

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2685

Vragen van het lid **Maatoug** (GroenLinks) aan de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen en de Staatssecretarissen van Financiën over *duizenden gezinnen die al jarenlang leven van een inkomen onder het niveau van een bijstandsuitkering omdat de regelingen niet op elkaar aansluiten* (ingezonden 12 april 2023).

Antwoord van Minister **Schouten** (Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen), van Minister **Van Gennip** (Sociale Zaken en Werkgelegenheid), van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën) en van de Staatssecretaris **De Vries** (Financiën) (ontvangen 23 mei 2023).

Vraag 1

Bent u het ermee eens dat het feit dat gezinnen met een loongerelateerde uitkering door aanvulling tot het sociaal minimum te maken kunnen krijgen met de afbouw van toeslagen, waardoor zij minder netto inkomen overhouden dan een koppel in de bijstand, vraagt om een structurele oplossing zonder aanvullende complexe regelingen die de betreffende mensen apart moeten aanvragen?

Antwoord 1

Ook het kabinet vindt een structurele oplossing dringend nodig. Doordat verschillende regelingen onbedoeld op elkaar inwerken, zijn mensen geconfronteerd met nadelige financiële effecten. De complexiteit van deze casus heeft ervoor gezorgd dat er te lang geen oplossing is gevonden. Juist deze complexiteit zorgt er ook voor dat we met de betrokkene partijen de uitwerking en uitvoering op zorgvuldige wijze vorm moeten geven. Een oplossing voor deze groep vergt gezamenlijke inspanning van kabinet, gemeenten, uitvoeringsorganisaties (zoals UWV, Belastingdienst en Dienst Toeslagen) en parlement. Het kabinet kijkt hierbij met name naar gerichte maatregelen om de problematiek op te lossen. Zoals toegezegd in de brief van 29 maart¹ zullen wij de Kamer vóór juni 2023 informeren over de vorderingen van het zoeken naar oplossingsrichtingen.

¹ Kamerstukken 26 448, nr. 697.

Vraag 2

Klopt het dat de enige mogelijke structurele oplossingen die aan deze voorwaarden voldoen het afschaffen van de toeslagen, of het afschaffen van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in het referentieminimumloon zijn?

Antwoord 2

Nee, er zijn meer structurele oplossingen denkbaar. Het kabinet kijkt nu nogmaals naar gerichte structurele oplossingsrichtingen en zal uw Kamer vóór juni 2023 over de vorderingen informeren.

Vraag 3

In hoeverre beoordeelt u het huidige sociaal minimum als toereikend?

Antwoord 3

Het kabinet heeft – mede op verzoek van de Tweede Kamer – de onafhankelijke Commissie sociaal minimum ingesteld. Deze commissie doet onderzoek naar de toereikendheid van het sociaal minimum. Gegeven het belang van het onderwerp is grondig onderzoek nodig en dat kost tijd. De commissie verwacht 30 juni 2023 haar rapport op te leveren. Het kabinet biedt dat rapport zo snel mogelijk en inclusief een kabinetsreactie aan het parlement aan. Wij kunnen niet vooruitlopen op de uitkomsten van deze onafhankelijke commissie. Het kabinet heeft ondertussen beleid gevoerd dat gunstig uitpakt voor mensen op het sociaal minimum. Zo heeft het kabinet per 1 januari 2023 het sociaal minimum verhoogd, gelijktijdig met de verhoging van het wettelijk minimumloon (WML). Daarnaast heeft het kabinet een historisch groot koopkrachtpakket samengesteld voor 2023 met onder meer een verhoging van de zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget.

Vraag 4

Bent u het ermee eens dat het versneld afschaffen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon zonder compensatie voor de groep mensen die er daardoor op achteruit zou gaan onwenselijk zou zijn?

Antwoord 4

Het ineens afbouwen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand naar eenmaal AHK leidt tot een lager bijstandsniveau. Indien de dubbele AHK per 1 januari 2023 volledig zou zijn afgebouwd – in plaats van de 1,6 maal AHK waarmee per 1 januari 2023 feitelijk wordt gerekend – dan zou een alleenstaande in 2023 in totaal circa € 1.200 en een paar in totaal circa € 1.700 minder bijstand ontvangen. Dat zou neerkomen op ongeveer een netto-maanduitkering minder. Omdat bijstandsgerechtigden al het maximale toeslagbedrag ontvangen, zouden hier ook geen hogere toeslagen tegenover staan. In de brief van 29 maart jl. hebben wij gewezen op de substantiële negatieve inkomenseffecten die het ineens afbouwen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand zou hebben, en aangegeven dat het kabinet hier niet voor kiest.

Vraag 5 en 6

Zou het mogelijk zijn de dubbele AHK in het referentieminimumloon versneld af te bouwen zonder negatieve inkomenseffecten voor de betrokken groep door de minimumuitkeringen op een andere manier te verhogen, bijvoorbeeld via de algemene heffingskorting (AHK) of het wettelijk minimumloon (WML)?

Ziet u nog andere mogelijkheden voor compensatie?

