

Vergaderjaar 2010–2011

**32 777**

## **Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet**

**Nr. 8**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG**

Ontvangen 16 augustus 2011

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties in het nader verslag betreffende bovengenoemd wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het nader verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de verschillende fracties. Om vragen zoveel mogelijk in samenhang te beantwoorden is daarbij op een aantal plaatsen afgeweken van de volgorde van het verslag. Daarbij is een aantal vragen met betrekking tot de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (Aio) die waren opgenomen in paragraaf 1 «Werken laten lonen» beantwoord in een aparte paragraaf 2 «Geen AOW-tegemoetkoming bovenop aanvullende bijstand bij onvolledige AOW» en is de ene vraag die was opgenomen in het onderdeel «Financiële gevolgen» beantwoord in paragraaf 1 «Werken laten lonen».

#### **Inhoudsopgave**

1.	Werken laten lonen	1
2.	Geen AOW-tegemoetkoming bovenop aanvullende bijstand bij onvolledige AOW	11

#### **1. Werken laten lonen**

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het verleiden van de partner van de kostwinner om ook te gaan werken ook een mogelijkheid is om een armoedeval te voorkomen. Zij vragen op welke wijze daaraan invulling kan worden gegeven.

Bij de partner van een kostwinner gaat het om een huishouden waarin inkomsten uit werk worden verkregen en niet om een huishouden met een minimumuitkering. Het voorliggende wetsvoorstel heeft betrekking op de minimumuitkeringen en dus op een andere groep huishoudens, waarbij uiteraard wel het doel is dat zij gaan werken. De afbouw van de dubbele heffingskorting in de uitkeringen zorgt ervoor dat werken vanuit de uitkering loont, ook als slechts één van de twee partners gaat werken. Ten aanzien van de vraag hoe invulling wordt gegeven aan het verleiden van de partner van een werkende kostwinner om ook te gaan werken

merkt de regering op dat daarvoor diverse maatregelen bestaan, waaronder de afbouw van de overdraagbaarheid van de heffingskorting in de fiscaliteit die ervoor zorgt dat werken financieel aantrekkelijker wordt voor de niet werkende partner van een kostwinner.

In de vorige ronde schriftelijke vragen hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar een becijfering van verhoging van (een inkomensafhankelijke) arbeidskorting. Graag zouden zij een uitwerking krijgen van extra kosten van de verhoging van de arbeidskorting die nodig is om de armoedeval op te vangen voor de inkomensgroep tot 110% van het WML, 120% van het WML, 130% van het WML en 150% van het WML. Bovendien valt er naar de mening van de leden van de PvdA-fractie te denken aan het tijdelijk vrijstellen van afbouw van algemene heffingskorting voor mensen die vanuit een uitkeringssituatie als kostwinner gaan werken voor het wettelijk minimumloon (WML). Daarmee is de armoedeval naar de mening van deze leden ook tegen te gaan. Zij vragen of de regering bereid is verder te kijken naar alternatieve mogelijkheden om een armoedeval tegen te gaan.

In tabel 4 van de nota naar aanleiding van het verslag staat vermeld dat het aandeel werkende kostwinners rond 95–105% van het WML 1,2% bedraagt. De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat alleen personen die vanuit een uitkering gaan werken en in deze groep terecht komen, te maken krijgen met de armoedeval. Deze leden vragen welk deel van de personen, die vanuit een uitkering gaan werken tot deze groep behoort. De leden van de PvdA-fractie vragen of er geen andere oplossing valt te bedenken om voor deze groep het werken lonend te maken.

Het uitgangspunt dat werk moet lonen is breder van belang dan voor kostwinners die gaan werken rond 95–105% van het WML. Na afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting zou – als geen maatregelen genomen zouden worden rond de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon – een kostwinner er pas in besteedbaar inkomen (inclusief huurtoeslag) op vooruit gaan, als die gaat werken voor circa 140% van het WML.

Exacte cijfers over de inkomensverdeling van de personen die vanuit een uitkering gaan werken zijn niet bekend. Wel is bekend dat het opleidingsniveau van uitkeringsgerechtigden lager is dan gemiddeld. Verder blijkt uit onderzoeken rond uitstroom uit armoede door werk, dat de inkomens na uitstroom uit de uitkering in de loop van de tijd toenemen. Beide factoren impliceren dat het aannemelijk is dat de salarissen bij uitstroom uit de uitkering lager zullen liggen dan het gemiddelde salaris van de algemene bevolking.

