

36 607

Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2025, 2026 en 2027 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG
Ontvangen 15 oktober 2024

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN DEEL	1
2. Hoofdpijnen van het voorstel	4
2.2 Aanpassing afbouwpad dubbele algemene heffingskorting	7
2.4 Effecten en neveneffecten	7
3. Verhouding tot nationale wetgeving	9
4. Gevolgen	10
4.1 Inkomenseffecten	10
4.3 Alleenverdienersproblematiek	12
7. Financiële gevolgen voor het Rijk	13

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie Financiën over haar bevindingen inzake bovengemeld wetsvoorstel. De regering is erkentelijk voor de getoonde belangstelling en de vragen van de leden van de fracties van VVD, NSC, D66, CDA, SGP, GroenLinks-PvdA en ChristenUnie. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. De regering vertrouwt erop de in het verslag gestelde vragen in deze nota naar tevredenheid te hebben beantwoord.

I. ALGEMEEN DEEL

De leden van de fractie van NSC vragen om een precieze berekening van de gevolgen voor mensen op bijstandsniveau van het onderhavige wetsvoorstel en van de wijzigingen in de belastingtarieven en algemene heffingskorting (AHK). In onderstaande tabel vindt u de gevolgen van de fiscale maatregelen die zijn voorgesteld bij de Miljoenennota voor de verwachte bijstandshoogte in 2025 op basis van de MEV-raming. De bijstand wordt twee keer per jaar vastgesteld, in januari en in juli. Deze vaststelling vindt kort voor deze maanden plaats. Daarom is op dit moment niet zeker wat de bijstandsbedragen in 2025 zijn.

De maatregelen uit de Miljoenennota zorgen ervoor dat de bijstandshoogte op jaarbasis voor alleenstaanden naar verwachting met € 206 stijgt en voor paren met € 295 in 2025¹. De bijstandshoogte wordt bepaald door het referentieminimumloon te berekenen. Hierbij wordt het netto-inkomen vanuit het bruto wettelijk minimumloon (WML) berekend. In deze berekening wordt de algemene heffingskorting (AHK) toegepast volgens artikel 37, lid 2 van de Participatiewet. Dit is 157,5% van de hoogte van de algemene heffingskorting in het onderhavige wetsvoorstel en volgens de huidige wet 155% in januari 2025 en 152,5% in juli 2025). De fiscaliteit van een niet-werkende wordt gevolgd. Daarom wordt de arbeidskorting niet toegepast. De bijstandshoogte voor alleenstaanden is gelijk aan 70% van het netto referentieminimumloon, voor paren is dit 100%.

Ondanks de verlaging van de algemene heffingskorting met € 335 stijgt de bijstandshoogte. Dit komt ten eerste doordat de AHK vanaf een inkomen ter hoogte van het WML (voltijds op jaarbasis, € 28.406 in 2025) gaat afbouwen, waar dit anders vanaf circa € 25.000 zou afbouwen. Dit beperkt de daling van de AHK in de berekening van het netto referentieminimumloon. Ten tweede staat tegenover de verlaging van de AHK een verdere verlaging van het belastingtarief in de nieuwe eerste belasting-schijf. Door de koppeling aan het referentieminimumloon hebben bijstandsgerechtigden hier ook voordeel van. In de berekening van het netto referentieminimumloon ligt de totale inkomstenbelasting over heel 2025 € 362 lager.

Tabel1: Vergelijking verwachte netto bijstandshoogte in januari en juli 2025 met beleid na voorjaarsnota (VJN) en beleid na miljoenennota (MJN) (– = negatief voor het netto-inkomen).

	Bijstand januari 2025			Bijstand juli 2025		
	VJN	MJN	Verschil	VJN	MJN	Verschil
(1) Bruto minimumloon	28.406	28.406	0	29.020	29.020	0
<i>(2) Inkomstenbelasting schijftarieven</i>	– 10.532	– 10.174	358	– 10.752	– 10.387	365
<i>(3) Algemene heffingskorting</i>	4.940	4.833	– 107	4.801	4.774	– 27
(4 = 2 – 3) Te betalen inkomstenbelasting	– 5.592	– 5.341	251	– 5.951	– 5.613	338
(5 = 1 – 4) Netto referentie-minimumloon	22.814	23.065	251	23.069	23.407	338
(6 = 5 * 70%) Netto bijstand alleenstaanden	15.970	16.145	176	16.148	16.385	237
(7 = 5 * 100%) Netto bijstand paren	22.814	23.065	251	23.069	23.407	338

De leden van de fractie van NSC vragen ook of er mogelijkheden zijn om de toeslag op basis van de Toeslagenwet automatisch aan te laten vragen of toe te kennen. De Toeslagenwet kent de wettelijke bepaling dat de aanvullende toeslag alleen op aanvraag mag worden toegekend (artikel 11 eerste lid Toeslagenwet). Ambtshalve toekenning van de aanvullende toeslag vereist daarom een wetswijziging en aanpassingen aan lagere regelgeving. Een wetswijziging houdt over het algemeen een termijn van gemiddeld twee jaar in.

Om het recht op een aanvullende toeslag vast te stellen dienen verschillende onderdelen beoordeeld te worden. Allereerst de inkomenssituatie van de uitkeringsgerechtigde zelf. Daarnaast dient de leefvorm van de uitkeringsgerechtigde vastgesteld te worden (gehuwd/samenwonend, alleenstaand of woningdeler) om de hoogte van de toepasselijke norm vast te stellen. Tenslotte dient het inkomen van de partner vastgesteld te worden. Om deze beoordelingen te kunnen uitvoeren is naast informatie uit de diverse bronnen waar Uitvoeringsinstituut Werknemers-verzekeringen (UWV) over beschikt, ook aanvullende informatie van de

¹ Bedragen over heel 2025 zijn een gemiddelde van de verwachte bedragen in januari 2025 en juli 2025.

uitkeringsgerechtigde zelf nodig. Te denken valt aan informatie over de leefvorm en het partnerinkomen.