Antwoord 5 en 6

Er zijn meerdere manieren om de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand af te bouwen zonder dat dit leidt tot een lager bijstandsniveau, bijvoorbeeld door 1) gelijktijdig het WML te verhogen, 2) de AHK te verhogen of 3) door de koppelingssystematiek van de bijstand aan te passen (af te stappen van de koppeling met 50% per lid van een paar en 70% voor alleenstaanden). Bij gelijktijdige verhoging van het WML zou ook de aanvulling stijgen die het UWV via de Toeslagenwet (TW) kan geven, de TW vult paren immers aan tot maximaal brutoWML. De inkomensgrenzen in de huur- en zorgtoeslag stijgen ook bij een WML-verhoging. Een WML-verhoging

is echter kostbaar, omdat dit naast de bijstand nog op tal van andere regelingen doorwerking heeft, zoals de AOW en het (maximum)dagloon in de loongerelateerde uitkeringen. Ook kunnen er arbeidsmarkteffecten optreden omdat het WML stijgt. Een verhoging van de AHK bereikt in principe alle belastingplichtigen in de eerste schijf van de inkomstenbelasting (belastbaar inkomen tot € 73.031 in 2023), waardoor zij minder belasting betalen. Daarmee heeft een AHK-verhoging, net als een hoger WML, een breder bereik dan enkel de alleenverdieners die minder toeslag ontvangen dan een relevant paar met enkel een bijstandsuitkering. Daarbij zou een hogere AHK het verschil in belastingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners vergroten, omdat de AHK enkel tegen het eigen inkomen wordt verzilverd. Ook leidt een hogere maximale AHK tot een steilere afbouw van de AHK, omdat de AHK volledig is afgebouwd bij het aanvangspunt van het toptarief in de inkomstenbelasting (dat niet opschuift bij verhoging van de maximale AHK). Het aanpassen van de koppelingssystematiek in de bijstand zou een inkomsterugval bij bijstandsgerechtigden voorkomen. Dit doet echter niets voor het inkomen van alleenverdieners met een UWV- of private uitkering (voor bijvoorbeeld arbeidsongeschiktheid) die minder toeslag ontvangen dan een vergelijkbaar paar met enkel een bijstandsuitkering, en biedt daarmee voor hen geen soelaas. Hetzelfde geldt voor andere maatregelen die specifiek het inkomen van bijstandsgerechtigden verhogen, maar niet dat van de getroffen alleenverdieners.

Het bovenstaande toont de complexiteit van het stelsel van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen. In het coalitieakkoord heeft het kabinet daarom de ambitie uitgesproken om de toeslagen af te schaffen en het belastingstelsel te vereenvoudigen en hervormen. Daarnaast loopt momenteel het IBO Vereenvoudiging sociale zekerheid. Het IBO-rapport en de kabinetsreactie daarop ontvangt u voor de zomer.

Vraag 7

Klopt het dat het doel van de Wet Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon was dat werken bleef lonen ten opzichte van een minimumuitkering, en dat het gat tussen het wettelijk minimumloon en een minimumuitkering niet te klein werd?

Antwoord 7

Ja, dat klopt. Bij indiening van het wetsvoorstel in 2011 berekende het toenmalige kabinet dat na volledige afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de fiscaliteit (per 2023) een alleenverdiener er 2% in inkomen op achteruit zou gaan als men vanuit een bijstandsuitkering gaat werken tegen het wettelijk minimumloon.² Met het wetsvoorstel beoogde het toenmalige kabinet deze armoedeval te beperken. Dit zou bijdragen aan het doel van het toenmalige kabinet dat zoveel mogelijk mensen uit een uitkering aan werk moeten en dat werken moet lonen.³ Daarnaast was een belangrijke aanleiding voor dit wetsvoorstel de noodzaak om de overheidsfinanciën weer op orde te brengen.

Vraag 8

Zijn destijds andere opties overwogen om dat doel te bereiken? Waarom is niet voor die andere opties gekozen?

Antwoord 8

Het toenmalige kabinet gaf in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aan geen goed alternatief te zien voor deze maatregel. Specifiek wordt het alternatief genoemd waarin de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit wordt gecompenseerd door een verhoging van de arbeidskorting. Dit werd beoordeeld als een heel duur alternatief (€ 800 miljoen aan extra belastingderving per jaar). Daarnaast wilde het toenmalige kabinet uitkeringsgerechtigden niet ruimhartiger

² In de berekeningen werd verondersteld dat de betrokken huishoudens gebruikmaken van de voor hen geldende regelingen (waaronder huurtoeslag, zorgtoeslag, kwijtschelding van heffingen en bijzondere bijstand).

³ Kamerstukken 32 777, nr. 3.

behandelen dan werkenden door de dubbele heffingskorting te laten voortbestaan.

In de nota naar aanleiding van het verslag reageert het toenmalige kabinet op andere voorgestelde alternatieven: een Earned Income Tax Credit (EITC, een inkomensafhankelijke arbeidskorting voor lage inkomens) of een WML-verhoging. Deze lossen de inconsistentie in het stelsel die ontstond met de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit echter niet op en kennen eigen nadelen. Het introduceren van een (extra) inkomensafhankelijke arbeidskorting leidt tot een hogere marginale druk voor werkenden elders in het loongebouw, meer gaan werken wordt voor hen dan minder lonend. Deze toename van de marginale druk werd onacceptabel geacht omdat de betreffende inkomens ook al te maken hadden met de afbouw van toeslagen. Een WML-verhoging lost het probleem niet op vanwege de koppeling van de uitkeringen hieraan. Tevens heeft deze maatregel een negatief effect op de werkgelegenheid.⁴

In de nota naar aanleiding van het nadere verslag reageert het toenmalige kabinet op het voorgestelde alternatief om mensen die vanuit een uitkerings-situatie als kostwinner gaan werken tijdelijk vrij te stellen van de afbouw van de algemene heffingskorting. Dit voorkomt echter niet dat de uitkering hoger komt te liggen dan het nettominimumloon van een kostwinner. Bovendien staat dit ook haaks op het streven de partner van de kostwinner te stimuleren om te gaan werken.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel werd vanuit de Tweede Kamer (middels het gewijzigd amendement Klaver/Koşer Kaya) voorgesteld om in plaats van de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand de arbeidskorting vanaf 2015 in stappen te verhogen met € 508.⁵ Het toenmalige kabinet heeft tijdens de wetsbehandeling aangegeven het amendement te onraden, omdat het amendement de inconsistentie in het stelsel niet oplost en de financiering deels bestaat uit lastenverzwaringen.⁶ Het amendement werd verworpen.⁷

Vraag 9

Kunt u in een tabel weergeven hoeveel de arbeidskorting sinds 2011 verhoogd is, met zowel het budgettair beslag per jaar als de maximale korting?

