

Vergaderjaar 2024–2025

**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. 5**

**VERSLAG**

Vastgesteld 3 oktober 2024

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,  
Nijhof-Leeuw

Adjunct-griffier van de commissie,  
Lips

## **I. ALGEMEEN DEEL**

De leden van de NSC-fractie danken de regering voor het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn zich zeer bewust van de problemen in bestaanszekerheid en denken dat het voorliggende wetsvoorstel daaraan een bijdrage levert.

Graag ontvangen deze leden een berekening van de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel en van de belastingschijf (lagere belastingen eerste schijf en lagere algemene heffingskorting (AHK)) en de precieze berekening van al deze maatregelen voor mensen op het bijstandsniveau.

Deze leden merken op dat ook de toeslagen uit de toeslagenwetten verhoogd worden. Deze leden merken op dat velen nog geen automatische toeslag krijgen uit die wet, terwijl zij daar wel recht op hebben. Ziet de regering mogelijkheden om mensen met een Wajong uitkering of mensen met een uitkering uit de werknemersverzekeringen automatisch een aanvraag en/of automatisch een toekenning te doen van de toeslagen onder de Toeslagenwet? Graag ontvangen deze leden een uitgebreid antwoord.

De leden van de NSC-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om deze maatregel in een apart wetsvoorstel op te nemen, terwijl de andere koopkrachtmaatregelen zijn opgenomen in het Belastingplan 2025. Graag ontvangen deze leden hiervan een motivering.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel «Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet. Deze leden hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en horen graag wat de relatie is tussen deze maatregel en de eenverdienersproblematiek. Klopt het dat deze maatregel de duur van de eenverdienersproblematiek verlengt?

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden hebben daarover enkele vragen.

### **1. Inleiding**

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA hebben het wetsvoorstel met enige verbazing gelezen. Deze leden hebben een aantal vragen.

De leden van de NSC-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben een aantal vragen.

### **2. Hoofdpijnen van het voorstel**

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat de regering de koopkracht van huishoudens op het sociaal minimum «tijdens de huidige kabinetsperiode» wil ondersteunen. Betekent dit dat de regering van mening is dat deze huishoudens na de kabinetsperiode niet meer ondersteund dienen te worden? Wat is op de langere termijn het beleid

van deze regering rondom het sociaal minimum: is het de bedoeling dat het sociaal minimum hoger komt te liggen (in lijn met de aanbevelingen van de Commissie sociaal minimum), gelijk blijft of lager komt te liggen (zoals geïmpliceerd wordt door de maatregelen die dit kabinet neemt)?

Deze leden merken op dat er een (weliswaar zeer kleine) kans is dat deze regering ook nog verantwoordelijk zal zijn voor de begroting van 2028. Waarom heeft de regering in dit licht, gegeven de genoemde doelstelling, niet ervoor gekozen om de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand te bevriezen voor vier in plaats van drie jaar? Waarom is er überhaupt gekozen voor een tijdelijke maatregel en niet een structurele?

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie merken daarnaast op dat het enige moeite vergt om het niet verlagen van uitkeringen te zien als het ondersteunen van groepen mensen. De regering zegt in de ogen van deze leden hiermee in feite: «wees blij dat we je uitkering niet verlagen». Hoe ziet de regering dit? Is dit ook de insteek van de voorgestelde maatregel of meent de regering hiermee daadwerkelijk groepen die in de knel zitten te steunen?

Deze leden zijn ook verrast door de bewering dat de regering de koopkracht van deze huishoudens wil steunen, omdat de regering tegelijk met deze tijdelijke maatregel voorstelt een structurele maatregel te nemen die juist het omgekeerde effect heeft: het verlagen van de AHK. Deze leden constateren dat de regering enerzijds de AHK zwaarder laat meetellen bij het berekenen van de hoogte van het sociaal minimum en tegelijkertijd besluit de AHK te verlagen. Deze leden typeren dit als dweilen met de kraan open. Deze leden vragen de regering of zij denkt dat dweilen met de kraan open effectief is en zo niet, waarom de regering er toch voor kiest om dit zo te doen?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon in de jaren 2025, 2026 en 2027 wordt gepauzeerd. Deze leden brengen in herinnering dat ook in het vorige kabinet eenmaal is overgegaan tot pauzering, waarmee de afbouw nu vijf jaar gepauzeerd is. Hiermee blijft de zogeheten eenverdienersproblematiek langer in stand, samen met in meer fundamentele zin de fiscale discriminatie van eenverdieners (ook als zij niet onder het bestaansminimum terecht komen). Deze leden vragen de regering daarom waarom wordt gekozen voor een eenmalige pauzering, en niet voor een structurele oplossing. Tevens wijzen deze leden erop dat door de vertraging in de afbouw de zogeheten eenverdienersproblematiek alleen maar langer van kracht raakt, wat betekent dat de herstelwerkzaamheden («lapwerk») ook langer van kracht zijn. Welke meer structurele oplossingen ziet de regering met betrekking tot het structureel verhelpen van deze problematiek? Kan de regering cijfermatig laten zien wat de budgettaire en koopkrachtgevolgen zijn als de afbouw van de dubbele AHK in één keer wordt doorgevoerd met koopkrachtreparatie? Welke verschillende varianten ziet de regering daarbij?