Aan de hand van de huidige wetgeving mag informatie over anderen dan de uitkeringsgerechtigde slechts onder specifieke omstandigheden door UWV worden ingezien. Denk hierbij aan informatie over de medebewoner, zoals of deze studeert. Dit geldt ook voor het partnerinkomen. Andere informatie is niet inzichtelijk in systemen, zoals of er sprake is van commerciële verhuur aan een medebewoner en of er sprake is van bloedverwantschap.

Omdat niet alle benodigde informatie om het recht op een aanvullende toeslag vast te kunnen stellen beschikbaar is, zonder informatieverstrekking door de uitkeringsgerechtigde, is automatische toekenning op dit moment niet mogelijk. Wanneer de criteria voor het recht op de aanvullende toeslag vereenvoudigd worden en UWV de beschikking heeft over alle relevante informatie om het recht vast te stellen, zou automatische toekenning mogelijk zijn. Ten overvloede wijs ik uw Kamer er nog op dat automatische toekenning van een recht ook inhoudt dat de uitkeringsgerechtigde plichten krijgt. Nader onderzocht dient te worden welke plichten redelijkerwijs van iemand gevraagd kunnen worden, wanneer iemand zelf geen aanspraak op het betreffende recht heeft gedaan.

De leden van de fractie van NSC vragen ook waarom de voorgestelde maatregel is ingediend als apart wetsvoorstel en niet in het Belastingplan 2025. In tegenstelling tot de maatregelen in het Belastingplan zelf is het onderhavige wetsvoorstel niet fiscaal van aard. Hoewel er sprake is van een heffingskorting, gaat het hier niet om de fiscale behandeling van uitkeringen maar om een wijziging in de berekening van de uitkeringshoogte. Hiervoor moeten socialezekerheidswetten worden gewijzigd, zijnde de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet. Het kabinet heeft het wetsvoorstel ingediend als onderdeel van het Pakket Belastingplan om de samenhang in en integrale besluitvorming over de koopkrachtmaatregelen te bevorderen.

De leden van de fractie van D66 vragen naar de relatie tussen het wetsvoorstel en de eenverdienersproblematiek. De eenverdienersproblematiek (hierna: alleenverdienersproblematiek) betreft een samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid waardoor een groep huishoudens een lager besteedbaar inkomen heeft dan een vergelijkbaar huishouden met een volledige bijstandsuitkering. Dit komt doordat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon (de berekening van de hoogte van de bijstand) nog niet voltooid is, terwijl de afbouw van de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner in de inkomstenbelasting al wel voltooid is. Als beide afbouwpaden niet synchroon verlopen, heeft een alleenverdienershuishouden met een loondervings- of Wajonguitkering recht op een lagere maximale algemene heffingskorting dan waarmee wordt gerekend in de hoogte van de bijstand voor een echtpaar. (Thans 100% tegenover 157,5% in de bijstand.) Het verschil zorgt ervoor dat het alleenverdienershuishouden een lager besteedbaar inkomen heeft dan het paar met bijstand. Dit verschil wordt kleiner naar mate de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon ook wordt afgebouwd naar 100%. Het onderhavige wetsvoorstel bevriest deze afbouw voor drie jaar. Gegeven het voorgestelde afbouwtempo van de dubbele AHK vanaf 2028 zal de afbouw naar 100% naar huidig inzicht voltooid zijn per 1 januari 2039 in plaats van per 1 januari 2036. De duur van de alleenverdienersproblematiek wordt daarmee eveneens verlengd tot 2039.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen of de regering van mening is dat huishoudens op het sociaal minimum alleen tijdens de kabinetsperiode ondersteund dienen te worden, en na de kabinetsperiode niet meer. Het kabinet is van mening dat huishoudens op het sociaal minimum zowel tijdens als na de kabinetsperiode ondersteund moeten worden. Daarom heeft het kabinet ook een aantal structurele maatregelen genomen die ook doorwerken na de kabinetsperiode. Zo verlaagt het kabinet de belastingen via de introductie van een extra schijf in de inkomstenbelasting met een verlaagd tarief, wat ook doorwerkt in hogere netto-uitkeringen. Daarnaast verhoogt het kabinet de huurtoeslag vanaf 2026 en vanaf 2027 wordt het eigen risico meer dan gehalveerd. Dat zijn maatregelen die de inkomenspositie van mensen op het sociaal minimum structureel verbeteren.

Wat betreft het bevriezen van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de bijstand: dit is voor het kabinet een dilemma. Enerzijds hecht het kabinet eraan dat de dubbele AHK in de bijstand wordt afgebouwd naar 1, omdat dit de stap naar werk vanuit de bijstand financieel aantrekkelijker maakt, en omdat het bijdraagt aan vereenvoudiging. Bestaande problemen met de Toeslagenwet, waarbij alleenverdieners een inkomen kunnen hebben dat lager is dan een vergelijkbaar huishouden met bijstand, hangen bijvoorbeeld samen met de dubbele AHK in de bijstand. Afbouw van de dubbele AHK acht het kabinet daarom wenselijk. Tegelijkertijd ziet het kabinet ook dat de inkomenspositie van huishoudens op het sociaal minimum momenteel kwetsbaar is en dat afbouw van de dubbele AHK kan leiden tot oplopende armoede. Het acht het daarom *op dit moment* niet wenselijk om het inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verlagen, en heeft dus besloten om de afbouw voor drie jaar te pauzeren.

