|  |  |
| --- | --- |
| No. W12.24.00235/III | 's-Gravenhage, 9 september 2024 |

Bij Kabinetsmissive van 2 september 2024, no.2024001810, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 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 2025, 2026 en 2027 niet afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt dat de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (hierna: AHK) in het referentieminimumloon voor drie jaar wordt stopgezet (2025-2027). Vanaf 2028 zal het gebruikelijke afbouwpad van 2,5 procentpunt per halfjaar weer gelden. Het doel van het voorstel is om de koopkracht van huishoudens met een uitkering op het niveau van het sociaal minimum tijdens de huidige kabinetsperiode te ondersteunen.[[1]](#footnote-2)

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat het uitstellen van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting significante neveneffecten heeft, terwijl de inkomenseffecten beperkt en tijdelijk zijn. Zij adviseert daarom in de toelichting in te gaan op de wijze waarop en het tijdpad waarmee zal worden voorzien in een fundamentele oplossing voor een ontoereikend sociaal minimum voor deze huishoudens. In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting.

De afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon is bedoeld om de uitstroom naar werk vanuit de bijstand lonend te laten blijven.[[2]](#footnote-3) Omdat de afbouw een verlaging van de uitkeringen op het sociaal minimum tot gevolg heeft, is de afbouw van de dubbele AHK zeer regelmatig onderwerp geweest van koopkrachtbesluitvorming. Na verschillende temporiseringen is vorig jaar voor het eerst de afbouw van de dubbele AHK voor één jaar (2024) bevroren.[[3]](#footnote-4) Dit voorstel zet deze ingeslagen weg nadrukkelijk voort door de afbouw voor drie jaar te pauzeren.

De Afdeling onderschrijft het belang van financiële bestaanszekerheid voor huishoudens met een uitkering op het sociaal minimum. Het tijdelijk stopzetten van de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand is echter geen structurele oplossing voor een ontoereikend sociaal minimum. Bovendien leidt het voorstel ertoe dat de zogenoemde alleenverdienersproblematiek langer voortduurt en in omvang toeneemt.[[4]](#footnote-5) Dit vergroot de druk op de tijdelijke tegemoetkomingsregeling[[5]](#footnote-6) en de fiscale oplossing voor eenverdieners,[[6]](#footnote-7) die voor deze (afgeleide) problematiek een oplossing moeten bieden. Deze regelingen maken de wetgeving complex in de uitvoering en onoverzichtelijk voor de burger.

Vanwege deze significante neveneffecten, terwijl de inkomenseffecten beperkt en tijdelijk zijn, heeft uitstel van de afbouw van de dubbele AHK in de bijstand grote nadelen. Om de financiële bestaanszekerheid van huishoudens met een uitkering op het sociaal minimum te bevorderen, ligt een herziening van de grondslagen van (bijstands-)uitkeringen daarom eerder in de rede. De toelichting besteedt hieraan echter geen aandacht.

De Afdeling wijst erop dat binnen het programma ‘Participatiewet in Balans’ wordt gewerkt aan een fundamentele herziening van de Participatiewet (het zogenoemde Spoor 2).[[7]](#footnote-8) Een van de doelen daarbij is om mensen een toereikend en zeker bestaansminimum te bieden. Gelet op het voorgaande is het wenselijk dat de toelichting ingaat op de vraag hoe en wanneer via Spoor 2 zal worden voorzien in een fundamentele oplossing, dan wel hoe de regering anderszins het onderliggende probleem van een ontoereikend sociaal minimum zal aanpakken.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop en het tijdpad waarmee zal worden voorzien in een fundamentele oplossing voor het onderliggende probleem.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.   
  
  
De vice-president van de Raad van State,

1. Memorie van toelichting, paragraaf 1. [↑](#footnote-ref-2)
2. Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. De bijstandsnorm voor gehuwden en samenwonenden is 100% van het referentieminimumloon. [↑](#footnote-ref-3)
3. Staatsblad 2023, 490. [↑](#footnote-ref-4)
4. Memorie van toelichting, paragraaf 4.3. De alleenverdienersproblematiek houdt in dat een groep huishoudens door een samenloop van fiscaliteit, toeslagen en sociale zekerheid een lager besteedbaar inkomen heeft dan een vergelijkbaar huishouden waarbij beide partners een bijstandsuitkering ontvangen. [↑](#footnote-ref-5)
5. Over het wetsvoorstel tijdelijke regeling alleenverdienersproblematiek heeft de Afdeling advisering van de Raad van State op 24 juli 2024 advies uitgebracht (W12.24.00148/III). [↑](#footnote-ref-6)
6. Deze maatregel is opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan 2025. [↑](#footnote-ref-7)
7. Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 34352, nr. 283 en het ‘Programmaplan Participatiewet in Balans’ (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34352, nr. 306). [↑](#footnote-ref-8)