Bij het verslag van bevindingen van deze Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 777, nr. 5) is het alternatief van het verhogen van de arbeidskorting, al dan niet tot een bepaald maximaal inkomensniveau, reeds genoemd. De regering heeft bij de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat dit geen goed alternatief is voor het afbouwen van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon. De in het wetsvoorstel gekozen oplossing sluit aan bij het probleem, namelijk dat in de koppeling een inconsistentie is ontstaan. Door de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon af te bouwen tot een enkele korting, wordt de in het stelsel gesloten consistentie verholpen en gaat werken meer lonen. Tot slot draagt de oplossing bij aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën en wordt hiermee tevens een bijdrage geleverd aan de houdbaarheid van het sociaal minimum voor de toekomst. Ten aanzien van het verhogen van de arbeidskorting, al dan niet tot een bepaald maximum inkomen heeft de regering aangegeven dat dit type maatregel de inconsistentie in het stelsel niet oplost en bovendien geen besparing maar juist kosten met zich meebrengt. Ook wanneer de verhoging van de arbeidskorting wordt beperkt tot een bepaald maximum inkomen, waarbij

hier door de leden van de PvdA-fractie de concrete inkomensgrenzen van 150% WML, 130% WML, 120% WML en 110% WML zijn genoemd, zal de maatregel geld kosten, zij het minder dan bij een algemene verhoging van de arbeidskorting. Het extra nadeel van een inkomensafhankelijke verhoging van de arbeidskorting is dat de marginale druk voor werkenden elders in het inkomensgebouw toeneemt. Op deze wijze wordt weliswaar de armoedeval bij de stap van uitkering naar werk beperkt, maar wordt tegelijkertijd een nieuwe armoedeval gecreëerd doordat meer gaan werken minder lonend wordt, juist ook bij lagere en middeninkomens (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 777, nr. 6, p. 2–3). Het andere voorgestelde alternatief om mensen die vanuit een uitkerings-situatie als kostwinner gaan werken tijdelijk vrij te stellen van de afbouw van de algemene heffingskorting, lost het probleem niet op dat de uitkering hoger komt te liggen dan het netto minimumloon van een kostwinner. Bovendien staat dit ook haaks op het streven de partner van de kostwinner te stimuleren om te gaan werken.

Op bladzijde 17 van de nota naar aanleiding van het verslag staat dat de regering van mening is dat met deze maatregelen mensen «optimaal» in staat worden gesteld om aan het werk te gaan. De leden van de PvdA-fractie vragen wat precies wordt verstaan onder «optimaal», terwijl er toch fors wordt bezuinigd op re-integratie en de Wet sociale werkvoorziening. De leden van de PvdA-fractie vragen of zwemles optimale resultaten oplevert wanneer je de zwembandjes van de zwemmer lek prikt, en of het in de visie van de regering dan iemands eigen verantwoordelijkheid is om het hoofd boven water te houden. De regering is van mening dat mensen primair zelf verantwoordelijk zijn voor het verkrijgen van werk en voldoende inkomen. Voor hen die dit (nog) niet kunnen is er een adequaat vangnet, waarbij altijd voorop staat dat men zo snel mogelijk weer op eigen benen staat. Daarvoor is het van essentieel belang dat werken meer loont dan de uitkering. Met de maatregelen die in het kader van Werken naar vermogen worden genomen, wordt gezorgd dat mensen kunnen werken met de ondersteuning die daadwerkelijk nodig is. Daarbij wil de regering dat re-integratie gericht en selectiever wordt ingezet en het instrument sociale werkvoorziening wordt beperkt tot degenen met een indicatie «beschut werken».

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgestelde nieuwe weg bewezen de beste weg is, op welke gegevens de regering dat baseert, en voor wie deze weg de beste is. Het CPB concludeert op basis van een vergelijking van Nederlandse en internationale onderzoeken dat als werk meer gaat lonen, de inspanning om werk te zoeken toeneemt en werkzoekenden minder kieskeurig worden bij het al dan niet accepteren van een baan (CPB-notitie «Armoedeval heeft wél gedragseffecten» van 24 januari 2008).

De leden van de fracties van PvdA, D66 en SP vragen naar een vergelijking van de uitkeringen met de minimumvoorbeeldbegroting van het Nibud en het door het SCP gehanteerde niet-veel-maar-toereikend-criterium. De leden van de PvdA-fractie vragen tevens naar een vergelijking met de in Europees verband geldende armoedegrens, die op 60% van het mediane inkomen ligt. De leden van de SP-fractie vragen de regering om het Nibud te laten onderzoeken hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de minimumvoorbeeldbegrotingen, nu de regering hiertoe zelf niet bereid is. Naar de mening van de regering biedt de koppeling van lonen en uitkeringen de beste borging voor een adequaat sociaal minimum. De regering acht het niet zinvol om een vergelijking te maken tussen de effecten van dit wetsvoorstel en de minimumvoorbeeldbegrotingen van

het Nibud, omdat een dergelijke vergelijking geen recht doet aan de systematiek waarmee het sociaal minimum in Nederland wordt bepaald, en geen recht doet aan het doel waarmee de minimumbegrotingen worden opgesteld. Deze begrotingen zijn bedoeld om huishoudens handvatten te bieden voor budgettering, en niet om te definiëren welke inkomenshoogte huishoudens absoluut nodig hebben om rond te kunnen komen. Dit betekent ook dat de regering het Nibud niet zal vragen om te onderzoeken hoe het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de minimumvoorbeeldbegrotingen.