Deze leden vragen ook wat op langere termijn het beleid van de regering is rondom het sociaal minimum, en of het de bedoeling is dat het sociaal minimum hoger komt te liggen, gelijk blijft of lager komt te liggen. Vooropgesteld zij dat voor het kabinet het totale besteedbaar inkomen relevant is, en niet alleen de hoogte van de netto-bijstand (of andere minimumuitkering). Dit kabinet verhoogt het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum, onder meer door de belastingen te verlagen (wat doorwerkt in hogere netto-uitkeringen), de huurtoeslag te verhogen en het eigen risico meer dan te halveren. In aanvulling daarop zorgt de voorliggende maatregel ervoor dat de netto-bijstand de komende drie jaar niet daalt. Per saldo leiden de maatregelen van het kabinet tot een hoger besteedbaar inkomen voor huishoudens op het sociaal minimum, zoals ook terug te zien is in de koopkrachtcijfers. Zoals vermeld in het regeerprogramma, heeft het kabinet daarnaast de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel, en van onderdelen van de sociale zekerheid. Deze hervorming moet bijdragen aan de versterking van de inkomensbasis. Het kabinet zal waar nodig aandacht schenken aan de onderlinge samenhang en de relatie met het minimumloon.

Deze leden vragen voorts waarom de regering er niet voor heeft gekozen om de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand te bevriezen voor vier in plaats van drie jaar, en waarom er gekozen is voor een tijdelijke in plaats van een structurele maatregel. Het kabinet benadrukt dat dit een lastig dilemma is. Enerzijds hecht het kabinet eraan dat de dubbele AHK in de bijstand wordt afgebouwd naar een enkele AHK, omdat dit de stap naar werk vanuit de bijstand financieel aantrekkelijker maakt, en omdat het bijdraagt aan vereenvoudiging. De

situatie waarin sommige alleenverdieners een inkomen kunnen hebben dat lager is dan een vergelijkbaar huishouden met bijstand, hangen bijvoorbeeld samen met de dubbele AHK in de bijstand. Afbouw van de dubbele AHK acht het kabinet daarom wenselijk. Tegelijkertijd ziet het kabinet ook dat de inkomenspositie van huishoudens op het sociaal minimum momenteel kwetsbaar is en dat afbouw van de dubbele AHK kan leiden tot oplopende armoede. Het kabinet heeft geprobeerd om recht te doen aan beide belangen en om hierin een balans te vinden. Dat heeft geleid tot het voorstel om de afbouw voor drie jaar te pauzeren.

Deze leden vragen ook in hoeverre de regering het niet verlagen van uitkeringen ziet als het ondersteunen van groepen mensen, en in hoeverre de insteek van de voorgestelde maatregel is om daadwerkelijk groepen die in de knel zitten te steunen. Het kabinet erkent dat huishoudens op het sociaal minimum er ten opzichte van het afgelopen jaar niet op vooruitgaan door deze maatregel. Tegelijkertijd geldt dat huishoudens op het sociaal minimum met deze maatregel in de komende jaren (tot 2039) beter af zijn dan in wanneer het kabinet deze maatregel niet zou hebben genomen. In die zin biedt deze maatregel wel degelijk tijdelijke ondersteuning aan huishoudens op het sociaal minimum. Zoals echter benoemd in eerdere antwoorden, is er sprake van een dilemma voor het kabinet. Enerzijds is afbouw van de dubbele AHK in de bijstand wenselijk, anderzijds is de inkomenspositie van huishoudens op het sociaal minimum momenteel kwetsbaar. Het kabinet heeft geprobeerd om hierin een balans te vinden, en dat heeft geleid tot het voorstel om de afbouw met drie jaar te pauzeren.

Deze leden vragen tot slot of het effectief is om de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de bijstand te pauzeren en gelijktijdig de hoogte van de AHK te verlagen. Het kabinet kijkt naar het gehele koopkrachtbeeld voor uitkeringsgerechtigden. In de keuze voor een evenwichtig koopkrachtbeeld heeft het kabinet besloten om de AHK te verlagen en met de opbrengst het belastingtarief in de nieuwe eerste schijf van de inkomstenbelasting aanvullend verder te verlagen. Per saldo gaat een alleenstaande op het sociaal minimum er volgend jaar 1,3% op vooruit. Ondanks de verlaging van de algemene heffingskorting met € 335 stijgt de bijstandshoogte. Dit komt bovenal door de reguliere halfjaarlijkse indexering van de bijstand op basis van de stijging van het wettelijk minimumloon. Daarnaast gaat de AHK vanaf het WML afbouwen, waar dit anders vanaf circa € 25.000 zou afbouwen. In de berekening van het referentieminimumloon voor de bijstand beperkt dit de daling van de AHK. Tot slot staat tegenover de verlaging van de AHK een verdere verlaging van het belastingtarief in de nieuwe eerste belastingschijf. Door de koppeling aan het referentieminimumloon hebben bijstandsgerechtigden hier ook voordeel van. De tabel in het antwoord op de eerste vraag van de leden van de fractie van NSC toont de vergelijking van de bijstandshoogte na de Voorjaarsnota 2024 en na de Miljoenennota 2025.