Antwoord 9

De maximale arbeidskorting is verhoogd van € 1.574 in 2011 naar € 5.052 in 2023. Het budgettaire beslag is gestegen van € 10,2 miljard naar € 31,3 miljard in diezelfde periode. De ontwikkeling per jaar staat in onderstaande tabel.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Budgettair beslag arbeidskorting (miljarden euro's)	10,2	10,0	9,7	11,7	13,0	17,5	18,6	19,8	19,5	22,0	24,6	25,6	31,3
Maximale arbeidskorting (euro's)	1.574	1.611	1.723	2.097	2.220	3.103	3.223	3.249	3.399	3.819	4.205	4.260	5.052

Vraag 10

Klopt het dat het verschil tussen de minimumuitkeringen en het wettelijk minimumloon door de verhogingen van de arbeidskorting steeds groter is geworden?

Antwoord 10

Bij de berekening van de hoogte van de minimumuitkeringen wordt gewerkt met zogenaamde referentieminimumlonen, dat wil zeggen: het netto-inkomen dat een de referent heeft als deze een brutotoekomen op het WML heeft. In deze berekening is van belang met hoeveel algemene heffingskorting (AHK) rekening wordt gehouden met tweemaal AHK. In het referentieminimumloon voor de AOW wordt gerekend met tweemaal AHK, bij de bijstand per

⁴ Kamerstuk 32 777, nr. 6.

⁵ Kamerstuk 32 777, nr. 15.

⁶ Kamerstuk 32 777, nr. 11.

⁷ Kamerstuk 32 777, nr. 16.

1 januari 2023 met 1,6 maal AHK. Bij het toepassen van de loonheffing kan een persoon enkel het eigen recht op AHK (dus maximaal eenmaal AHK) in mindering brengen op het te betalen belastingbedrag. Een werkende (met een minimumloon) heeft daarnaast recht op arbeidskorting. Voor de ontwikkeling van het netto-inkomen van een minimumloonverdiener en dat van een bijstandsgerechtigde zijn verschillende aspecten van belang, bijvoorbeeld wijzigingen in de AHK, de arbeidskorting, de dubbele AHK in de bijstand en de hoogte van de door de werknemer afgedragen pensioenpremies⁸. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer van het brutoWML, de referentieminimumlonen in de bijstand (gelijk aan de totale netto-bijstandshoogte voor paren) en AOW en het netto-inkomen van een alleenstaande minimumloonverdiener in 2008⁹, 2011¹⁰ en vanaf 2018 per jaar.

	2008	2011	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BrutoWML	17.443	18.530	20.556	21.069	21.602	21.940	22.558	25.463
Referentieminimumloon AOW ¹	15.202	15.802	17.535	18.240	18.869	19.377	19.830	21.872
Referentieminimumloon bijstand ² (=netto-bijstandshoogte paren)	15.202	15.802	17.044	17.623	18.097	18.464	18.801	20.676
Netto-inkomen minimumloonverdiener (alleenverdiener, incl. overdraagbare AHK)	16.446	16.697	18.842	19.401	19.893	20.309	20.599	23.167
Mutaties t.o.v. 2008								
BrutoWML		6%	18%	21%	24%	26%	29%	46%
Referentieminimumloon AOW ¹		4%	15%	20%	24%	27%	30%	44%
Referentieminimumloon bijstand ² (=netto-bijstandshoogte paren)		4%	12%	16%	19%	21%	24%	36%
Netto-inkomen minimumloonverdiener (alleenverdiener incl. overdraagbare AHK)		2%	15%	18%	21%	23%	25%	41%
Mutatie bij werkaanvaarding vanuit bijstand (van paar met bijstand naar alleenverdiener met WML)								
Stijging netto-inkomen	1.244	895	1.798	1.778	1.796	1.845	1.798	2.491
Verhouding netto-inkomen WML/bijstand	1,08	1,06	1,11	1,10	1,10	1,10	1,10	1,12

¹ Hierin wordt uitgegaan van tweemaal AHK.

² Hierin wordt tot en met 2008 uitgegaan van tweemaal AHK, sinds 2009 wordt dit stapsgewijs afgebouwd naar eenmaal AHK.

Het brutoWML is sinds 2008 toegenomen met 46%. Met name in 2023 is sprake van een forse stijging door de bijzondere WML-verhoging per 1 januari 2023. Deze verhoging werkte ook door op de hoogte van de referentieminimumlonen en daarmee de uitkeringshoogten in de bijstand en AOW. Door de gelijktijdige afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek van de bijstand¹¹, kent het referentieminimumloon van de bijstand een gematigder ontwikkeling dan het referentieminimumloon van de AOW (waarin de dubbele AHK niet wordt afgebouwd). Wel geldt dat de netto-bijstandshoogte voor paren in de periode 2008–2023 steeds is gestegen. In de periode 2008–2022 stegen de netto-bijstandsuitkering voor een paar en het netto-inkomen van een alleenverdiener op het minimumloon procentueel gezien nagenoeg even hard. Door de forse toename van de arbeidskorting in 2023 is het netto-inkomen van de alleenverdiener op WML over de periode 2008–2023 uiteindelijk sterker toegenomen dan de netto-bijstandshoogte voor paren. Hierbij speelt ook mee dat de WML-verhoging in 2023 (via de hoogte van de AOW-uitkering) leidt tot een hogere pensioenfranchise, waardoor

⁸ De hoogte van de afgedragen pensioenpremies hangt onder meer af van het premiepercentage voor een werknemer. Dat wordt jaarlijks vastgesteld door het pensioenfonds. Ook de hoogte van de pensioenfranchise (die samenhangt met de hoogte van de AOW-uitkering) heeft invloed op de afgedragen pensioenpremies, de pensioenfranchise is immers – samen met het brutoinkomen – bepalend voor de hoogte van het pensioengevend loon waarover een werknemer pensioenpremie afdraagt.

