

2024D30140

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 augustus 2024

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 28 februari 2023 om een reactie gevraagd op een brief van mevrouw E.D. over minimuminkomen en vermogensgrens (kenmerken 2023Z03632 en 2023D09372).

Mevrouw E.D. vraagt zich af hoe het kan dat haar moeder vanaf 2023 niet meer in aanmerking komt voor de gemeentelijke minima-ondersteuning, terwijl de situatie van haar moeder en het gemeentelijk beleid niet zijn veranderd. Ze wijst erop dat AOW en zorgkosten stijgen, maar de gemeentelijke inkomensgrens niet.

Om in kaart te brengen wat hier precies speelt is meermaals contact geweest met mevrouw E.D. en de gemeente waar haar moeder woont. De situatie is ontstaan doordat het inkomen en de gemeentelijke inkomensgrens zijn gebaseerd op andere soorten inkomen en lasten. Het inkomen betreft een AOW-uitkering en voor de inkomensgrens heeft de gemeente gekozen voor een afgeleide van de bijstandsnorm 'verblijf in inrichting'. In de bijlage wordt nader toegelicht tot welke verschillende effecten dit leidt vanuit bijvoorbeeld koopkrachtmaatregelen, indexeringssystematieken en de afbouw van de dubbele heffingskorting. Vanuit het gemeentelijk minimabeleid gezien is echter doorslaggevend dat de AOW-uitkering voor betrokkene in 2023 en 2024 in totaal €180,- per maand hoger is. Daardoor is het inkomen zodanig gestegen dat zij geen aanspraak meer kan maken op de gemeentepolis en zelf een zorgverzekering moet afsluiten.

Zover is het nog niet gekomen. In 2023 kwam het besluit van de gemeente te laat om nog een zorgverzekering af te sluiten en ook in 2024 heeft de gemeente een oplossing gevonden. Vanaf 2025 zal de moeder van mevrouw E.D. mogelijk wel een eigen ziektekostenverzekering moeten afsluiten. Binnen dezelfde gemeente zal dit ook gelden voor andere mensen met een AOW-uitkering die in een zorginstelling wonen.

Dat neemt niet weg dat mevrouw E.D. van mening is dat de inkomensgrens van de gemeente onvoldoende rekening houdt met verschillende situaties van mensen. Het bepalen van voor welke doelgroep minimabeleid beschikbaar is en op basis van welke uitgangspunten, is een bevoegdheid van de gemeente. In de praktijk wordt deze bevoegdheid verschillend ingevuld.

De gemeente in kwestie hanteert voor de gemeentepolis een bovengemiddeld gunstige inkomensgrens van 140% van de bijstandsnorm, waar andere gemeenten bijvoorbeeld 120% hanteren. Weer andere gemeenten kiezen voor een ander uitgangspunt dan de bijstandsnorm, zoals de totale AOW-norm of een zelf vastgesteld bedrag. Een gemeente kan dus ook kiezen voor een andere inkomensgrens indien de uitkomsten van de bestaande systematiek volgens de gemeente leidt tot ongewenste uitkomsten.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J.N.J. Nobel

Bijlage – Technische toelichting

In haar brief benoemt mevrouw E.D. verschillende mogelijke oorzaken voor de ontstane situatie. Zij schrijft dat de gemeente het inkomen van haar moeder toetst aan de inkomensgrens 'Verblijf in inrichting' uit de bijstand en dat deze grens in 2023 niet meebewoog met de stijging van de zorgkosten.

De waarneming van mevrouw E.D. klopt. De AOW steeg de afgelopen jaren, terwijl de gemeentelijke inkomensgrens in 2023 nauwelijks steeg. Dit kan omdat het netto-inkomen bestaat uit een AOW-uitkering, terwijl de gemeentelijke inkomensgrens een afgeleide is van de bijstandsnorm.

Gemeentepolis

De gemeente van de moeder van mevrouw E.D. biedt inwoners met een laag inkomen een collectieve ziektekostenverzekering aan. Deze gemeentepolis kent gunstige voorwaarden. Het eigen risico wordt afgekocht en de premie is lager dan voor een vergelijkbare reguliere zorgverzekering. In combinatie met de gemeentepolis biedt de gemeente een bijdrage in de extra zorgkosten.

Inwoners met extra zorgkosten door een chronische ziekte kunnen van deze ondersteuning gebruik maken. De gemeente stelt als voorwaarde dat het netto-inkomen lager is dan 140% van de bijstandsnorm. Voor een inwoner die geen bijstand ontvangt, gaat het dan om de bijstandsnorm die voor deze inwoner zou gelden. Welke dat is hangt af van de leefsituatie: samenwonend of alleenstaand, en zelfstandig wonend of wonend in een inrichting.¹ Voor de moeder van mevrouw E.D. zou de bijstandsnorm 'Verblijf in inrichting' voor een alleenstaande gelden, omdat zij in een zorginstelling woont. Onderstaande tabel bevat de berekening van deze inkomensgrens voor de jaren 2022 tot en met 2024.

¹ Voor mensen die zelfstandig wonen is de bijstandsnorm ook afhankelijk van de leeftijd: AOW-gerechtigd of niet-AOW-gerechtigd.

