dat de armoede niet toeneemt (en het aantal kinderen in armoede zelfs daalt) en waarom uiteindelijk voor de onderhavige maatregel is gekozen. Met de Miljoenennota heeft het kabinet een integrale afweging gemaakt om tot een evenwichtig pakket aan koopkrachtmaatregelen te komen. Naast de evenwichtigheid van de koopkrachtontwikkeling tussen inkomensgroepen en het voorkomen dat armoede zou toenemen in 2024, was de gerichtheid van de maatregelen een aandachtspunt in deze afweging. Ook heeft het kabinet de voorkeur gegeven aan het inzetten van structurele maatregelen, om zo een koopkrachtdaling door het aflopen van incidenteel beleid te beperken in toekomstige jaren.

³ Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 699.

⁴ Kamerstukken II, 2022/23, 26 448, nr. 719.

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/23, Aanhangsel van de handelingen 2685.

Het koopkrachtpakket voor 2024 bevat onder meer maatregelen in de huurtoeslag, het kindgebonden budget en het in 2024 bevroren van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van de bijstandshoogte. Het kabinet heeft voor deze maatregelen gekozen omdat uit berekeningen van het CPB⁶ blijkt dat hiermee het aantal personen (huurtoeslag, bijstand) en kinderen (kindgebonden budget) in armoede op de meest kosteneffectieve manier wordt gereduceerd. Hierin heeft het kabinet meegewogen dat het gelet op de demissionaire status passend is om zo gericht mogelijk te werk te gaan. Met het maatregelenpakket wordt voldaan aan de verzoeken in de motie Marijnissen-Van der Plas⁷ en de motie Van Apeldoorn⁸.

Er zijn andere manieren om het besteedbaar inkomen van kwetsbare huishoudens – waaronder bijstandsgerechtigden – te ondersteunen om zo een toename van armoede te voorkomen. In grote lijnen kan dit door het inkomen uit loon of uitkering te verhogen (bijvoorbeeld via een hoger minimumloon en/of uitkeringen), door fiscale ingrepen (bijvoorbeeld via een hogere algemene heffingskorting) of door het verhogen van een toeslag of de kinderbijslag. Dit soort keuzes en de manier waarop die van dekking worden voorzien, hebben gevolgen voor het inkomen en de stimulans tot deelname aan de arbeidsmarkt van mensen. Ook hebben de keuzes financiële consequenties voor de Rijksbegroting en, in sommige gevallen, de loonkosten van werkgevers. Het is tegen die achtergrond van afwegingen tussen inkomensondersteuning, het zorgen dat (meer) werken loont en gezonde overheidsfinanciën dat het kabinet tot de keuze is gekomen van het koopkrachtpakket in 2024, waarmee gericht het aantal personen en kinderen in armoede wordt beperkt.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering het met hen eens is dat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting bij veel gezinnen tot grote financiële problemen heeft geleid. Sinds 2012 wordt de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in het referentieminimumloon voor de sociale zekerheid (exclusief de AOW) in halfjaarlijkse stappen afgebouwd tot eenmaal de algemene heffingskorting. Volgens huidige inzicht is die afbouw in 2036 voltooid. Dit komt onder meer doordat het afbouwtempo meermaals is getemporeerd en de afbouw gedurende 2024 wordt bevroren. Dit heeft gevolgen voor de hoogte van bijvoorbeeld een bijstandsuitkering. Het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting is echter niet de enige relevante ontwikkeling. 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. Tabel 2 toont CBS-data over de mediane koopkrachtontwikkeling van huishoudens bij wie een bijstandsuitkering de voornaamste inkomensbron vormt over de periode 2012–2022.

⁶ CPB, Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede, juni 2023.

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36 392, nr. 3.

⁸ Kamerstukken I 2022/23, 36 350 IX, I.