Voorgaande redenering geldt in gelijke mate voor de niet-veel-maar-toereikendgrens, een grens waarbij bovenop de minimumbegroting middelen zijn gereserveerd voor «sociale participatie», als voor de bedragen die – op basis van focusonderzoek – genoemd worden in de studie van het SCP/Nibud «Genoeg om van te leven». De in Europees verband geldende armoedegrens, 60% van het mediane inkomen, is eerder een maat voor de inkomensverdeling in een land, dan een maat voor adequaatheid van het sociaal minimum. De regering acht een vergelijking tussen het sociaal minimum en de genoemde indicatoren dan ook niet zinvol.

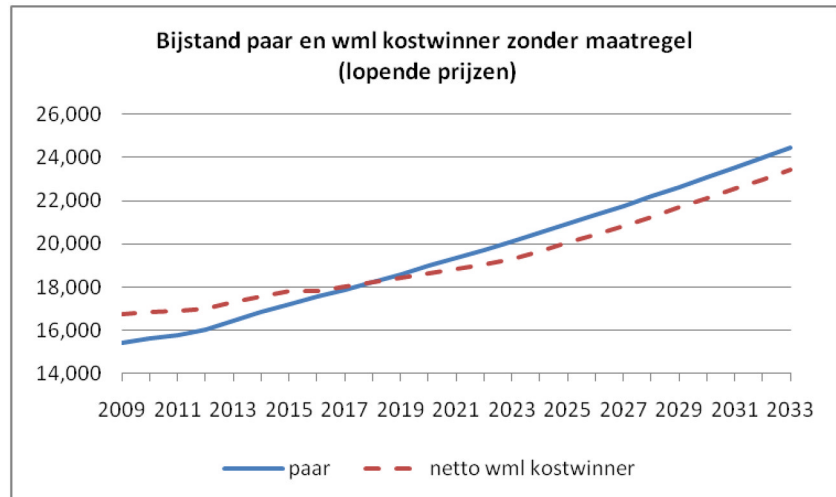
De leden van de PvdA-fractie vragen of het koopkrachteffect van –0,5 tot –0,75% betekent dat de uitkeringen in 2031 14% minder zijn gestegen dan de loonontwikkeling en dat paren met een uitkering er jaarlijks € 2 000 op achteruitgaan. Deze leden vragen of de regering vindt dat dit indirect een vorm van ontkoppeling is aan de loonontwikkeling.

De leden van de SP-fractie betreuren het dat de regering het niet aandurft om enige duidelijkheid te geven over de inkomenseffecten voor de komende twintig jaar en doen een klemmend beroep op de regering om de uitspraak dat het onderhavige wetsvoorstel nominaal een stijging van de uitkeringen betekent te onderbouwen met een tabel van de inkomenseffecten voor de komende twintig jaar.

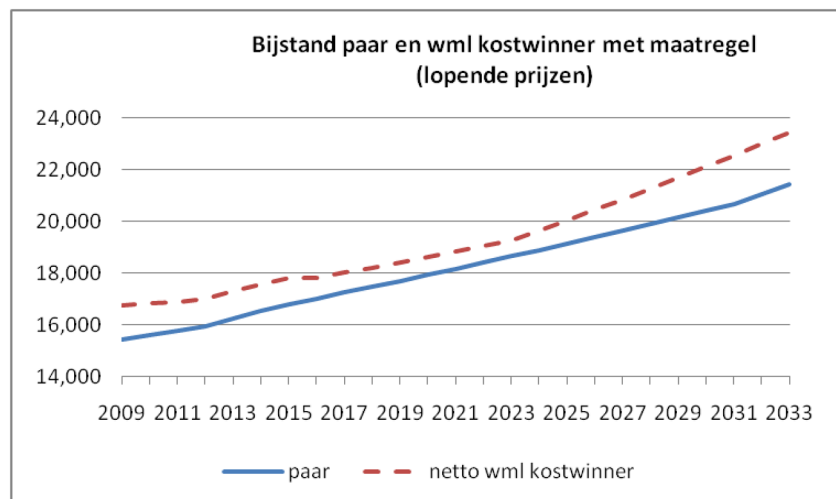
De regering heeft gekozen voor een geleidelijke afbouw over een relatief lange periode, zodat de jaarlijkse inkomenseffecten worden beperkt. De regering heeft aangegeven dat het inkomenseffect jaarlijks –0,5 tot –0,75% bedraagt. Dit is geen koopkrachteffect maar het geïsoleerde effect van deze maatregel. Het cumulatieve effect voor een paar is net zo groot als de algemene heffingskorting per jaar (thans € 1987). Dit effect is gelijk aan het effect van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit voor kostwinners. De uitkeringen stijgen dus niet minder, maar juist in lijn met het netto loon voor kostwinners. Voor een alleenstaande is het cumulatieve effect 70% van het effect van een paar, namelijk € 1391 per jaar. De koppeling met het netto minimumloon en daarmee met de loonontwikkeling blijft in stand. De ontwikkeling van de uitkering is in lijn met die van het netto minimumloon van een kostwinner. Daarmee is er naar verwachting nominaal nog steeds een stijging van de uitkeringen. Dit is inzichtelijk gemaakt in onderstaande figuren, waarbij is uitgegaan van 2% indexering (overigens is dit een gematigde inschatting; in de afgelopen periode 1991–2011 steeg de netto uitkering gemiddeld jaarlijks 2,6%).

