

Vergaderjaar 2023–2024

36 430

Wijziging van de Algemene nabestaandenwet en de Participatiewet in verband met het in 2024 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon

Nr. 3

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 kostwinnerssituatie. 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 tijdspad. Dit wetsvoorstel ziet op dit tijdspad.

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 getempori-

¹ Stb. 2011, 647.

seerd. 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 basispad 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 bevriezing van de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand in 2024 verschuift het afbouwpad. 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 bevriezing het geval zou zijn geweest. Hierdoor komt het aantal personen en kinderen in armoede in die periode lager uit dan in het basispad. 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 bevriezing 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);
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.^{3 4} 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.

² Deze problematiek wordt veroorzaakt doordat de afbouw van de AHK voor de minstverdiende 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.

Tabel 2: Budgettair effect van de wetswijziging

Prijzen 2023 (x € 1 mln.)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Struc.
Bevriezen dubbele AHK in 2024 en schrappen versnelling 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. Bevriezen dubbele AHK in 2024	0	67	86	87	87	88	0

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 schrapping 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 van voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

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