De leden van de fractie ChristenUnie vragen waarom wordt gekozen voor een eenmalige pauzering, en niet voor een structurele oplossing. Het kabinet benadrukt dat dit een lastig dilemma is, zoals ook is benoemd in eerdere antwoorden. Enerzijds hecht het kabinet eraan dat de dubbele AHK in de bijstand wordt afgebouwd naar een enkele AHK, omdat dit de stap naar werk vanuit de bijstand financieel aantrekkelijker maakt, en omdat het bijdraagt aan vereenvoudiging. Bestaande problemen zoals met de Toeslagenwet en de alleenverdienersproblematiek, waarbij alleenverdienerhuishoudens een besteedbaar inkomen kunnen hebben dat lager is dan dat van een vergelijkbaar huishouden met bijstand, hangen bijvoorbeeld samen met de dubbele AHK in de bijstand. De afbouw van de dubbele AHK acht het kabinet daarom wenselijk. Ander-

zijds ziet het kabinet ook dat de inkomenspositie van huishoudens op het sociaal minimum kwetsbaar is en dat afbouw van de dubbele AHK kan leiden tot oplopende armoede. Het kabinet heeft geprobeerd om recht te doen aan beide belangen en om hierin een balans te vinden. Dat heeft geleid tot het voorstel om de afbouw voor drie jaar te pauzeren.

Deze leden vragen tevens naar welke meer structurele oplossingen door de regering gezien worden met betrekking tot het structureel verhelpen van de eenverdienersproblematiek. Zij vragen of de regering kan laten zien wat de budgettaire en koopkrachtgevolgen zijn als de afbouw van de dubbele AHK in één keer wordt doorgevoerd met koopkrachtreparatie en welke verschillende varianten hierbij gezien worden.

Bij meer structurele oplossingen kan gedacht worden aan beleidsopties die de oorzaak van de problematiek wegnemen. De problematiek is opgetreden doordat de uitbetaling van de AHK aan de minstverdienende partner (ook wel bekend als de overdraagbaarheid van de AHK) en de dubbele AHK in de hoogte van de bijstand niet gelijktijdig zijn afgebouwd.

Inmiddels is de uitbetaling van de AHK aan de minstverdienende partner volledig afgebouwd. De afbouwpaden zouden in theorie op twee manieren geharmoniseerd kunnen worden. Een manier is door de dubbele AHK in de bijstandssystematiek te verlagen tot eenmaal AHK. De andere manier is door de uitbetaling van de AHK aan de minstverdienende partner opnieuw in te voeren en op het niveau te brengen van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek en beiden de komende jaren in hetzelfde tempo af te bouwen. Voorgaande kabinetten hebben geconstateerd dat deze mogelijkheden te ingrijpend zijn. De eerste optie verlaagt de uitkering van alle bijstandsgerechtigden in één keer en leidt daarmee tot grote negatieve inkomenseffecten. De tweede optie betekent een (gedeeltelijke) herinvoering van de uitbetaling van de AHK aan de minstverdienende partner. Deze optie is kostbaar en heeft gevolgen voor de prikkel om te (gaan) werken.

Het volledig afbouwen van de dubbele AHK in de bijstand in één keer kan op verschillende manieren worden gecompenseerd. De netto bijstandshoogte daalt niet als dit in 2025 wordt gecompenseerd met een verhoging van de AHK met € 1.765 of een verlaging van het tarief in de eerste schijf van de inkomstenbelasting met 6,11%. Als ervoor wordt gekozen om deze compensatie structureel in te zetten dan kost deze verhoging van de AHK ongeveer € 13 miljard structureel. De verlaging van het tarief in de eerste schijf van inkomstenbelasting met 6,11% kost ongeveer € 21,5 miljard structureel. Het is niet mogelijk om de daling van de netto bijstand in 2025 te compenseren met een verhoging van het WML, omdat dit niet per 1 januari 2025 uitvoerbaar is.

Een verhoging van het WML per 1 januari 2026 is eventueel wel mogelijk. De kosten van een eventuele verhoging van het WML hangen af van de vormgeving van de verhoging, bijvoorbeeld of de koppeling met de AOW-hoogte in standgehouden wordt.

Deze leden geven daarnaast aan een verantwoording te willen voor het wel tegemoetkomen van uitkeringsgerechtigden, maar niet van alleenverdieners voor wie de dubbele AHK wel geheel is afgeschaft. Voorts vragen deze leden waarom de regering deze lappendeken en fundamentele ongelijkheid tussen groepen laat bestaan. Het kabinet deelt niet de mening dat het wel uitkeringsgerechtigden tegemoetkomt, maar niet alleenverdieners. Zo laat het verwachte koopkrachtbeeld voor 2025 een evenwichtig beeld zien tussen groepen en gaan zowel uitkeringsgerech-

tigden als alleenverdieners er in doorsnee op vooruit wanneer rekening wordt gehouden met alle voorgenomen maatregelen voor het komend jaar.

Voor alleenverdieners geldt verder dat in 2009 gestart is met het geleidelijk afbouwen van 100% naar 0% van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner/partner zonder inkomen die geboren is op of na 1 januari 1963. Het doel van deze afbouw was het stimuleren van meer arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van beide partners. Een doelstelling die het huidige kabinet ondersteunt. Dit leidde er echter toe dat de bijstand financieel aantrekkelijker zou kunnen worden dan werken. Daarom is vanaf 2012 beleid ingezet voor de afbouw van de dubbele AHK voor personen met een bijstandsuitkering. Ook de beleidslijn dat de bijstand financieel niet aantrekkelijk zou moeten zijn dan werken, ondersteunt het huidige kabinet.

Omdat de afbouwpaden niet gelijktijdig zijn verlopen, is de onwenselijke situatie ontstaan waarin sommige alleenverdieners met een uitkering een lager besteedbaar inkomen hebben dan vergelijkbare huishoudens met een bijstandsuitkering. Daarom is de «tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek» uitgewerkt. Deze regeling maakt het (vanaf volgend jaar) mogelijk voor het college van burgemeester en wethouders een tegemoetkoming toe te kennen aan een afgebakende doelgroep van alleenverdieners.