Jaar ²	Bijstandsnorm Verblijf in inrichting voor alleenstaande			Inkomensgrens Verblijf in inrichting (140% bijstandsnorm)
	Bijstandsnorm, excl. VT ³	Ophoging bijstandsnorm	Totale bijstandsnorm, excl. VT (100%)	
2022	€ 328,40	€ 34,00	€ 362,40	€ 507,35
2023	€ 359,69	€ 3,00	€ 362,69	€ 507,76
2024	€ 386,18	€ 42,00	€ 428,18	€ 599,46

De inkomensgrens steeg in 2023 nauwelijks door koopkrachtmaatregelen

Mevrouw E.D. merkte op dat de inkomensgrens nauwelijks steeg in 2023. Dit is weergegeven in bovenstaande tabel. De belangrijkste oorzaak is de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag in 2023. De bijstandsnorm 'Verblijf in inrichting' bestaat namelijk voor een deel uit een aan de zorgtoeslag gekoppelde ophoging.⁴

Hiervan kunnen mensen die met bijstand in een zorginstelling leven het stuk zorgpremie en eigen risico betalen dat niet wordt vergoed door de zorgtoeslag.⁵ In 2023 werd de zorgtoeslag tijdelijk met ruim € 30 per maand verhoogd. Als gevolg daarvan werd de ophoging van de bijstandsnorm met ruim € 30 verlaagd, van € 34 naar € 3. Daar stond een stijging van de bijstandsnorm tegenover, maar onder de streep bleef de totale bijstandsnorm in 2023 nagenoeg gelijk aan 2022. Als gevolg daarvan bleef ook de inkomensgrens van de gemeente in 2023 gelijk aan 2022.

In 2024 liep de tijdelijke verhoging van de zorgtoeslag af, waardoor de ophoging ook weer steeg. De bijstand werd ook geïndexeerd. De totale bijstandsnorm ging als gevolg daarvan met € 65 omhoog. Dit werkt weer door in de inkomensgrens die de gemeente hanteert voor de gemeentepolis: deze is in 2024 ruim € 90 hoger dan in 2023.

Daarnaast speelt de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van de netto bijstandsnorm uit het brutominimumloon.⁶ Ieder halfjaar wordt er een beetje minder van deze belastingkorting meegerekend, totdat er een enkele algemene

² Bedragen per 1 januari. De bijstandsnormen worden ook elk jaar per 1 juli geïndexeerd; dit werkt door in de door de gemeente gehanteerde inkomensgrens. De ophoging verandert alleen per 1 januari.

³ De gemeente rekent de vakantietoeslag (VT) niet mee, zowel bij het netto-inkomen als bij de bijstandsnorm voor de inkomensgrens.

⁴ Artikel 23, tweede lid, van de Participatiewet

⁵ Dit noemen we de normpremie, de inkomensafhankelijke eigen bijdrage aan de zorgverzekeringspremie. De overheid gaat daarbij uit van de gemiddelde kosten van een zorgverzekering en het gemiddelde eigen risico.

⁶ Hoewel de afbouw van de dubbele AHK neerkomt op een beleidsmatige verlaging van de bijstand, is de halfjaarlijkse indexering van de bijstand, als gevolg van de verhoging van het minimumloon, tot nu toe altijd hoog genoeg geweest om een nominale daling van de uitkering te voorkomen.

heffingskorting overblijft. De AOW is net als de bijstand gekoppeld aan het brutominimumloon, maar is uitgezonderd van deze afbouw. Daarom stijgt de AOW ieder halfjaar percentueel meer dan de bijstand bij de verhoging van het minimumloon.

Het netto-inkomen steeg door koopkrachtmaatregelen

Doorslaggevende factor is echter de inkomensstijging van mevrouw E.D. Zonder de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting en de doorwerking van de zorgtoeslag, zou de inkomensgrens in 2023 € 579,88 en in 2024 € 633,21 zijn geweest. Ook in dat geval zou het netto-inkomen van de moeder van mevrouw E.D. te hard zijn gestegen om aanspraak te houden op de gemeentepolis. Dit volgt uit de onderstaande berekening. Uit privacyoverwegingen worden alleen de algemeen bekende bedragen exact ingevuld.

Het netto-inkomen lag in beide jaren hoger. De stijging komt mede door koopkrachtmaatregelen van het vorige kabinet, zoals de bijzondere verhoging van het minimumloon in 2023. Dit werkte door in de AOW-uitkering. De inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de premie voor de Wet langdurige zorg (Wlz) stegen veel minder; samen € 20 per jaar. Hierdoor steeg het netto-inkomen elk jaar met ruim € 90 per maand, ofwel ruim € 180 per maand over twee jaar.

Jaar ⁷	Netto-inkomen =	AOW-uitkering ⁸	- bijdrage Zvw	- Wlz-premie ⁹
2022	Ongeveer € 500	€ 1316,77	€ 72,42	Ongeveer € 750
2023	Ongeveer € 600	€ 1430,80	€ 77,69	Ongeveer € 750
2024	Ongeveer € 700	€ 1541,53	€ 82,00	Ongeveer € 750

⁷ Bedragen per 1 januari. Netto-inkomen is exclusief zorgtoeslag.

⁸ Exclusief vakantiebijslag (in 2022 € 70,54; 2023 € 71,77; 2024 € 76,20 bruto per maand) en inclusief inkomensondersteuning AOW-gerechtigden (IOAOW; in 2022 € 26,38, in 2023 € 5,00 en in 2024 € 5,50 bruto per maand). Bij de AOW-uitkering voor alleenstaanden wordt ook rekening gehouden met de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting.

⁹ Hoge eigen bijdrage voor zorg uit de Wet langdurige zorg bij een verblijf in een inrichting van vier maanden of langer. De eigen bijdrage is afhankelijk van het inkomen en vermogen, en is gemaximeerd.