Figuur 1 laat de ontwikkeling zien van de bijstandsuitkering voor een paar en het netto minimumloon van een kostwinner zonder de maatregel uit het voorliggende wetsvoorstel. Beide stijgen nominaal, maar de bijstandsuitkering stijgt sneller dan het netto minimumloon waardoor deze vanaf 2018 hoger ligt dan het netto minimumloon.

**Figuur 1**



**Figuur 2**



Figuur 2 laat de ontwikkeling zien inclusief de maatregel uit het voorliggende wetsvoorstel. De ontwikkeling van het minimumloon is ongewijzigd ten opzichte van figuur 1. De bijstandsuitkering stijgt nog steeds nominaal, zij het dat de stijging niet meer sneller is dan die van het netto minimumloon van een kostwinner, maar in lijn hiermee is.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat de regering vaart op de mantra: door de koppeling aan het netto minimumloon zal de uitkeringshoogte naar verwachting blijven stijgen, zij het minder hard dan voorheen. De regering kan deze koppeling voor de toekomst echter niet garanderen. De leden vragen waarom de regering niet kiest voor een koppeling, die de uitkering welvaartsvast laat stijgen. Het sociaal minimum, en daarmee de minimumuitkeringen, is in Nederland middels het netto referentieminimumloon gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Het wettelijk minimumloon is op zijn beurt weer gekoppeld aan de contractloonontwikkeling. Indien mogelijk, bewegen de inkomens van inactieven op deze wijze mee met de ontwikkeling van de inkomens van werkenden. Uitgangspunt van deze koppeling is dat de algemene welvaartsontwikkeling niet alleen ten goede moet komen aan

degenen die werken, maar – indien mogelijk – ook tot uitdrukking moet komen in de inkomens van inactieven.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom een per definitie alleenstaande Anw-er bij het toetreden tot de arbeidsmarkt negatieve gevolgen ondervindt van het afbouwen van de dubbele heffingskorting voor werkenden.

Een alleenstaande Anw-er ondervindt bij het toetreden tot de arbeidsmarkt geen negatieve gevolgen van de afbouw van de dubbele heffingskorting voor werkenden. Als gevolg van dit wetsvoorstel gaat werken meer lonen voor Anw-ers. De regering acht het daarnaast van belang aan te blijven sluiten bij het beoogde doel van de Anw: het bieden van een uitkering op het sociaal minimum.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan toelichten hoeveel uitkeringsgerechtigden aan het werk zullen gaan als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel en kan aangeven hoeveel mensen uit een uitkeringssituatie in betaalde banen terecht zullen komen.

Het CPB heeft het gedragseffect behorend bij deze maatregel berekend in het kader van de heroverwegingen (rapport «Op afstand van de arbeidsmarkt»). Door de maatregel zullen circa 15 000 personen extra vanuit de bijstand aan het werk gaan.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de regering voornemens is de mismatch tussen vraag en aanbod op te lossen en of de regering de opleidings- en scholingsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden gaat uitbreiden.

De verantwoordelijkheid voor het ondersteunen van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden om passend werk te vinden en om vacatures te vervullen, ligt bij de gemeenten en het UWV. Op dat niveau kan optimaal worden ingeschat welke stappen nodig zijn om tot een succesvolle re-integratie te komen. Tevens verzorgen zij via de werkpleinen de dienstverlening aan werkgevers. De gemeenten hebben daarvoor de beschikking over – in beginsel vrij te besteden – re-integratiemiddelen om selectief en via maatwerk uitkeringsgerechtigden te plaatsen op openstaande vacatures. Indien nodig kan daarvoor ook (een korte) scholing als instrument worden ingezet. Het is daarbij vooral van belang dat uitkeringsgerechtigden weer aan de slag komen. Eenmaal aan het werk zullen zij zich verder moeten scholen om ook duurzaam de functie te kunnen blijven vervullen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om nader toe te lichten wat de regering bedoelt met het verruimen voor de regels van bijzondere bijstand voor alleenstaande ouders en of hiermee de verruiming van de vrijlatingsregeling wordt bedoeld. De leden vragen in hoeverre deze vrijlatingsregeling het inkomensverlies compenseert, dat gepaard gaat met dit wetsvoorstel en waarom niet wordt gekozen voor een ruimere vrijlatingsregeling zoals bijvoorbeeld geldt voor Anw'ers.