De leden van de ChristenUnie-fractie willen graag een verantwoording van de regering waarom het wel uitkeringsgerechtigden tegemoetkomt, maar niet alleenverdieners (kostwinners) voor wie de dubbele AHK wel geheel is afgeschaft? En fundamentele: waarom laat de regering deze lappendeken en fundamentele ongelijkheid tussen alleenverdieners (in het geheel geen dubbele AHK), uitkeringsgerechtigden (gedeeltelijke dubbele AHK) en AOW-gerechtigden (volledige dubbele AHK) bestaan?

## *2.2 Aanpassing afbouwpad dubbele algemene heffingskorting*

De leden van de VVD-fractie merken op dat de afbouw van de dubbele AHK door dit voorstel verschuift naar 2039. Is overwogen om de afbouw in de jaren na 2027 te versnellen om de vertraging te compenseren en zo de lange termijn arbeidsparticipatie te stimuleren? Wat zijn de budgettaire en beleidsmatige afwegingen om dit niet te doen?

## *2.4 Effecten en neveneffecten*

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie zijn verder benieuwd naar de neveneffecten van de voorgestelde maatregel, waaronder het langer laten bestaan van de fiscale oplossing voor de alleenverdienersproblematiek. Kan de regering aangeven wat de kosten van het drie jaar langer laten bestaan van deze oplossing zijn, uitgesplitst naar hogere uitkeringen en toeslagen en naar uitvoeringskosten?

Deze leden vragen de regering ook om toe te lichten wat de beoogde structurele oplossing is voor de alleenverdienersproblematiek. Is dat de volledige afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand? Zo ja, is dan inderdaad het doel van het kabinet om het sociaal minimum te verlagen? Hoe valt dit te rijmen met de gestelde doelstelling om de armoede te verminderen en de koopkracht van mensen op het sociaal minimum te verbeteren? Zo nee, wat is dan de beoogde structurele oplossing? Erkent de regering dat het structureel oplossen van de alleenverdienersproblematiek zonder extra complexiteit aan het stelsel toe te voegen alleen mogelijk is door de AHK in het referentieminimumloon in lijn te brengen met de AHK in de fiscaliteit? Erkent de regering dat het sociaal minimum daardoor daalt en dat mitigerende maatregelen dus noodzakelijk zijn? Erkent de regering dat mitigerende maatregelen hiervoor bijvoorbeeld het verhogen van de AHK in de fiscaliteit of het verhogen van het wettelijk minimumloon kunnen zijn? Welke andere mitigerende maatregelen ziet de regering?

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een inschatting van de werkgelegenheidseffecten van de voorgestelde maatregel. Is hier rekening mee gehouden in de macro-economische verkenning?

Aangezien de afbouw van de dubbele AHK oorspronkelijk was bedoeld om tweeverdieners te stimuleren, vragen de leden van de VVD-fractie hoe de pauzering van de afbouw de inkomenspositie van huishoudens met tweewerkende partners beïnvloedt. Wat zijn de gevolgen van de arbeidsactivering van de huishoudens en hoe wordt voorkomen dat het voorliggende voorstel huishoudens fiscaal ontmoedigt om te werken?

In de memorie van toelichting lezen de leden van de CDA-fractie dat de hogere uitkeringen leiden tot beperkte negatieve gevolgen voor de financiële stimulans om vanuit de uitkering aan het werk te gaan. Deze leden vragen of dit een theoretische conclusie is, omdat een hogere bijstand leidt tot minder stimulans om 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. Tegelijkertijd stelt de regering dat het lonend blijft de stap van een uitkering naar werk te zetten. Deze leden vragen, mede in het licht van de evaluatie van de heffingskortingen die een minimaal verschil laten zien van het afschaffen van de overdraagbare heffingskorting op arbeidsparticipatie, hoe het kabinet het belang van de dubbele AHK ziet op het voldoen aan het sociaal minimum en verlagen van armoede voor de jaren vanaf 2028.

