



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Nader Rapport

14 september 2023

2023-0000515562

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 september 2023, nr. 2023002006, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 september 2023, nr. W12.23.00272/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2023, no. 2023002006, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State geen aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen en zij adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten.*



Advies Raad van State

No. W12.23.00272/III

's-Gravenhage, 11 september 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 4 september 2023, no.2023002006, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Armoedebestrijding, Participatie en Pensioenen, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet tot wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in verband met de koopkrachtondersteuning de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon in 2024 niet verder af te bouwen;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING ALGEMENE NABESTAANDENWET

In artikel 2, vijfde lid, van de Algemene nabestaandenwet vervalt de eerste zin en wordt 'Met ingang van 1 januari 2023' vervangen door 'Met ingang van 1 januari 2025'.

ARTIKEL II. WIJZIGING PARTICIPATIEWET

In artikel 37, vierde lid, van de Participatiewet vervalt de eerste zin en wordt 'Met ingang van 1 januari 2023' vervangen door 'Met ingang van 1 januari 2025'.

ARTIKEL III. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op 1 januari 2024.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

De algemene heffingskorting (AHK) is een korting op de inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen die wordt berekend voor een belastingplichtige die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Tot 2009 kon de partner zonder inkomen of met een te laag inkomen – om de volledige AHK te kunnen verzilveren – de AHK toch volledig verzilveren als belastingteruggave, voor zover de meest verdienende partner genoeg inkomstenbelasting verschuldigd was. Deze fiscale regeling heet de algemene heffingskorting voor de minstverdienende partner, vaak (technisch onjuist) aangeduid als de overdraagbaarheid van de AHK. Om, ten opzichte van partners met inkomen uit werk, een vergelijkbare fiscale behandeling te bewerkstelligen voor een partners met een bijstandsuitkering, werd tot 2012 tweemaal de AHK toegepast bij de berekening van het referentieminimumloon. Van het referentieminimumloon worden de bijstandsuitkering en daaraan gerelateerde uitkeringen afgeleid. Het oorspronkelijke uitgangspunt bij het bepalen van het referentieminimumloon was de kostwinnersituatie. Daarbij diende rekening te worden gehouden met de heffingskorting van de kostwinner en de heffingskorting van de partner.

De AHK van de minstverdienende partner is in de fiscaliteit voor werkenden (geboren na 1962) sinds 2009 afgebouwd. Per 1 januari 2023 is deze afbouw voltooid. Vanaf januari 2012 wordt ook in de uitkeringshoogte van de bijstand en bijstandsgelateerde uitkeringen (uitgezonderd de AOW) de AHK afgebouwd.¹ Dit gebeurt door de dubbele AHK in de berekening van het referentieminimumloon af te bouwen tot eenmaal de AHK. Deze afbouw volgt een afwijkend tijdsplan. Dit wetsvoorstel ziet op dit tijdsplan.

De afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon zou aanvankelijk plaatsvinden in 20 jaar met halfjaarlijkse stappen van 2,5 procentpunt. Vanaf 2014 werd deze afbouw in de meeste jaren getemporeerd. Vanwege afspraken in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II werd de halfjaarlijkse afbouw van 2014 tot en met 2017 gehalveerd tot 1,25 procentpunt. In het kader van de koopkrachtbesluitvorming voor 2018 is besloten om dezelfde temporisering van 1,25 procentpunt ook in 2018 toe te passen. Vanwege afspraken in het regeerakkoord van het kabinet Rutte III bedroeg de halfjaarlijkse afbouw van 2019 tot en met 2021 1,875 procentpunt. In het kader van de koopkrachtbesluitvorming voor 2022 is besloten om dezelfde temporisering van 1,875 procentpunt per halfjaar ook in 2022 toe te passen. In 2023 vindt de afbouw plaats conform het basisplan van 2,5 procentpunt per halfjaar.