De maatregelen waaraan wordt gerefereerd hebben tot doel om werken voor alleenstaande ouders meer lonend te maken, niet om inkomenseffecten in de uitkering te beperken. In de brief rond de Kindregelingen van 6 juni jl. (Kamerstukken II 2010/11, 31 322, nr. 38) is aangekondigd de kwijtschelding te verruimen door bij de bepaling van het recht op kwijtschelding van lokale lasten rekening te houden met de kosten van kinderopvang. Voor de bijzondere bijstand geldt dat gemeenten deze bevoegdheid al hebben. Er worden echter aan gemeenten additionele middelen beschikbaar gesteld om te stimuleren dat zij ook van deze bevoegdheid gebruikmaken. Met deze maatregelen hebben alleenstaande ouders die gebruik maken van kinderopvang sneller recht op kwijtschelding en gemeentelijke ondersteuning. Daarnaast wordt de vrijlatings-

regeling in de WWB verruimd voor alleenstaande ouders. Deze nieuwe vrijlating houdt in dat 12,5% van het netto inkomen wordt vrijgelaten voor de maximale duur van 3 jaar en gaat in aanvulling op de oude vrijlating van heffingskortingen ook gelden voor alleenstaande ouders met kinderen tussen de 5 en 12 jaar. Alleenstaande ouders kunnen daarnaast (maar niet tegelijkertijd) gebruik blijven maken van de algemene vrijstelling in de WWB.

De leden van de SP-fractie vragen wat de huidige vervangingsratio (netto-uitkering in een percentage van het nettoloon) nu is en wat die was in 1980. De leden vragen welke effect het onderhavige wetsvoorstel heeft op de vervangingsratio. De leden van de SP-fractie vragen voorts wat de koopkracht is van mensen met een uitkering ter hoogte van het sociaal minimum in 2010 en wat was die in 1980. De leden vragen of de regering kan weergeven wat de koopkrachtontwikkeling is geweest in de afgelopen 25 jaar van de hoogste inkomens versus de laagste inkomens.

In 1980 bedroeg de vervangingsratio 85,3%; in 2011 65,7%<sup>1</sup>. Een lager vervangingsratio betekent dat werken meer loont. Met dit wetsvoorstel wordt voorkomen dat de vervangingsratio gaat stijgen als gevolg van de afbouw van de fiscale overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. Het wetsvoorstel werkt ook bij alleenstaanden en alleenstaande ouders door als gevolg van de vaste verhouding tussen de uitkeringshoogte van een alleenstaande ten opzichte van een paar (70/100) en van een alleenstaand ouder ten opzichte van een paar (90/100). Als gevolg hiervan zal naar verwachting de vervangingsratio per saldo iets dalen. De koopkrachtplaatjes van de regering bevatten de statische koopkracht (d.w.z. de koopkracht zonder rekening te houden met veranderingen in persoonlijke situatie, zoals baanaanvaarding, samenwonen/scheiden). Over de genoemde periode is deze informatie beperkt beschikbaar. Deze is bekend voor een bijstandsgerechtigd paar met kinderen in de gevraagde periode 1980–2010. De koopkracht is met 3 ½% gestegen (bron: CEP 2012, CPB). De gevraagde vergelijking tussen de koopkracht van de hoogste en laagste inkomens is niet beschikbaar. Wel is bekend dat in de genoemde periode de koopkracht van gezinnen met een modaal inkomen met 12 ½% is gestegen.

Voor het oordeel over dit wetsvoorstel acht de regering het van belang een reële inschatting van de effecten te maken. In de jaren tachtig is sprake geweest van een langdurige ontkoppeling die nodig was mede in het licht van het ongunstige vervangingsratio. Een logisch gevolg van de ontkoppeling is dat de koopkracht van bijstandsgerechtigden minder hard is gestegen dan die van werkenden.

Met de huidige maatregelen is het uitgangspunt dat ontkoppeling niet nodig zal zijn. Voor de beoordeling van de effecten van het wetsvoorstel acht de regering daarom een vergelijking met een twintigjaarsperiode (1991–2011) een beter beoordelingskader. De bijstand is in die periode met 8% meer gestegen dan de inflatie en de koopkrachtontwikkeling van een bijstandsgerechtigd paar met kinderen bedraagt in die periode 11%. Overigens is ook in periode 1991–2011 enige malen ontkoppeld zodat ook in die vergelijking de nodige behoedzaamheid in acht wordt genomen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag opmerkt dat het voorliggende wetsvoorstel nodig is om een inconsistentie te verhelpen, die in het stelsel is geslopen nadat door de vorige regering is besloten de algemene heffingskorting voor de niet- of weinig verdienende partner af te bouwen in vijftien jaar. De leden van de SGP-fractie vinden het jammer dat de regering in haar beantwoording voorbij gaat aan de oorspronkelijke functie van de dubbele algemene heffingskorting. Deze leden wezen erop dat de algemene heffingskorting in de fiscaliteit en de sociale zekerheid een uitvloeisel is van het principe dat de staat geen belasting heft over

<sup>1</sup> Bij het vervangingsratio is de netto-uitkering in een percentage van het nettoloon bepaald als een gemiddelde voor vier inkomensniveaus (minimum, minimumplus, modaal, tweemaal gemiddeld) en vier huishoudtypen (alleenstaand, paar, beide met/zonder kinderen) en twee soorten uitkeringen (minimumuitkering en loongerelateerde uitkering).