### **3. Verhouding tot nationale wetgeving**

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering in het voorjaar van 2025 enkele varianten en keuzeopties zullen schetsen voor hervorming van het belasting- en toeslagenstelsel, maar dat nog bezien moet worden of hierin ook het sociaal minimum wordt meegenomen. Deze leden vragen waarom dit een vraag is, omdat deze leden juist het sociaal minimum als ijkpunt zien als je een systeem van inkomensondersteunende regelingen wil herzien. Deze leden vragen de regering om hierop te reflecteren.

De leden van de SGP-fractie wijzen erop dat de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon heeft geleid tot grote negatieve inkomenseffecten, waarvoor nu reparatiewetgeving noodzakelijk is. Deze leden wijzen er echter ook op dat de afbouw van de dubbele AHK in de fiscaliteit ook tot financiële problemen heeft geleid bij werkende alleenverdieners. Door deze afbouw is de kloof tussen één- en tweeverdieners enorm gestegen. Hoe blikte de regering terug op de afbouw van de dubbele AHK in beide categorieën? Heeft dit niet vooral geleid tot veel (financiële) problemen? En hoe gaat de regering deze lessen meenemen bij de voorbereiding van de aangekondigde herziening van het toeslagen- en belastingstelsel?

### **4. Gevolgen**

#### *4.1 Inkomenseffecten*

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering wat de koopkrachteffecten in 2025 voor de doelgroepen van het voorliggende wetsvoorstel zouden zijn als de AHK niet wordt verlaagd met 335 euro en in plaats daarvan het eerste schijftarief minder omlaaggaat en het voorliggende wetsvoorstel niet wordt uitgevoerd? Zou dit een positief of een negatief effect hebben op de koopkracht van bijstandsgerechtigden? En als er sprake is van een positief effect, hoe kan de regering dan beweren dat de regering de koopkracht van huishoudens op het sociaal minimum wil ondersteunen, als zij met een ander voorstel meer weghaalt bij de desbetreffende groepen dan de regering met het voorliggende wetsvoorstel geeft?

Deze leden vragen de regering ook om een overzicht te geven van andere mogelijke maatregelen die de koopkracht van deze hele groep structureel verbeteren (bijvoorbeeld via de inkomstenbelasting, toeslagen of andere parameters in de berekening van de hoogte van het sociaal minimum). Kan de regering bij dit overzicht aangeven wat de voor- en nadelen van deze maatregelen zijn en waarom niet voor deze maatregelen is gekozen?

Kan de regering in kaart brengen 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?

De leden van de VVD-fractie hebben tevreden kennisgenomen van de daling van armoede door het voorliggende voorstel. De leden vragen of deze cijfers al verwerkt zijn in de armoedecijfers die de regering aanhoudt?

De leden van de CDA-fractie lezen dat als gevolg van de tijdelijke bevrozing de armoede binnen de kabinetsperiode weliswaar daalt en daarmee de kabinetsdoelstellingen worden gehaald, maar dat dit niet duurzaam is en structureel dan ook geen daling van armoede wordt verwacht. Deze leden vragen of de regering dit niet ziet als korte-termijn

denken, waarbij met tijdelijke maatregelen belangrijke opgaven naar een volgende regering worden verschoven.

#### *4.3 Alleenverdienersproblematiek*

Kan de regering aan de leden van de VVD-fractie toelichten 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? Kan de regering bijvoorbeeld aan de hand van een voorbeeld illustreren waarom de groep die onder de fiscale oplossing valt (65.000) zoveel groter is dan de groep die onder het sociaal minimum valt (17.000)?

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nauwkeurig kan uitleggen waarom de groep benadeelden met het voorliggende voorstel elk jaar stijgt? Komt dit vooral door de instroom? Waarop zijn de getallen van 300 extra huishoudens per 2025, oplopend naar 900 extra huishoudens per 2027 precies gebaseerd?

### **7. Financiële gevolgen voor het Rijk**

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering naast de kosten voor de hogere uitkeringen ook indirecte kosten verwacht, zoals de toeslagen die door deze groep ontvangen (zullen) worden.