Tabel 2: Mediane koopkrachtontwikkeling van huishoudens met bijstand als voornaamste inkomensbron

Jaar	Koopkrachtontwikkeling
2012	– 1,8%
2013	– 1,5%
2014	2,1%
2015	1,2%
2016	1,5%
2017	0,8%
2018	0,0%
2019	0,8%
2020	1,7%
2021	0,3%
2022	4,4%

De tabel toont dat de mediane koopkracht van bijstandsgerechtigden de afgelopen periode in de meeste jaren is toegenomen. Hier staat tegenover dat deze huishoudens relatief veel last hebben van de hoge energieprijzen. Deze cijfers geven echter geen aanleiding om te concluderen dat de afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek van de bijstand de afgelopen jaren tot grote financiële problemen heeft geleid bij bijstandsgerechtigden.

De leden van de fractie van de SGP vragen of het klopt dat de armoede vanaf 2025 weer stijgt doordat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting dan wordt hervat en waarom er niet voor gekozen is om de afbouw langer dan een jaar te bevriezen. Het klopt dat het onderhavige wetsvoorstel ervoor zorgt dat er in 2024 geen afbouw plaatsvindt van het aantal maal AHK in het referentieminimumloon van de sociale zekerheid (exclusief de AOW). Het voorgaande antwoord laat zien dat bij een hervatting van de afbouw niet zondermeer kan worden geconcludeerd dat dit leidt tot een lagere bijstandshoogte of tot een toename van het aantal personen en/of kinderen in armoede, omdat het kabinet dit meeweegt in de integrale koopkrachtbesluitvorming.

De leden van de fractie van de SGP vragen hoe de regering terugziet op de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het belastingstelsel, of de regering ziet dat deze afbouw tot een grote belastingkloof tussen een- en tweeverdieners heeft geleid, en of de regering bereid is deze afbouw te heroverwegen en/of de dubbele algemene heffingskorting in het belastingstelsel te herintroduceren. Het kabinet vindt de hoge lastendruk van alleenverdieners onwenselijk. Het kan ertoe leiden dat huishoudens minder werken dan ze zouden willen. Deze hoge lastendruk hangt vooral samen met belastingmaatregelen om arbeidsparticipatie van de niet-werkende partner te stimuleren. Het afschaffen van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner (ook wel bekend als de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting) is een van die maatregelen. In 2023 is de overdraagbaarheid volledig afgebouwd. Ook de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de fors verhoogde arbeidskorting stimuleren de arbeidsparticipatie, maar vergroten het verschil in lastendruk tussen alleen- en tweeverdieners. Dit is een bekend effect en het kabinet heeft er niet voor gekozen om de dubbele algemene heffingskorting te herintroduceren. Er is een groep alleenverdieners bij wie de loongerelateerde uitkering⁹ (zoals WIA of WW) van één van beide partners (nagenoeg) het enige inkomen vormt. Het gaat om een groep van ongeveer 6.500 huishoudens.

⁹ Ook wel bekend als loondervingsuitkering. Het kan bijvoorbeeld gaan om uitkeringen op grond van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), Ziektewet (ZW), Werkloosheidswet (WW) en de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen (IOW).

Door samenloop van regelingen en ondanks een netto-inkomen rond het sociaal minimum, ontvangen zij toch minder toeslag dan een vergelijkbaar paar met een bijstandsuitkering. Het kabinet heeft de afgelopen maanden hard gewerkt aan oplossingsrichtingen voor deze groep. Op Prinsjesdag is uw Kamer geïnformeerd over een tijdelijke overbruggingsmaatregel voor 2024–2027. Gemeenten zien onder voorwaarden mogelijkheid om deze uit te voeren. Het kabinet committeert zich aan een structurele oplossing via de fiscaliteit. Hiertoe wordt een gerichte herinvoering van de uitbetaling van de AHK voor de betreffende doelgroep uitgewerkt, waarbij eenvoud voor de doelgroep een belangrijke factor is in de uiteindelijke vormgeving. De uitvoeringsgevolgen worden in kaart gebracht om invoering per 2028 mogelijk te maken¹⁰.

1. Inkomenseffecten

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de doorrekening van het effect van de voorgestelde maatregel op het aandeel personen en kinderen in armoede per 2024 kan delen en waarom dit effect te klein is om weer te geven. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen welk (numeriek) effect de maatregel uit dit wetsvoorstel heeft op het aantal personen en kinderen dat leeft in armoede. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen dat het wetsvoorstel een beperkt armoede reducerend effect heeft. Door de voorgestelde maatregel neemt het aantal personen in armoede in 2024 af met circa 7.400, waarvan 2.500 kinderen. Deze effecten volgen uit berekeningen met het microsimulatiemodel Mimosi, dat het CPB en het Ministerie van SZW gebruiken voor het berekenen van koopkracht- en armoedecijfers.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering of bekend is in welke mate de maatregel uit dit wetsvoorstel bijdraagt aan de totale koopkrachtverbetering van mensen in deze uitkeringssituaties. In de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven dat het wetsvoorstel tot positieve inkomenseffecten leidt bij bijstandsgerechtigden (voorbeeldhuishoudens). Het inkomenseffect varieert tussen +0,3% bij een alleenstaande ouder met 2 kinderen (6 en 11 jaar) in de bijstand en +0,6% bij zowel een alleenstaande in de bijstand als een paar in de bijstand met 2 kinderen (6 en 11 jaar). Deze inkomenseffecten zijn onderdeel van de totale verwachte koopkrachtontwikkeling, die in de SZW-begroting 2024¹¹ voor deze voorbeeldhuishoudens respectievelijk uitkomen op +2,7%, –0,4% en +4,5%.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat het netto-inkomenseffect van de voorgestelde maatregel is. De maatregel uit het onderhavige wetsvoorstel verhoogt het netto-jaarinkomen van een alleenstaande bijstandsgerechtigde met € 170 en dat van een paar met een algemene bijstandsuitkering met € 242 ten opzichte van het basispad. Dit is het resultaat van een hogere uitkeringsnorm, omdat een hogere algemene heffingskorting wordt toegepast in de berekening hiervan.

2. Financiële gevolgen

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering de budgettaire gevolgen van het voorstel kan uitsplitsen naar de vijf wetten waarop de maatregel effect heeft (Participatiewet, Wet inkomensvoorziening oudere

¹⁰ Kamerbrief – Alleenverdienende huishoudens voortgang aanpak bij samenloop van regeling | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl.

¹¹ Hierin is geen rekening gehouden met de gevolgen van Kamermoties en amendementen die na Prinsjesdag 2023 zijn ingediend.

en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Toeslagenwet (TW) en Algemene nabestaandenwet (ANW)). Deze leden vragen tevens of de regering het gehele cumulatieve bedrag dat gemoeid is met deze maatregel, dus ook het bedrag na 2028, kan uitrekenen en toelichten. Tabel 3 hieronder bevat de gevraagde uitsplitsing van de budgettaire gevolgen naar de relevante regelingen. Bij de tabel hoort een belangrijk voorbehoud. Naar de toekomst toe worden de budgettaire ramingen onzekerder. Vanaf 2029 speelt hierbij ook een rol dat in deze jaren wordt verondersteld dat er geen wijzigingen plaats vinden in het zittend bestand van de uitkeringen. Er is geen structureel budgettair effect.

Tabel 3: Budgettaire effecten maatregel (bedragen x € mln.)

Uitgaven	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036
Participatiewet	115	207	226	229	232	232	232	232	232	211	133	55	0
Bbz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
IOAW	3	5	5	5	4	4	4	4	4	3	2	1	0
IOAZ	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Anw	3	7	8	7	7	7	7	7	7	7	4	2	0
AIO	6	12	14	14	15	15	15	15	15	14	9	4	0
TW	5	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	5	0
Totaal	127	227	247	249	252	252	252	252	252	229	147	64	0

Hetzelfde voorbehoud geldt voor het cumulatieve bedrag. Het cumulatieve bedrag buiten de begrotingshorizon (na 2028) is daarom minder accuraat dan het cumulatieve bedrag binnen de begrotingshorizon. Tot en met 2028 is het cumulatieve bedrag € 1,101 miljard; van 2029 tot en met 2035 is het cumulatieve bedrag € 1,445 miljard; voor de gehele periode gaat het om € 2,546 miljard.

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