inkomen wat redelijkerwijs nodig is voor het betalen van de noodzakelijke levensbehoeften, zoals eten, drinken en kleding. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering met dit wetsvoorstel feitelijk het beginsel verlaat, dat over het gedeelte van het inkomen (ook wel: een bestaansminimum) geen belasting verschuldigd is, waarbij de omvang is afgestemd op verschillen in de persoonlijke situatie en de gezinssituatie, zoals de Hoge Raad nog niet zo lang geleden heeft bevestigd, waarbij de omvang is afgestemd op verschillen in de persoonlijke situatie en de gezinssituatie.<sup>1</sup> De leden vragen of de regering dat wenselijk vindt. Het voorliggende wetsvoorstel ziet op de rol van de heffingskorting in het referentieminimumloon. Op verzoek van deze leden gaat de regering hier in op vragen over de rol van de heffingskorting in de fiscaliteit. De algemene heffingskorting heeft als doel dat over een gedeelte van het inkomen geen belasting verschuldigd is. De algemene heffingskorting heeft niet als doel een bestaansminimum te garanderen. Nederland kent geen gedefinieerd absoluut bestaansminimum, alleen een sociaal minimum. De hoogte van de heffingskortingen is niet gebaseerd op de hoogte van dit sociaal minimum. Het Nederlandse belastingstelsel kent een individuele invulling van de heffing van inkomstenbelasting. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting die gold bij start van de Wet inkomstenbelasting 2001 was een uitzondering op de individuele heffing. Deze vloeide voort uit de onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964 geldende overdracht van de basisaftrek. Met de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit vanaf 2009 is beoogd de minstverdienende partner een prikkel te geven om zich op de arbeidsmarkt te begeven of om meer te gaan werken. Anders dan deze leden menen af te leiden uit het arrest van de Hoge Raad van 16 november 2007 (V-N 2007/57.7), is de constatering van de Raad dat «de omvang [van de gecombineerde heffingskorting] is afgestemd op verschillen in de persoonlijke situatie en de gezinssituatie», slechts te beschouwen als een feitelijke constatering over de toepasselijke regelgeving in belastingjaar 2001, dus de regelgeving zoals die gold voordat werd gekozen voor de afbouw van de overdraagbaarheid van de heffingskorting.

De regering begrijpt dat de leden van de fractie van de SGP een andere (politieke) afweging maken ten aanzien van de vraag of in de fiscaliteit voor een kostwinner sprake moet zijn van eenmaal of tweemaal de heffingskorting, zoals ook is gebleken uit de stemverklaring bij de stemmingen over het Belastingplan 2008. Gegeven het feit dat dit besluit op democratische wijze in de fiscaliteit is genomen en het voor de arbeidsparticipatie onwenselijk en bovendien financieel onhaalbaar zou zijn om dit terug te draaien, is het naar het oordeel van de regering in het kader van de sociale zekerheid een noodzakelijk gevolg om de vaststelling van het sociaal minimum hiermee in lijn te brengen om de verhouding tussen loon en uitkering consistent te houden en te zorgen dat werken uit de uitkering blijft lonen.

De leden van de SGP-fractie stellen dat in het onderhavige wetsvoorstel een verdere individualisering van het draagkrachtbeginsel wordt doorgevoerd, waarbij de hoogte van de bijstand wordt gebaseerd op één algemene heffingskorting waar in een huishouden met twee partners minimaal twee mensen van moeten eten en drinken. Tegelijkertijd beweegt het draagkrachtbegrip in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet werk en bijstand en samenvoeging van die wet met de Wet investeren in jongeren gericht op bevordering van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden (TK 2010/11, 32 815) nog verder naar een huishouden door de partnertoets te verruimen naar een huishoudtoets. De leden van de SGP-fractie vragen hoe consequent de regering het vindt om mensen enerzijds meer

---

<sup>1</sup> HR 16 november 2007, nr. 43 084, [www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AY9475](http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AY9475)

verantwoordelijkheid voor elkaar te geven, terwijl zij dat anderzijds moeten doen met minder inkomen op het niveau van een huishouden. De regering zorgt met dit wetsvoorstel dat de uitkering zich ontwikkelt in lijn met het netto minimumloon van een kostwinner, dit betekent niet dat in de WWB een individualisering van het draagkrachtbeginsel wordt doorgevoerd. De regering is consequent met deze wetsvoorstellen die beide gericht zijn op het bevorderen van deelname aan de arbeidsmarkt en vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van uitkeringsgerechtigden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering opmerkt dat de koppeling van lonen en uitkeringen naar haar mening de beste borging voor een sociaal minimum is. Deze leden begrijpen de argumentatie die de regering hanteert. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering dan wel erkent dat er met dit wetsvoorstel een andere koppeling tot stand wordt gebracht, namelijk een koppeling, die is gebaseerd op één in plaats van twee heffingskortingen.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat het sociaal minimum toereikend moet zijn voor de noodzakelijke kosten om rond te komen. Deze leden zijn benieuwd of de regering deze mening deelt. Zo ja, dan vragen deze leden aan de regering om aan te tonen – inclusief cijfermatige onderbouwing – dat dit geen probleem vormt bij het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie constateren dat in figuur 1 van de nota naar aanleiding van het verslag de verwachte ontwikkeling van de netto minimumuitkering en de inflatie is weergegeven. Deze leden vragen de regering ter verduidelijking om een nieuwe grafiek waarin de twee lijnen (inflatie en netto uitkering) zijn samengevoegd tot één lijn, namelijk de reële minimumuitkering. De leden zijn benieuwd of het klopt dat de reële minimumuitkering naar verwachting zal dalen vanaf 2012.