Voor AOW'ers geldt ten slotte dat zij niet dezelfde mogelijkheden hebben om hun inkomenspositie te verbeteren, bijvoorbeeld door het vinden van een baan, als andere groepen. Het kabinet acht het hanteren van een dubbele heffingskorting voor de vaststelling van de AOW daarom als uitlegbaar.

2.2 Aanpassing afbouwpad dubbele algemene heffingskorting

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering heeft overwogen om de afbouw in de jaren na 2027 te versnellen zodat het moment waarop de dubbele AHK in de bijstand volledig is afgebouwd niet naar 2039 opschuift. Een eventuele versnelling van de afbouw van de dubbele AHK na 2027 valt buiten de huidige kabinetsperiode. Bovendien past een versnelling van de afbouw na 2027 niet bij de voornemens van dit kabinet op het gebied van de koopkracht van sociale minima en het tegengaan van armoede. Een versnelling zou er namelijk voor zorgen dat de koopkrachtontwikkeling voor bijstandsgerechtigden na 2027 negatiever wordt dan bij de nu voorziene afbouw. Derhalve heeft dit kabinet niet overwogen om de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand na 2027 te versnellen.

2.4 Effecten en neveneffecten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen naar de kosten van het drie jaar langer laten bestaan van de structurele fiscale oplossing voor de alleenverdienersproblematiek. Door het pauzeren van de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon neemt de budgettaire derving van de structurele fiscale oplossing toe in de periode 2028 t/m 2038. Dit volgt uit de langere duur van de problematiek (t/m 2038 in plaats van t/m 2035) en het extra aantal betrokken huishoudens per jaar. Het betreft € 30 miljoen extra derving in 2028, aflopend naar € 7 miljoen in 2038. Cumulatief betreft de extra derving € 253 miljoen over de gehele periode. Een verlenging van de alleenverdienersproblematiek met drie jaar betekent ook dat er drie jaar langer sprake is van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. De hoogte van deze extra uitvoeringskosten moet

nog nader bepaald worden maar zal in lijn liggen met de inschattingen van de uitvoeringskosten zoals opgenomen in de Uitvoeringstoets bij de wetswijziging (€ 190.000 per jaar).

Deze leden vragen ook of de volledige afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand de beoogde structurele oplossing voor de alleenverdienersproblematiek is. Zij vragen hoe dit te rijmen valt met de gestelde doelstelling om armoede te verminderen de koopkracht van mensen op het sociaal minimum te verbeteren. Het kabinet hecht eraan dat de dubbele AHK in de bijstand wordt afgebouwd naar 1. Dit zorgt ervoor dat de stap naar werk vanuit de bijstand financieel aantrekkelijker wordt en dat alleenverdieners niet meer een inkomen hebben dat lager is dan een vergelijkbaar huishouden met bijstand.

Deze leden vragen vervolgens of dit ervoor zorgt dat mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn om het sociaal minimum niet te laten dalen, of de regering erkent dat dit kan door het verhogen van de AHK of het verhogen van het WML en welke andere maatregelen de regering ziet. Het kabinet ziet ook dat de inkomenspositie van huishoudens op het sociaal minimum momenteel kwetsbaar is en dat afbouw van de dubbele AHK als losstaande maatregel kan leiden tot oplopende armoede. De effecten voor mensen op het sociaal minimum kunnen op verschillende manieren worden gemitigeerd. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door een verhoging van de AHK of het WML, maar ook op andere manieren. Het kabinet heeft in de augustusbesluitvorming gekozen voor een verlaging van de belastingen via de introductie van een extra schijf in de inkomstenbelasting met een verlaagd tarief, wat ook doorwerkt in hogere netto-uitkeringen. Daarnaast verhoogt het kabinet de huurtoeslag vanaf 2026 en vanaf 2027 wordt het eigen risico meer dan gehalveerd. Dat zijn maatregelen die de inkomenspositie van mensen op het sociaal minimum structureel verbeteren en daarmee bijdragen aan een structurele verlaging van armoede.

Ook wil het kabinet samen met betrokken partijen in een Nationaal Programma Armoede en Schulden de langetermijneffecten van armoede tegengaan. Het kabinet ziet dat er kinderen en jongeren zijn die opgroeien in gezinnen waar armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven en wil daarom samen met gemeenten ervoor zorgen dat het beleid om (kinder-)armoede aan te pakken verbetert. Ook zal het kabinet aandacht hebben voor de positie van werkende armen en het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen.

De leden van de fractie van de VVD geven aan graag een inschatting te ontvangen van de werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde maatregel en vragen of hier rekening mee is gehouden in de macro-economische verkenning. De maatregel is, zoals te doen gebruikelijk bij voorgenomen beleid, inderdaad onderdeel van de macro-economische verkenning (MEV) 2025 van het CPB. Het effect van deze maatregel op korte termijn is onderdeel van de MEV, maar niet separaat in kaart gebracht door het CPB. De maatregel heeft verder geen structurele werkgelegenheidseffecten, daar de afbouw van de dubbele heffingskorting in de bijstand tijdelijk gepauzeerd wordt, en vanaf 2028 weer verder gaat.