In het kader van de koopkrachtbesluitvorming voor 2024 is besloten om de afbouw in 2024 te bevriezen op het niveau dat geldt per 1 juli 2023. Het kabinet maakt deze keuze omwille van de evenwichtigheid van de koopkrachtontwikkeling van verschillende groepen Nederlandse huishoudens, en om te voorkomen dat het aantal personen en kinderen in armoede in 2024 stijgt ten opzichte van 2023. Door de bevrozing van de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand in 2024 verschuift het afbouwplan. De dubbele AHK in de bijstand is door deze maatregel niet per 1 januari 2035 maar per 1 januari 2036 volledig afgebouwd. Dit leidt ertoe dat de bijstand en bijstandsgelateerde uitkeringen in de periode 2024–2036 iets hoger liggen dan zonder de bevrozing het geval zou zijn geweest. Hierdoor komt het aantal personen en kinderen in armoede in die periode lager uit dan in het basisplan. De hogere uitkeringen leiden tot beperkte negatieve gevolgen voor de financiële stimulans om vanuit de uitkering aan het werk te gaan. Dit additionele effect is tijdelijk, totdat de afbouw voltooid is of in latere jaren wordt versneld. Vanaf 1 januari 2025 vindt de afbouw weer plaats conform het oorspronkelijke tempo, dus 2,5 procentpunt per halfjaar.

Dit wetsvoorstel voorziet in de bevrozing in 2024. In lijn met de stand van de afbouw sinds 2023, zal bij de berekening van het referentieminimumloon per 1 januari 2024 en 1 juli 2024 rekening worden gehouden met 1,575 maal de AHK. Vanaf 1 januari 2025 wordt de AHK per halfjaar met 2,5 procentpunt verlaagd totdat deze 1 maal het AHK, ofwel 100% van de AHK, bedraagt. Daarmee is de volledige afbouw naar 100% voorzien per 1 januari 2036.

De wijziging van het tempo van de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon zal doorwerken in de volgende wetten:

1. Participatiewet;
2. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW);
3. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ);

¹ Stb. 2011, 647.



4. Toeslagenwet (TW);
5. Algemene nabestaandenwet.

De IOAW, IOAZ en de TW kennen bepalingen waarin wordt verwezen naar de berekeningssystematiek van de bedragen in de Participatiewet. Een wijziging in de Participatiewet werkt dus automatisch door in deze wetten en een wetswijziging van de IOAW, IOAZ en de TW is niet nodig. Naast de Participatiewet is het nodig om ook de Algemene nabestaandenwet te wijzigen. De Algemene nabestaandenwet kent dezelfde systematiek als de regelgeving rondom de bijstand.

De voorgestelde maatregel verlengt de duur van de alleenverdienersproblematiek² met een jaar, tot 2036. Dat betekent dat de beoogde oplossing hiervoor in de fiscaliteit – wanneer ingevoerd – een jaar langer van toepassing zal moeten blijven.³⁴ Hierdoor vallen de kosten van de oplossing voor de alleenverdienersproblematiek beperkt hoger uit. Het kabinet zal de Tweede Kamer met Prinsjesdag per brief informeren over de beoogde oplossing.

Inkomenseffecten

De bevrozing van de afbouw van de dubbele AHK draagt in 2024 bij aan een positief inkomenseffect bij begunstigden. Ter illustratie toont tabel 1 het inkomenseffect in 2024 van diverse huishoudsamenstellingen van bijstandsgerechtigden. Dit is het effect bij ten opzichte van het afbouwpad in de huidige wetgeving (2,5%-punt per halfjaar in 2024 en verder). Bij huishoudens met kinderen is uitgegaan van 2 kinderen (6 en 11 jaar).

Tabel 1: Inkomenseffecten van de wetswijziging

Soort huishouden met bijstand	2024
alleenstaande	0,6%
alleenstaande ouder	0,3%
paar	0,6%
paar met kinderen	0,5%

Het bevrozen van de dubbele AHK zorgt voor een hogere uitkeringsniveau per 1 januari 2024 in de hierboven genoemde uitkeringen en verlaagt daarmee het aandeel personen en kinderen in armoede per 1 januari 2024. Het effect van de bevrozing van de dubbele AHK uit deze wetswijziging is in isolatie doorgerekend voor het jaar 2024, maar is te klein om als percentage weer te geven.