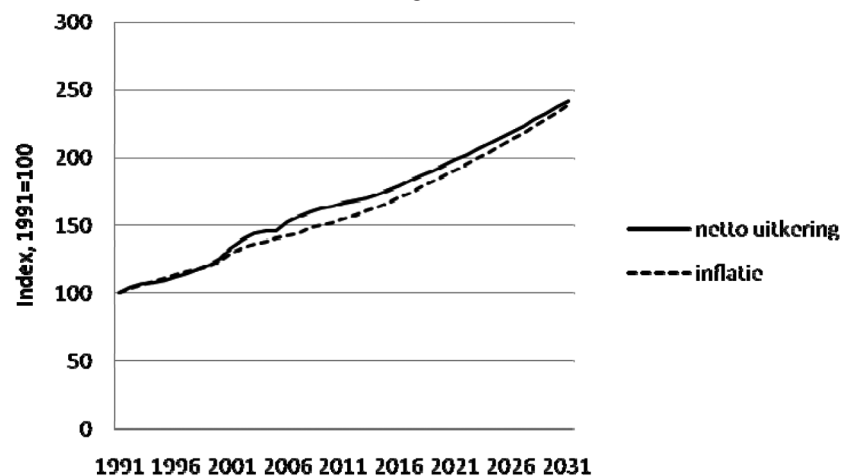
De leden van de SGP-fractie vragen of de regering erkent dat de consequentie van de afbouw van de dubbele heffingskorting in de fiscaliteit en de sociale zekerheid kan zijn dat mensen onder het sociaal minimum uitkomen, en dat het effect wel is dat de hoogte van de uitkering naar beneden wordt bijgesteld. De leden vragen of de regering er dan niet te gemakkelijk aan voorbij gaat dat het inkomen van iemand die het minimumloon verdiende bestond uit een dubbele algemene heffingskorting tot die werd afgebouwd. De leden vragen waarop de regering de stelling baseert dat iemand die het WML verdient na de afbouw van de algemene heffingskorting nog steeds voldoende verdient om iemand anders te onderhouden. Die tweede heffingskorting was immers nodig voor het financieren van de noodzakelijke levensbehoeften. En na de volledige afbouw van de algemene heffingskorting in de fiscaliteit komt de alleenverdiener met het WML toch terecht onder het huidige sociaal minimum?

Zoals eerder beschreven is de stelling niet correct dat de heffingskorting in de fiscaliteit als doel heeft een bestaansminimum te garanderen. De regering beoordeelt de doorwerking in de uitkeringen vanuit de bestaande situatie waarin reeds is gestart met een afbouw van de overdraagbaarheid van de heffingskorting in de fiscaliteit. De bijstand garandeert een inkomen op het sociaal minimum. Daartoe is een netto koppeling van de bijstandsuitkering van een paar met het minimumloon gekozen. De andere uitkeringen voor alleenstaanden en alleenstaande ouders zijn weer afgeleid van de bijstandsuitkering van een paar. Bij de systematiek van de koppeling is het van belang dat de uitkering lager ligt dan het netto minimumloon, zodat werken loont. Gegeven deze koppelingssystematiek is een logische consequentie dat de afbouw van de overdraagbaarheid van de heffingskorting voor paren ook leidt tot een afbouw van de dubbele heffingskorting in de uitkeringen. In de ogen van de regering is er dan ook geen sprake van een andere koppeling, maar wel van een andere

behandeling van de heffingskorting in de fiscaliteit die vanwege de koppeling gevolgen heeft voor de heffingskorting in de uitkering. De koppeling van de uitkeringen met het netto minimumloon garandeert in de ogen van de regering een adequaat sociaal minimum. Dit wetsvoorstel houdt deze koppeling in stand. Het sociaal minimum blijft op een sociaal niveau.

Naar verwachting blijft hiermee nominaal sprake van een geleidelijke stijging van de uitkeringen. Dat de ontwikkeling van de uitkering kan afwijken van de inflatie, en dus in reële termen kan stijgen of dalen, is een consequentie van de gekozen systematiek. De afgelopen twintig jaar is de uitkering in reële termen toegenomen; deze is 8% meer gestegen dan de inflatie. In reële termen kan de komende periode sprake zijn van een beperkte daling van de hoogte van de uitkering. Dit is een gevolg van de systematiek en voor de regering geen reden om aan te nemen dat men niet meer kan rond komen van het sociaal minimum. Onderstaande figuur 1 die tevens is opgenomen in de nota naar aanleiding van verslag laat zien dat van 1991 t/m 2011 de uitkering met 8% meer is gestegen dan de inflatie. Indien het bruto minimumloon zich de komende twintig jaar gemiddeld op dezelfde wijze ontwikkelt als de afgelopen twintig jaar, zullen beide in 2032 weer dicht bij elkaar liggen. Het verschil is dan afgenomen tot 1%. Uit deze figuur blijkt dus dat de uitkering in de periode 2011–2031 in reële termen naar verwachting zal dalen. Dit is een ontwikkeling in lijn met het netto minimumloon van een kostwinner. Over de gehele periode 1991–2031 bezien is er echter sprake van een reële toename van de minimumuitkering: ook met invoering van de in dit wetsvoorstel opgenomen afbouw van de dubbele heffingskorting, is de totale stijging van de uitkeringen sinds 1991 hoger dan de inflatie. Op basis hiervan mag worden verwacht dat men kan blijven rondkomen van het sociaal minimum.