Deze leden vragen ook hoe de pauzering van de afbouw de inkomenspositie van huishoudens met twee werkende partners beïnvloedt, wat de gevolgen van de arbeidsactivering van de huishoudens zijn en hoe wordt voorkomen dat het voorliggende voorstel huishoudens fiscaal ontmoedigt om te werken. In antwoord hierop merkt het kabinet op dat de pauzering van de afbouw van de dubbele heffingskorting tijdelijk van aard is en geen

structurele werkgelegenheidseffecten heeft. Voor tweeverdieners zijn de (tijdelijke) gevolgen relatief gezien klein, aangezien de pauzering ziet op personen met een bijstandsuitkering. Ter illustratie: wanneer allebei de partners van een paar in de bijstand zonder kinderen een baan vinden ter hoogte van het WML, dan ligt hun inkomen (ook met het wetsvoorstel) meer dan twee keer zo hoog als het inkomen van een paar in de bijstand.

De leden van de fractie van CDA vragen of het een theoretische conclusie is dat hogere uitkeringen leiden tot beperkte negatieve gevolgen voor de financiële stimulans om vanuit de uitkering aan het werk te gaan, of dat er enige effecten in arbeidsparticipatie zijn te onderscheiden op de momenten dat de afbouw sneller of langzamer ging. Het kabinet gaat uit van het principe dat bij een hogere uitkering het inkomensverschil tussen uitkeringsgerechtigden en werkenden kleiner wordt en de financiële prikkel om te gaan werken lager ligt. Deze conclusie is lijn met een recente doorrekening van het CPB, waarin gekeken is naar de effecten van een hogere bijstandsuitkering². Hieruit blijkt dat een hogere bijstandsuitkering leidt tot een afname van het structurele arbeidsaanbod. Verschil met de CPB-doorrekening in het onderhavige wetsvoorstel is het tijdelijke karakter van de hogere uitkering, waardoor er geen effecten voorzien worden op het structurele arbeidsaanbod. De financiële stimulans om aan het werk te gaan neemt in het wetsvoorstel alleen tijdelijk af.

Deze leden vragen tevens hoe het kabinet kijkt naar de dubbele AHK binnen het sociaal minimum en het verlagen van armoede vanaf 2028. De regering ziet de dubbele AHK in de bijstand als één van de elementen die relevant zijn voor de hoogte van het besteedbaar inkomen op het sociaal minimum. Vanwege de samenloop met de eenverdienersproblematiek en effecten op de arbeidsparticipatie is het wenselijk om de dubbele AHK in de bijstand uiteindelijk af te bouwen naar 1.

3. Verhouding tot nationale wetgeving

De leden van de fractie van het CDA vragen om een reflectie over of het sociaal minimum het ijkpunt is bij de herziening van het stelsel van inkomensondersteuning. Het kabinet heeft de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel, en van onderdelen van de sociale zekerheid.

Het kabinet onderschrijft dat er een afhankelijkheid is tussen de hoogte van het sociaal minimum en aanvullende inkomensondersteunende maatregelen. Het kabinet schenkt waar nodig aandacht aan de relatie tussen het toeslagen- en belastingstelsel, het WML en de sociale zekerheid. In Spoor 2 van het programma Participatiewet in balans zal hierbij specifiek aandacht zijn voor de normensystematiek van de bijstand.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het kabinet terugblijkt op de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK aan de minstverdienende partner en op de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminiimumloon voor de bijstand. In 2009 is gestart met het afbouwen van de uitbetaling van de algemene heffingskorting (AHK) aan de minstverdienende partner die geboren is op of na 1 januari 1963 van 100% tot 0%. Het huidige kabinet staat nog steeds achter het streven naar meer arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van beide partners. Onder andere dit streven was destijds de reden om de uitbetaalbaarheid van de AHK af te bouwen. Zoals de leden van de fractie van het CDA overigens terecht opmerken, was ook het verbeteren van de overheidsfinanciën een

² CPB, Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede (cpb.nl)

reden om de uitbetaalbaarheid van de AHK af te bouwen. Door deze afbouw van de uitbetaling van de AHK zou de bijstand echter financieel aantrekkelijker kunnen worden dan werken. Daarom is vanaf 2012 beleid ingezet voor de afbouw van de dubbele AHK in de bijstandsnorm. Ook de beleidslijn dat de bijstand financieel niet aantrekkelijk zou moeten zijn dan werken, ondersteunt het huidige kabinet.

Deze leden vragen of deze maatregelen hebben geleid tot veel (financiële) problemen. Deze maatregelen kunnen niet in isolatie bekeken worden, omdat het inkomen van huishoudens ook door ander beleid en levensgebeurtenissen wordt beïnvloed. Armoedecijfers kunnen een indicatie voor deze combinatie van factoren zijn. Sinds 2011 zijn er armoedecijfers van het SCP beschikbaar. Deze laten zien dat armoede is gedaald van 7,2% van het aantal personen in 2011 tot naar verwachting 4,4% in 2025 volgens de MEV-raming van het CPB. Aan de andere kant is een groep huishoudens door de samenloop van maatregelen onder het sociaal minimum uit gekomen. Dat vindt het kabinet problematisch. Dat is dan ook de reden dat in dit Belastingplan een zo gericht mogelijke fiscale oplossing wordt voorgesteld voor de groep die dit raakt.

Het kabinet neemt alle signalen en zorgen mee bij de stappen die worden gezet richting de hervorming en vereenvoudiging van het belasting- en toeslagenstelsel. Onlangs is ook een rapport verschenen van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur over de alleenverdienersproblematiek³. In dit rapport zijn zes lessen opgenomen die geleerd kunnen worden uit de alleenverdienersproblematiek. Bij het nadenken over hervormingen, is wat mij betreft in het bijzonder de eerste les zeer waardevol. Die les is dat er waarde schuilt in het samenbrengen van meerdere narratieven, zienswijzen, perspectieven of overtuigingen gedurende het werken aan opgaven. Als verantwoordelijk bewindspersoon, zal ik waken voor een tunnelvisie.