Omdat de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand op termijn wordt hervat is er structureel (vanaf 2036) geen sprake meer van een hoger uitkeringsniveau in de hierboven genoemde uitkeringen dan zonder deze wetswijziging het geval zou zijn geweest.

Financiële gevolgen

De bevrozing van de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon leidt tot hogere uitkeringen en daarmee hogere uitkeringslasten voor de bijstandsregelingen, TW en de Algemene nabestaandenwet (zie Tabel 2). De maatregel zorgt ervoor dat de afbouw een jaar later volledig is afgebouwd (in 2036 in plaats van in 2035) en leidt dan ook tot 2036 tot een intensivering. Er is geen structureel budgettair effect. Het cumulatieve bedrag binnen de begrotingshorizon (tot en met 2028) betreft 1,102 miljard.

Tabel 2: Budgettair effect van de wetswijziging

Prijzen 2023 (x € 1 mln.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bevrozen dubbele AHK in 2024 en schrappen versneling in 2025	0	127	227	247	249	252	0
w.v. Schrappen versnelde afbouw in 2024 en 2025	0	60	141	160	162	163	0
w.v. Bevrozen dubbele AHK in 2024	0	67	86	87	87	88	0

² Deze problematiek wordt veroorzaakt doordat de afbouw van de AHK voor de minstverdienende partner in de fiscaliteit en de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon niet gelijk verlopen. Hierdoor ontstaat een samenloop van sociale zekerheid, fiscaliteit en toeslagen die ervoor zorgt dat een aantal huishoudens met een loondervingsuitkering minder zorgtoeslag en/of huurtoeslag krijgt dan bedoeld. Deze huishoudens komen hiermee onder het bestaansminimum. In 2023 en 2024 gaat het naar huidig inzicht om maximaal 9.500 huishoudens.

³ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 697.

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 26 448, nr. 716.



Bij de startnota was het kabinet Rutte-IV⁵ voornemens om de afbouw in 2024 en 2025 te versnellen tot 5%-punt per halfjaar, een verdubbeling van het afbouwtempo. Met dit wetsvoorstel wordt geen uitvoering gegeven aan dit voornemen. Hoewel deze eerder voorgenomen versnelling nog niet in de wet was opgenomen, was de versnelling wel reeds ingeboekt. Dit betekent dat het budgettair beslag ook de schraping van de versnelling bevat.

Gevolgen voor de uitvoering

De maatregel betreft een aanpassing van de hoogte van de uitkeringsbedragen. Dit heeft geen uitvoeringstechnische gevolgen omdat de enige consequentie is dat bij de reguliere wijziging van de normbedragen andere normbedragen in de systemen verwerkt dienen te worden. Gemeenten, de Sociale Verzekeringsbank en Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen worden halfjaarlijks geïnformeerd over de aangepaste normen.

II. Artikelsgewijs

Artikelen I en II (artikel 2, vijfde lid, van de Algemene nabestaandenwet, en artikel 37, vierde lid, van de Participatiewet)

Met de wijziging van artikel 2, vijfde lid, van de Algemene nabestaandenwet en artikel 37, vierde lid, van de Participatiewet, wordt het percentage van de algemene heffingskorting van 157,5%, genoemd in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene nabestaandenwet en artikel 37, tweede lid, van de Participatiewet, niet verlaagd bij de berekening van het referentieminimumloon over 2024. Vanaf 1 januari 2025 voorziet de wijziging erin dat het hiervoor genoemde percentage van de algemene heffingskorting twee keer per kalenderjaar, op 1 januari en 1 juli, met 2,5 procentpunt wordt verlaagd.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 925, nr. 143.