**Figuur 3. Ontwikkeling van netto minimumuitkering en de inflatie, periode 1991–2031 (1991–2010: realisatie; 2011–2031 raming, 1991=100)**



Bron: bewerking SZW gegevens CPB

Zoals gesteld is dit een behoedzame benadering, omdat in de periode 1991–2011 ook enkele malen ontkoppeld is. Als we de verwachting corrigeren voor de ontkoppelingen in de afgelopen twintig jaar, kan in de komende twintig jaar een hogere stijging worden verwacht dan hier gepresenteerd.

## **2. Geen AOW-tegemoetkoming bovenop aanvullende bijstand bij onvolledige AOW**

De leden van de PvdA-fractie concluderen uit de antwoorden van de regering dat er ongeveer 38 000 huishoudens gebruik maken van een Aio-uitkering, en dat 75% van deze groep niet-westers allochtoon is. De leden vragen of de regering kan toelichten waarom zij het aanvaardbaar vindt dat deze groep ouderen er tussen de 3% en 4,5% op achteruit gaat. De regering zegt thans een andere afweging te maken met betrekking tot de Mogelijkheid Koopkrachttegemoetkoming Oudere Belastingplichtigen (MKOB) en de middelentoets van de Aanvullende inkomensvoorziening ouderen (Aio). De leden van de PvdA-fractie vragen of zij kunnen concluderen dat het voortaan meerekenen van de MKOB in de middelentoets van de Aio een doelbewuste politieke keuze is gericht tegen ouderen van vooral niet-westerse afkomst.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat ouderen, die recht hebben op een Aio-uitkering en nu geconfronteerd worden met deze maatregelen, voldoende tijd moeten hebben om zich hierop voor te bereiden. De leden vragen om een toelichting van de regering op de vergelijking van drie maanden om zich in te stellen op een verlaging van 4,5% van het inkomen ten opzichte van de voorbereidingstijd van 10 jaar voor verhoging van de AOW.

Bij de maatregel in de Aio wordt geen gedragswijziging beoogd, maar simpelweg herstel van de bijstandfunctie van de Aio. De Aio is een bijstandsvoorziening voor personen met een onvolledige AOW-uitkering en onvoldoende aanvullende inkomsten. Het is geen sociale verzekering met opbouw van rechten, maar een voorziening met een complementair karakter. Dit complementaire karakter van de bijstand brengt met zich mee dat in de WWB een ruime definitie van het begrip middelen wordt gehanteerd. In dit licht acht de regering het noodzakelijk het complementaire karakter van de WWB aan te scherpen. De Aio is relatief hoog. Het normbedrag is thans substantieel hoger dan de bijstandsnorm voor personen jonger dan 65 jaar. Omdat de MKOB op dit moment is uitgezonderd van de middelentoets van de Aio ontvangt men deze nu nog bovenop deze relatief hoge bijstandsuitkering. Dit doet onvoldoende recht aan de functie van de Aio als bijstandsvoorziening die een laatste vangnet op het sociaal minimum biedt. Daarom is in dit wetsvoorstel bepaald dat de MKOB niet langer wordt uitgezonderd van de middelentoets in de bijstand. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar afkomst van de bijstandsgerechtigde.

Het is van belang dat mensen hier tijdig over geïnformeerd worden. De regering heeft de SVB gevraagd om uiterlijk drie maanden van tevoren de betrokkenen te informeren.

Het huidige substantiële verschil in hoogte tussen bijstandsnormen voor personen tot 65 jaar en voor personen van 65 jaar of ouder blijft in stand. Het verschil voor een alleenstaande bedraagt thans ruim € 1 000 netto per jaar.

De verhoging van de AOW-leeftijd is een maatregel die nieuw gedrag beoogt te bewerkstelligen en betrekking heeft op de gehele samenleving. Het gaat erom dat mensen langer gaan doorwerken. De regering wil dat werknemers zich hierop kunnen voorbereiden. Ook werkgevers hebben tijd nodig om zich voor te bereiden op het langer doorwerken van hun werknemers en om het personeelsbeleid hierop af te stemmen. Door de eerste verhoging in 2020 plaats te laten vinden, hebben werknemers, werkgevers, sectoren en de uitvoering voldoende tijd zich op de nieuwe AOW-leeftijd voor te bereiden.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
P. de Krom