4. Gevolgen

4.1 Inkomenseffecten

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen wat de koopkrachteleffecten in 2025 voor de doelgroepen van het voorliggende wetsvoorstel zouden zijn als de AHK niet wordt verlaagd met € 335 en in plaats daarvan het eerste schijftarief minder omlaaggaat en het voorliggende wetsvoorstel niet wordt uitgevoerd. Deze maatregelen zou een inkomenseffect van -0,1% hebben voor bijstandsgerechtigden. Deze leden vragen ook of dit een positief of een negatief effect zou hebben op de koopkracht van bijstandsgerechtigden. Dit zou een negatief effect hebben op de koopkracht van bijstandsgerechtigden.

Deze leden vragen tevens om een overzicht te geven van andere mogelijke maatregelen die de koopkracht van de doelgroep van het wetsvoorstel structureel te verbeteren, of de regering bij dit overzicht kan aangeven wat de voor- en nadelen zijn van deze maatregelen en waarom niet voor deze maatregelen is gekozen. Het kabinet verwijst hiervoor naar de CPB-publicatie *Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede*, die is opgesteld ten behoeve van het werk van de Commissie sociaal minimum. Deze CPB-publicatie gaat in op de effecten van zeven mogelijke maatregelen om het inkomen van huishoudens op het sociaal minimum te verhogen. Deze maatregelen zijn verhogingen van de huurtoeslag, de zorgtoeslag, de kinderbijslag, het kindgebonden budget,

³ Essay van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Sterke signalen, wisselende verhalen, 2024; bijlage bij Kamerstukken II 2024/25, 26 448, nr. 773.

het WML, de netto-bijstand (via een verhoging van de dubbele AHK in de bijstand) en een verhoging van de algemene heffingskorting (AHK). De publicatie gaat ook in op de voor- en nadelen van de verschillende maatregelen. Het kabinet heeft meerdere van de instrumenten die in de publicatie aan bod komen ingezet. Zo verhoogt het kabinet zowel het kindgebonden budget als de huurtoeslag.

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen wat de gevolgen zijn van de verlagingen van het sociaal minimum na 2027 voor de koopkracht van de groepen waar het om gaat en wat de gevolgen zijn voor het aantal mensen en kinderen in armoede. Na 2027 zal de stapsgewijze afbouw van de dubbele AHK in de bijstand worden hervat totdat deze uitkomt op 1, zoals aanvankelijk de bedoeling was. Het voorliggende wetsvoorstel heeft daarom geen structureel effect op de koopkracht van huishoudens. Om een illustratie te geven van het effect van de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand: Indien de dubbele AHK in de bijstand vanaf 2025 abrupt naar 1 zou gaan, dan zou de netto-bijstand voor ruim € 1.200 lager uitvallen voor alleenstaanden en circa € 1.750 lager uitvallen voor samenwonenden. De afbouw van de dubbele AHK leidt tot hogere armoede. Het kabinet kan echter niet zeggen hoe groot het effect in de praktijk na 2027 zal zijn, omdat het CPB in de armoederaming 2028 als laatste ramingsjaar hanteert.

De leden van de fractie van de VVD vragen of de gevolgen van onderhavig wetsvoorstel verwerkt zijn in de armoedecijfers die de regering aanhoudt. Dat klopt, de bevrozing van de dubbele algemene heffingskorting in de bijstand is meegenomen in de economische raming van het CPB en de berekening van de armoedecijfers van het kabinet.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering de maatregel – vanwege het tijdelijke karakter – niet ziet als kortetermijndenken, waarbij met tijdelijke maatregelen belangrijke opgaven (zoals armoede) naar een volgende regering worden verschoven. Het kabinet ziet dat de voorliggende maatregel op lange termijn niet bijdraagt aan een verlaging van armoede. Zoals ook benoemd in antwoorden op eerdere vragen, is hier sprake van een dilemma voor het kabinet. Enerzijds hecht het kabinet eraan dat de dubbele AHK in de bijstand wordt afgebouwd naar een enkele AHK, omdat dit de stap naar werk vanuit de bijstand financieel aantrekkelijker maakt, en omdat het bijdraagt aan vereenvoudiging. Bestaande problemen met de Toeslagenwet, waarbij alleenverdieners een inkomen kunnen hebben dat lager is dan een vergelijkbaar huishouden met bijstand, hangen bijvoorbeeld samen met de dubbele AHK in de bijstand. Afbouw van de dubbele AHK acht het kabinet daarom wenselijk. Anderzijds ziet het kabinet ook dat de inkomenspositie van huishoudens op het sociaal minimum momenteel kwetsbaar is en dat afbouw van de dubbele AHK kan leiden tot oplopende armoede. Het kabinet heeft geprobeerd om recht te doen aan beide belangen en om hierin een balans te vinden. Dat heeft geleid tot het voorstel om de afbouw voor drie jaar te pauzeren. Zoals vermeld staat in het regeerprogramma, wil het kabinet daarnaast werken aan de lange termijn. Het kabinet heeft de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel, en van onderdelen van de sociale zekerheid. Deze hervorming moet bijdragen aan de versterking van bestaanszekerheid, ook voor mensen op het sociaal minimum.

Daarnaast wil het kabinet benadrukken dat het inkomen van huishoudens op het sociaal minimum op andere manieren wordt ondersteund. Zo verlaagt het kabinet de belastingen via de introductie van een extra schijf in de inkomstenbelasting met een verlaagd tarief, wat ook doorwerkt in hogere netto-uitkeringen. Daarnaast verhoogt het kabinet de huurtoeslag

vanaf 2026 en vanaf 2027 wordt het eigen risico meer dan gehalveerd. Dat zijn maatregelen die de inkomenspositie van mensen op het sociaal minimum structureel verbeteren en daarmee bijdragen aan een structurele verlaging van armoede.