⁹ Dit is het jaar voordat werd begonnen met de afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de AHK (deze afbouw is in 2023 voltooid).

¹⁰ Dit is het jaar voordat werd begonnen met de afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek van de bijstand. Deze afbouw loopt nog, per 1 januari 2023 wordt rekening gehouden met 1,6 maal AHK. Onder de huidige wet- en regelgeving is deze afbouw voltooid in 2035.

¹¹ Hiermee is begonnen in 2012, volgens de huidige wet- en regelgeving loopt dit door tot 2035.

werknemers (ceteris paribus) een lager pensioengevend salaris hebben en dus minder pensioenpremie afdragen.¹²

Dit maakt dat over de periode 2008–2023 het voor een paar met een bijstandsuitkering meer is gaan opleveren als een partner gaat werken op het WML: van netto 8% in 2008 naar netto 12% in 2023. Tussen 2008 en 2011 – de periode waarin enkel de fiscale overdraagbaarheid van de AHK werd afgebouwd – ging werken vanuit de bijstand juist minder lonen. Door de afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek werd de overstap naar werk vanuit de bijstand aantrekkelijker. De verhoging van de arbeidskorting (met name in 2023) draagt daar ook aan bij.

Vraag 11

Bent u van mening dat daarmee het doel van de Wet Geleidelijke afbouw eigenlijk al lang is bereikt?

Antwoord 11

De afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek van de bijstand – die de ontwikkeling van de bijstand matigt – en de verhogingen van de arbeidskorting hebben bijgedragen aan het verkleinen van de armoedeval voor paren met een bijstandsuitkering. Voor hen is het in de periode 2008–2023 meer gaan lonen om vanuit de bijstand te gaan werken op het WML. Dit past ook bij de door dit kabinet in het coalitieakkoord geuite doelstelling om werken lonender te maken en de armoedeval te verkleinen. De situatie waarin sommige huishoudens van alleenverdieners minder toeslag ontvangen dan een vergelijkbaar paar met enkel een bijstandsuitkering is een gevolg van het niet-gelijk lopen van de afbouw van de overdraagbaarheid van de AHK in de fiscaliteit¹³ en de afbouw van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek¹⁴. Deze situatie wordt opgelost door de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon die het gevolg is van de Wet afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon. Het stopzetten of terugdraaien van de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand zou deze situatie in stand houden.

Vraag 12

Kunt u berekenen hoeveel de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand verlaagd had kunnen worden zonder de uitkering te verlagen als de extra structurele middelen voor de arbeidskorting per 2023 (€ 3,4 miljard) in plaats daarvan waren ingezet om de algemene heffingskorting te verhogen? En als in plaats van de eerdere verhoging van de arbeidskorting ook de algemene heffingskorting was verhoogd?

Antwoord 12

Als de arbeidskorting in 2023 niet verhoogd was, dan had de AHK met € 435 verhoogd kunnen worden.¹⁵ Hierdoor zou het referentieminimumloon voor de bijstand een kleine € 700 per jaar hoger uitkomen. In plaats van 1,6 maal rekening te houden met de AHK zou dan vanaf 1 januari 2023 rekening gehouden kunnen worden met 1,425 maal de AHK om alsnog op grofweg dezelfde hoogte van de bijstand uit te komen.¹⁶ Grofweg kan worden gesteld dat de arbeidskorting met ongeveer € 12 miljard verlaagd moet worden met een terugsluis naar de AHK om de

¹² Dit leidt dus tot een verschuiving binnen het opgebouwde pensioen. Iemand krijgt in de toekomst immers een hogere AOW, maar daar staat tegenover dat (bij een gelijkblijvend inkomen) minder aanvullend pensioen wordt opgebouwd.

¹³ De fiscale overdraagbaarheid van de AHK is in 2023 volledig afgebouwd.

¹⁴ Per 1 januari 2023 wordt in de bijstandssystematiek rekening gehouden met 1,6 maal AHK. Onder de huidige wet- en regelgeving is dit afgebouwd tot eenmaal AHK per 1 januari 2035.

¹⁵ Hierdoor bouwt de AHK steiler af zodat bij aanvang van het toptarief in de Inkomstenbelasting geen AHK meer toegepast kan worden. De afbouw van de AHK gaat van 6,095% naar 6,958%.

¹⁶ Het referentieminimumloon van de bijstand komt na deze mutaties in 2023 op jaarbasis € 73 (circa € 6 per maand) hoger uit dan in de uitgangssituatie (waarin het effect van de reguliere WML-indexatie per 1 juli 2023 is meegenomen) en op jaarbasis € 253 hoger dan bij de beantwoording van de Kamervragen van het lid Omtzigt c.s. (2023Z03788; in deze beantwoording is geabstraheerd van de indexatie per 1 juli 2023). Het verder verlagen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand tot 1,4 maal AHK zou leiden tot een daling van het referentieminimumloon en daarmee de netto-bijstandshoogten.

dubbele AHK in de bijstand volledig af te bouwen, zonder daarbij de hoogte van de bijstand te verlagen ten opzichte van het niveau 2023. Een dergelijke verlaging van de arbeidskorting zou leiden tot een fikse afname van het netto-inkomen van werkenden met arbeidskorting. Ter vergelijking in 2011 was de maximale arbeidskorting € 1.574, in 2023 is dit € 5.052. Dit geldt in het bijzonder voor werkenden met een inkomen rond minimumloonniveau tot aan tweemaal modaal (afhankelijk van de vormgeving van de verlaging van de arbeidskorting). Bij een gelijkblijvende netto-bijstandshoogte betekent dit ook dat het voor bijstandsgerechtigden minder loont om vanuit de bijstand te gaan werken (op WML-niveau). De inkomensstijging bij werkaanvaarding vanuit de bijstand wordt immers kleiner, waarmee de werkloosheidsval voor bijstandsgerechtigden groter wordt.

Vraag 13, 14 en 15

Kunt u tabellen maken voor twee situaties: één waarin het budget van de meest recente verhoging van de arbeidskorting (in plaats van voor die verhoging) wordt ingezet voor het verhogen van het afbouwpunt van de AHK naar het WML en het overgebleven budget voor verhoging van het maximum, en één waarin het budget van alle verhogingen van de arbeidskorting sinds 2011 op die wijze ingezet worden?

Kunt u in deze tabellen een vergelijking maken van de totale netto inkomsten van enkele voorbeeldhuishoudens? Kunt u daarbij de volgende bedragen weergeven:

- a. Het bruto inkomen
- b. De loonbelasting (schijfftarief)
- c. De algemene heffingskorting
- d. Het netto inkomen na belastingen (a-b+c)
- e. Het recht op huurtoeslag
- f. Het recht op zorgtoeslag
- g. De netto waarde van de tegemoetkomingen waar een (echt)paar in de bijstand gemiddeld recht op heeft in 2023 in de stad Utrecht?
- h. De totale inkomsten (d + e + f + g),

voor de volgende voorbeeldhuishoudens:

- a. Een koppel met een bijstandsuitkering
- b. Een echtpaar met een partner die een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft die netto gelijk is aan de netto bijstandsuitkering voor een echtpaar en een zieke partner zonder inkomen
- c. Een echtpaar met een partner die een arbeidsongeschiktheidsinkomen heeft van 40.000 euro en een zieke partner zonder inkomen
- d. Een echtpaar met een partner in loondienst die het wettelijk minimumloon verdient en een partner zonder inkomen?

Kunt u bij de vergelijking uitgaan van de bewoning van een sociale huurwoning met een huur van 720 euro per maand en van een eigen vermogen onder de grens voor de huurtoeslag?

Antwoord 13, 14 en 15

Tabel 1 toont de gevraagde voorbeelden voor de situatie waarin de doorgevoerde verhoging van de arbeidskorting in 2023 niet plaatsgevonden zou hebben en in plaats daarvan de AHK zou zijn verhoogd (met € 435) en de dubbele AHK in het referentieminimumloon zodanig verlaagd (naar 1,425 per 1 januari 2023 en 1,400 per 1 juli 2023) dat de netto-bijstandshoogte gelijk uitkomt als in werkelijkheid in 2023.¹⁷ Het is niet mogelijk om te voorzien in een soortgelijke tabel waarin alle beleidsmatige mutaties in de arbeidskorting sinds 2011 niet zouden hebben plaatsgevonden en waarin het vrijgekomen budget zou zijn ingezet om de AHK te verhogen en de dubbele AHK in de referentiesystematiek van de bijstand versneld af te bouwen zonder dat dit tot een lager bijstandsniveau zou hebben geleid. In de periode 2011–2023 is de arbeidskorting in alle jaren behalve 2018 en 2022 beleidsmatig aangepast,

¹⁷ Dit is de vormgeving waar bij vraag 12 naar wordt gevraagd en die budgetneutraal is. De variant waar vraag 13 om vraagt kent een ander afbouwpunt (AHK bouwt af vanaf WML in plaats van het eind van de eerste schijf) en bouwt dientengevolge wat steiler af, maar zou budgettaire gevolgen (derving belastinginkomsten) hebben.

zowel omhoog als omlaag én in de vormgeving, en elk jaar geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor. Ook de AHK is fors beleidsmatig aangepast. Daarom bestaat geen eenduidig pad waarin de arbeidskorting niet beleidsmatig zou zijn verhoogd, maar de AHK wel.

In de beantwoording is geen rekening gehouden met een eventuele aftrek specifieke zorgkosten. Hierdoor is er fiscaal gezien geen verschil tussen de zieke partner bij a., b. en c. en de niet-zieke partner bij d.

In tabel 1 is de gemeentelijke minima-ondersteuning van de gemeente Utrecht gesplitst in tegemoetkomingen die als inkomen aan het huishouden worden verstrekt (energietoeslag, individuele inkomenstoelag) en tegemoetkomingen die de uitgaven van het huishouden verlagen (kwijschelding gemeentelijke lasten, U-pas en zorgverzekering U-polis). De gemeentelijke minima-ondersteuning is door de incidentele energietoeslag van € 1.300 die gemeenten aan kwetsbare huishoudens kunnen verstrekken in 2023 hoger dan dat deze structureel zou zijn.¹⁸

Omdat het hier ondersteuning betreft die specifiek geldt in de gemeente Utrecht zijn de rijen (h) t/m (j) in tabel 1 niet maatgevend voor huishoudens in andere gemeenten, of huishoudens in de gemeente Utrecht die niet (al) van het gehele instrumentarium aan minima-ondersteuning gebruikmaken. Ook geldt dat gemeenten niet altijd dezelfde inkomensgrens voor minima-ondersteuning hanteren.¹⁹ Het is daarom onduidelijk hoe vaak de situaties voorkomen en dus hoe representatief deze voorbeelden zijn. Voor andere huishoudens of huishoudens in andere gemeenten kunnen de uitkomsten dus verschillen.

Tabel 1: voorbeeldhuishoudens 2023 indien in dat jaar de AHK, dubbele AHK in de bijstandssystematiek van de bijstand en de arbeidskorting zouden zijn aangepast

		a. Paar in bijstand	b. Alleenverdiener (AO-uitkering € 27.923)	c. Alleenverdiener (AO-uitkering € 40.000)	d. Alleenverdiener (WML)
Bruto (en belastbaar) inkomen	(a)	21.785	27.923	40.000	25.463 (24.720) ¹
(Loon)belasting voor korting	(b)	8.045	10.312	14.772	9.129
Algemene heffingskorting	(c1)	7.010	3.139	2.298	3.362
Arbeidskorting	(c2)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	4.174
Netto-inkomen na belastingen	(d=a-b+c1+c2)	20.750	20.750	27.526	23.126
Huurtoeslag	(e)	4.241	3.699	970	4.241
Zorgtoeslag	(f)	3.182	2.792	1.145	3.182
Netto-inkomen plus toeslagen	(g=e+f)	28.173	27.241	29.642	30.549
Gemeentelijke verstrekt als inkomen²					
minima-ondersteuning	(h)	1.972	1.972	–	1.972
Totale inkomsten	(i=g+h)	30.145	29.213	29.642	32.521
Gemeentelijke minima-ondersteuning verstrekt als natura of tegemoetkoming kosten³	(j)	1.224	1.224	–	1.224

¹ Voor de alleenverdiener die werkt op WML is het belastbaar inkomen gelijk aan het brutoinkomen minus het werknemersdeel van de pensioenpremie (in dit geval € 743).

² Waarvan – indien van toepassing – € 1.300 energietoeslag en € 672 individuele inkomenstoelag.

³ Waarvan – indien van toepassing – € 528 kwijschelding gemeentelijke belastingen, € 240 U-pas en € 456 zorgverzekering U-polis.

Tabel 1 laat zien dat – onder de voorwaarden zoals geschetst in vraag 12 – een alleenverdiener een arbeidsongeschiktheidsuitkering van bruto € 27.923 nodig heeft voor een netto-inkomen op de bijstandsnorm voor paren. Door het voortbestaan van het verschil in de afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de AHK en de afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek blijft de situatie optreden waarin de alleenverdiener met een arbeidsongeschiktheidsuitkering minder huur- en zorgtoeslag ontvangt dan een paar in de bijstand. Tabel 1 toont verder dat bij een hogere AO-uitkering (€ 40.000)

¹⁸ De totale energietoeslag 2023 is € 1.300. Een deel (€ 500) hiervan mocht al in 2022 uitgekeerd worden. In gemeenten die daarvoor hebben gekozen is de resterende energietoeslag in 2023 dan € 800. De gemeente Utrecht keert in 2023 € 1.300 uit.

¹⁹ De doelgroep van het minimabeleid van de gemeente Utrecht betreft huishoudens met een inkomen van 125% van het sociaal minimum.

of in geval van een werkende alleenverdiener met een brutoloon op WML sprake is van een hoger netto-inkomen plus huur- en zorgtoeslag dan bij een paar in de bijstand. Zoals ook aangegeven in het antwoord op vraag 12 zouden de meeste werkenden in deze situatie echter minder arbeidskorting hebben. Dat zou in het algemeen werken en specifiek gaan werken vanuit de bijstand minder lonend maken en leidt dus tot een grotere werkloosheidsval voor bijstandsgerechtigden.

Vraag 16

Bent u bereid om een deel van de arbeidskorting over te hevelen naar de algemene heffingskorting, opdat ook mensen met een loongerelateerde uitkering profijt hebben van de ingezette lastenverlichting?

Antwoord 16

Zoals in het antwoord op vraag 1 aangegeven sluiten wij op voorhand geen oplossingsrichtingen uit. Het verlagen van de arbeidskorting ter dekking voor een hogere AHK leidt tot verdelingseffecten. De arbeidskorting bereikt enkel werkenden, de AHK in beginsel alle belastingplichtigen. Dit houdt in dat om een verhoging van de maximale AHK met bijvoorbeeld € 100 te kunnen bekostigen de maximale arbeidskorting met meer dan € 100 moet worden verlaagd. Dit leidt tot een verslechtering van het netto-inkomen van werkenden ten faveure van een verbetering van het netto-inkomen van niet-werkenden (uitkeringsgerechtigden en gepensioneerden). Daarmee wordt in het algemeen werken en specifiek gaan werken vanuit de bijstand minder lonend en dat leidt dus tot een grotere werkloosheidsval voor bijstandsgerechtigden.

Vraag 17

Bent u bereid het wettelijk minimumloon te verhogen om de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon eerder af te kunnen bouwen en tegelijkertijd werken meer lonend te maken?

Antwoord 17

Zoals in het antwoord op vraag 1 aangegeven sluiten wij op voorhand geen oplossingsrichtingen uit. Een WML-verhoging is echter een grote maatregel, doordat het WML doorwerkt op een groot aantal andere regelingen zowel binnen als buiten de sociale zekerheid. Dit maakt de maatregel ook kostbaar, voor zowel werkgevers als de Rijksbegroting. Daarnaast hebben een WML- en AHK-verhoging arbeidsmarkteffecten. Het is daarom belangrijk om de gevolgen van het verhogen van het WML bij het gelijktijdig volledig afbouwen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de bijstand goed in beeld te hebben en zorgvuldig te wegen.

Vraag 18 en 19

Kunt u berekenen hoeveel het wettelijk minimumloon omhoog zou moeten om de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) af te kunnen schaffen zonder dat de AOW-uitkering daalt?

Kunt u berekenen wat het budgettaire effect zou zijn van een dergelijke verhoging van het WML, gecombineerd met volledige afschaffing van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon voor zowel de bijstand als de AOW?

Antwoord 18 en 19

Bij de beantwoording van deze vraag is uitgegaan van het jaar 2023. Het volledig afbouwen van de dubbele AHK in de AOW zonder een verlaging van de AOW-uitkering vergt een additionele bijzondere WML-verhoging met 20,5%. Merk op dat het WML per 1 januari 2023 al bijzonder is verhoogd (met 8,05%, inclusief reguliere indexatie nam het WML toe met 10,15%). Een additionele WML-verhoging zou dus hebben geleid tot een toename van het WML per 1 januari 2023 met in totaal circa 30%, waarmee het WML op jaarbasis zou stijgen van € 25.463 naar € 30.560.

Het budgettaire effect van een dergelijke verhoging van het wettelijk minimumloon gecombineerd met volledige afschaffing van de dubbele AHK in zowel het referentie-nettominimumloon van de bijstand als de AOW bedraagt in 2023 ca. € 5,3 miljard, aflopend tot ca. € 3,5 miljard structureel.

Dit betreft een grove inschatting van de budgettaire gevolgen voor de SZW-begroting²⁰ waarbij de aanname is gemaakt dat de verhoging van het minimumloon van 20,5% doorwerkt in alle gekoppelde uitkeringen (net zoals de beleidsmatige verhoging van 8,05% per 1 januari 2023).

Bij de AOW is er geen sprake van een budgettair effect, aangezien de WML-verhoging zo gekozen is dat hierdoor de AOW even hard stijgt als deze afneemt door het volledig afbouwen van de dubbele AHK in de referentiesystematiek van de AOW. Hierdoor blijft de AOW-uitkering gelijk aan het huidige uitkeringsniveau. In het referentieminimumloon van de bijstand wordt de dubbele AHK momenteel al afgebouwd, waardoor de AHK niet zoals bij de AOW 2 keer meetelt, maar in januari 2023 nog 1,6 keer meetelt in de berekening van het referentieminimumloon van de bijstand. Hierdoor is de stijging van de bijstandsuitkering als gevolg van de WML-verhoging groter dan de verlaging als gevolg van het volledig afbouwen van de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand. Het referentienettominimumloon van de bijstand (op 1 januari 2023) neemt in dit scenario toe van € 1.708,08 per maand naar € 1.800,34 per maand. Daarmee leidt de combinatie van de WML-verhoging en het afschaffen van de dubbele AHK in het referentie-nettominimumloon van de bijstand WML tot een verhoging van de bijstandsuitkering en daarmee ook tot extra kosten voor het Rijk. Dit is ook meegenomen in tabel 2 (vraag 20).

Daarnaast brengt een dergelijke WML-verhoging forse gevolgen voor werkgevers met zich mee, zowel via hogere lonen als via hogere premies. Volgens het CPB heeft dit een structureel negatief effect op de werkgelegenheid. Dit zal ook negatieve budgettaire effecten hebben die niet in bovenstaande berekening zitten.

Vraag 20

Kunt u een tabel maken met een vergelijking van de totale netto inkomsten van enkele voorbeeldhuishoudens in de situatie zoals geschetst in vraag 19? Kunt u in deze tabel dezelfde bedragen en dezelfde huishoudens weergeven als in vraag 14?

Antwoord 20

Tabel 2 toont de gevraagde voorbeelden voor de situatie waarin de dubbele AHK in het referentieminimumloon van de bijstand (nu 1,6 maal AHK) en de AOW (nu 2 maal AHK) volledig zouden zijn afgebouwd tot 1 maal AHK per 1 januari 2023 en bij een gelijktijdige additionele bijzondere verhoging van het WML met 20,5%. In dat geval blijft de AOW-uitkering onveranderd en neemt de bijstandsuitkering toe (zie ook het antwoord op vraag 19).

Met betrekking tot de gemeentelijke minima-ondersteuning gelden dezelfde voorbehouden als bij het antwoord op de vragen 13 t/m 15.

Tabel 2: voorbeeldhuishoudens 2023 indien in dat jaar een additionele WML-verhoging en verlaging van de dubbele AHK in de bijstandssystematiek van de bijstand en AOW en de arbeidskorting zouden zijn doorgevoerd

		a. Paar in bijstand	b. Alleenverdiener (AO-uitkering € 30.560)	c. Alleenverdiener (AO-uitkering € 40.000)	d. Alleenverdiener (WML)
Bruto (en belastbaar) inkomen¹	(a)	24.946	30.560 ²	40.000	30.560 (29.371) ³
(Loon)belasting voor kortingen	(b)	9.212	11.277 ²	14.772	10.847
Algemene heffingskorting	(c1)	6.140	2.590 ²	2.013	2.661
Arbeidskorting	(c2)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	4.795
Netto-inkomen na belastingen	(d=a-b +c1+c2)	21.873	21.873	27.241	25.981
Huurtoeslag⁴	(e)	4.274	4.224	2.480	4.274
Zorgtoeslag⁴	(f)	3.062	2.998	1.711	3.062
Netto-inkomen plus toeslagen	(g=e+f)	29.209	29.095	31.431	33.317
Gemeentelijke minima- ondersteuning verstrekt als inkomen	(h)	1.972	1.972	-	1.972
Totale inkomsten	(i=g+h)	31.181	31.067	31.431	35.289

²⁰ Dit is inclusief het effect op het kindgebonden budget. Het effect op de huur- en zorgtoeslag is niet meegenomen in deze budgettaire raming.

	a. Paar in bijstand	b. Alleenverdiener (AO-uitkering € 30.560)	c. Alleenverdiener (AO-uitkering € 40.000)	d. Alleenverdiener (WML)	
Gemeentelijke minima- ondersteuning verstrekt als natura of tegemoetkoming kosten	(j)	1.224	1.224	–	1.224

¹ Belastbaar inkomen enkel ingevuld indien dit afwijkt van het brutoinkomen.

² Als het brutoinkomen van een alleenverdiener in deze situatie gelijk is aan WML is het netto-inkomen na belastingen gelijk aan de netto-bijstandshoogte voor paren. Voor dit bruto-nettotraject is uitgegaan van toepassing van de loonheffing door de uitkeringsverstrekker. In de loonheffing wordt het belastbaar inkomen maandelijks in het voordeel van de belastingbetaler afgerond op meervouden van € 4,50. De andere bruto-nettotrajecten zijn gemaakt conform de koopkrachtberekeningen. Daarbij wordt gerekend met de inkomstenbelasting waarin een dergelijke afronding niet wordt toegepast. De loonheffing is een voorheffing van de inkomstenbelasting. Bij geen bijzonderheden als aftrekposten en box 3-vermogen is het verschil tussen de loonheffing en de inkomstenbelasting kleiner dan de aanslaggrens (€ 52 in 2023) en vindt geen verrekening plaats. Volledigheidshalve zou bij toepassing van de inkomstenbelasting in plaats van de loonheffing het brutoinkomen hoger moeten liggen: bij een brutoinkomen van € 30.578 komt het te betalen bedrag belasting voor korting op € 11.292 en het bedrag AHK op € 2.587, waarmee het netto-inkomen overeenkomt met de netto-bijstandsnorm voor een paar.

³ Voor de alleenverdiener die werkt op WML is het belastbaar inkomen gelijk aan het brutoinkomen minus het werknemersdeel van de pensioenpremie (in dit geval € 1.188).

⁴ De afbouwgrenzen in de toeslagen worden jaarlijks per 1 januari voor het gehele jaar vastgesteld. De afbouwgrenzen voor (niet-AOW-gerechtigde) paren de huur- en zorgtoeslag hangen samen met het WML. Hierbij wordt uitgegaan van de hoogte van het WML per 1 januari van dat jaar. De reguliere indexatie van het WML per 1 juli van het jaar is op het moment van vaststellen van de afbouwgrenzen in de huur- en zorgtoeslag nog niet bekend en wordt dus niet meegenomen in de afbouwgrenzen. Hierdoor ligt het toetsingsinkomen van een alleenverdiener die het hele jaar exact WML verdient (en dus in juli een stijging van het brutoinkomen heeft) dus beperkt hoger dan de afbouwgrenzen in de huur- en zorgtoeslag. De toeslagen kennen een doelmatigheidsgrens waardoor de eerste € 98 niet wordt teruggevorderd.

Tabel 2 laat zien dat – onder de voorwaarden zoals geschetst in vraag 19 – een alleenverdiener een arbeidsongeschiktheidsuitkering op de nieuwe brutoWML-hoogte (€ 30.560) nodig heeft voor een netto-inkomen op de bijstandsnorm voor paren. Door het vervallen van het verschil in de afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de AHK en de afbouw van de dubbele AHK in de referentiesystematiek vervalt ook de situatie optreden waarin de alleenverdiener met een arbeidsongeschiktheidsuitkering minder huur- en zorgtoeslag ontvangt dan een paar in de bijstand. Tabel 2 toont verder dat bij een hogere AO-uitkering (€ 40.000) of in geval van een werkende alleenverdiener met een brutoloon op WML sprake is van een hoger netto-inkomen plus huur- en zorgtoeslag dan bij een paar in de bijstand. In tabel 2 ligt het WML fors hoger dan in 2023 daadwerkelijk het geval is (€ 25.463). Zoals in het antwoord op vragen 18 en 19 is aangegeven, zou een dergelijke WML-verhoging tot forse budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting en werkgevers leiden, en zouden hier ook negatieve werkgelegenheidseffecten vanuit kunnen gaan.

Vraag 21

Deelt u de mening dat de groep mensen die geraakt worden door deze samenloop van regelingen zo snel mogelijk geholpen moeten worden? Kunt u uitleggen hoe en in hoeverre gemeenten budgettair ondersteund worden om de groep mensen van wie nu al bekend is dat zij problemen ondervinden hulp te bieden?

Antwoord 21

Zoals wij schreven in de Kamerbrief van 29 maart jl. is, gelet op de lange looptijd van de problematiek, de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep en de omvang van de groep getroffen huishoudens, een passende oplossing wenselijk en dringend nodig.²¹ We zoeken op dit moment naar mogelijkheden om deze mensen te helpen. We zoeken daarbij ook naar mogelijkheden voor de korte termijn, waarbij een zorgvuldig voorbereide uitvoering, wijziging van wet- en regelgeving en de identificatie van de getroffen huishoudens nodig zijn. Het is ook van belang om zeker te hebben dat oplossingsrichtingen deze mensen daadwerkelijk verder helpen. Ondertussen moet het mogelijk zijn voor gemeenten om ondersteuning te bieden aan getroffen mensen die in de knel komen, totdat een oplossing voorhanden is. De Minister voor APP en de Minister van SZW hebben hiervoor onlangs in het Gemeentenuws van SZW

²¹ Kamerstuk 26 448, nr. 697.

een handelingsperspectief geboden aan gemeenten.²² Hiermee wordt voorkomen dat geboden ondersteuning een verder verlies aan toeslagen veroorzaakt. Vooral nog wordt er uitgegaan van ondersteuning aan beperkte aantallen huishoudens, waardoor er geen extra middelen vrijgemaakt hoeven te worden.

Vraag 22

Kunt u aangeven wat het budgettaire beslag zou zijn van het tegemoetkomen van deze groep (van 10.000 mensen) via de bijzondere bijstand?

Antwoord 22

Nee, dit kunnen wij nu nog niet aangeven. Hiervoor is meer zicht nodig op de samenstelling van de groep getroffen huishoudens en specifiek op het toeslagenbedrag waarvoor zij benadeeld zijn. Als onderdeel van de huidige verkenning werken wij samen met gemeenten, Belastingdienst, Dienst Toeslagen en uitvoeringsinstanties om de groep beter in beeld te krijgen.

²² Gemeentenieuws van SZW, 2023-1 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.