Ook wil het kabinet samen met betrokken partijen in een Nationaal Programma Armoede en Schulden de langetermijngevolgen van armoede tegengaan. Het kabinet ziet dat er kinderen jongeren zijn die opgroeien in gezinnen waar armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven en wil daarom samen met gemeenten ervoor zorgen dat het beleid om (kinder-) armoede aan te pakken verbetert. Ook zal het kabinet aandacht hebben voor de positie van werkende armen en het tegengaan van niet-gebruik van voorzieningen.

4.3 Alleenverdienersproblematiek

De leden van de fractie van de VVD vragen wat het verschil is tussen de groep die in aanmerking komt voor de tijdelijke oplossing (circa 6.000 huishoudens) en de groep van circa 17.000 huishoudens die door het niet gelijklopen van afbouw van de uitbetaling AHK uit 2009 en de niet gelijklopende afbouw van de dubbele AHK in de bijstandsnorm onder het sociaal minimum dreigen te vallen. Huishoudens die als gevolg van de alleenverdienersproblematiek met hun netto-inkomen onder het sociaal minimum komen, zijn aangewezen op aanvullende bijstand.

Volgens een simulatie van de Belastingdienst betrof dat voor 2023 ongeveer 17.000 huishoudens. Van alle betrokken huishoudens die – eventueel na aanvullende bijstand – een netto-inkomen op het sociaal minimum heeft, heeft een deel een dusdanig hoog bruto inkomen dat zij voor een lager bedrag aan inkomensafhankelijke toeslagen in aanmerking komen.

Bij naar schatting 6.000 huishoudens komt het besteedbaar inkomen daardoor alsnog lager uit dan bij een bijstandspaar. Het stelsel van inkomensondersteuning is daarmee ontoereikend voor deze groep.

Deze leden vragen daarnaast of de regering aan de hand van een voorbeeld kan illustreren waarom de groep die onder de fiscale oplossing valt zoveel groter is dan de groep die onder sociaal minimum valt. De structurele fiscale oplossing verloopt via de inkomstenbelasting. De inkomstenbelasting geldt generiek voor alle belastingplichtigen, waardoor het niet mogelijk is om enkel gericht de doelgroep te bereiken. Een voorbeeld waarom een grotere groep effect ondervindt van de fiscale oplossing is de keuze voor een iets ruimere afbouw van de uitbetaalbare algemene heffingskorting. Deze keuze is gemaakt om te voorkomen dat belastingplichtigen te weinig compensatie ontvangen of door de oplossing te maken krijgen met een marginale druk van 100%.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering nauwkeurig kan uitleggen waarom de groep benadeelden met het voorliggende voorstel elk jaar stijgt, of dit vooral komt door de instroom en waarop de getallen van 300 extra huishoudens per 2025, oplopend naar 900 extra huishoudens per 2027 precies zijn gebaseerd. Het aantal huishoudens dat in de alleenverdienersproblematiek onder het bestaansminimum komt, houdt verband met de stand van dubbele AHK in het referentieminimumloon (157,5%) ten opzichte van de stand van de

(maximale) algemene heffingskorting voor een alleenverdienershuishouden (100%). Als dit verschil kleiner wordt, daalt ook het aantal betrokken huishoudens. Deze verwachte stijging in het aantal betrokken

huishoudens is ten opzichte van het basispad (zonder dit wetsvoorstel), waarbij de dubbele AHK in het referentieminimumloon vanaf 1 januari 2025 per halfjaar met 2,5 procentpunt wordt afgebouwd. Met de voorgestelde bevrozing van de afbouw blijft het verwachte aantal betrokken huishoudens de komende drie jaar constant. Het verschil tussen deze alternatieve afbouwpaden (een dalend, een vlak) neemt de komende drie jaar toe – en daarmee naar verwachting het aantal betrokken huishoudens. De aantallen zijn gebaseerd op het verschil in het geschatte aantal betrokken huishoudens in 2021, 2022 en 2023. Dit betrof ongeveer 300 huishoudens. Dit is echter een indicatie, omdat de aantallen zijn gebaseerd op voorlopige inkomensgegevens en het effect van de voorgestelde aanpassing van de AHK per 2025 niet met zekerheid kan worden ingeschat.

7. Financiële gevolgen voor het Rijk

De leden van de fractie van de VVD vragen of de regering andere indirecte kosten verwacht dan de kosten voor hogere uitkeringen, zoals de toeslagen die door deze groep ontvangen (zullen) worden. De regering verwacht geen andere indirecte kosten dan die gemoeid zijn met de oplossing voor de alleenverdienersproblematiek. De extra kosten voor de tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek staan vermeld in de budgettaire tabel van het onderhavige wetsvoorstel. De extra kosten van het onderhavige wetsvoorstel voor de fiscale oplossing zijn opgenomen in het betreffende wetsvoorstel in het Belastingplan 2025.

Huishoudens die getroffen worden door de alleenverdienersproblematiek lopen als gevolg van de voorgestelde maatregel meer toeslag mis. Ook duurt de problematiek drie jaar langer. De regering heeft dit toegelicht bij het wetsvoorstel. Voor overige huishoudens is er naar verwachting geen doorwerking op toeslagen, omdat het inkomen van bijstandsgerechtigden onder het inkomensafbouwpunt voor de verschillende toeslagen ligt.

Daarmee heeft de hogere uitkering als gevolg van de bevrozing van de dubbele AHK in de bijstand geen gevolgen voor het recht op toeslagen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum