

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. 7

NADER VERSLAG

Vastgesteld 14 juli 2011

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid¹, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag d.d. 27 juni 2011 besloten tot het uitbrengen van een nader verslag over het wetsvoorstel. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit nader verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I ALGEMEEN	1
1. Inleiding	1
2. Werken laten lonen	2
3. Financiële gevolgen	6

¹ Samenstelling:

Leden: Gent, W. van (GL), voorzitter, Hamer, M.I. (PvdA), Ham, B. van der (D66), Sterk, W.R.C. (CDA), Smeets, P.E. (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink, I. (VVD), Hijum, Y.J. van (CDA), Omtzigt, P.H. (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Ulenbelt, P. (SP), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Dijck, A.P.C. van (PVV), ondervoorzitter, Spekman, J.L. (PvdA), Vermeij, R.A. (PvdA), Ouwehand, E. (PvdD), Dijkgraaf, E. (SGP), Azmani, M. (VVD), Jong, L.W.E. de (PVV), Klaver, J.F. (GL), Huizing, M.E. (VVD), Straus, K.C.J. (VVD), Besselaar, I.H.C. van den (PVV) en Vacature (SP).

Plv. leden: Voortman, L.G.J. (GL), Heijnen, P.M.M. (PvdA), Pechtold, A. (D66), Uitslag, A.S. (CDA), Klijnsma, J. (PvdA), Neppéus, H. (VVD), Biskop, J.J.G.M. (CDA), Smilde, M.C.A. (CDA), Dijkstra, P.A. (D66), Kooiman, C.J.E. (SP), Schouten, C.J. (CU), Fritsma, S.R. (PVV), Çelik, M. (PvdA), Dijsselbloem, J.R.V.A. (PvdA), Thieme, M.L. (PvdD), Staaij, C.G. van der (SGP), Aptroot, Ch.B. (VVD), Klaveren, J.J. van (PVV), Sap, J.C.M. (GL), Houwers, J. (VVD), Harbers, M.G.J. (VVD), Mos, R. de (PVV) en Gesthuizen, S.M.J.G. (SP).

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote teleurstelling kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag. De regering geeft aan de voorgestelde maatregelen te treffen om de armoedeval tegen te gaan, die aan het ontstaan is vanwege de afbouw van de dubbele heffingskorting voor werkenden. De leden van de PvdA-fractie zijn het volmondig met de regering eens dat het goed is om zoveel mogelijk mensen vanuit een uitkeringssituatie aan het werk te krijgen. Zij betwijfelen echter of dit de werkelijke prioriteit is van de regering en of het niet eigenlijk gaat om de achterliggende besparing van structureel € 1 063 mln. per jaar bij volledige invoering over twintig jaar. De leden van de PvdA-fractie stellen dat er alternatieven zijn om de armoedeval tegen te gaan en mensen aan het werk te krijgen, zonder dat daarbij de mensen die ongewild van een uitkering afhankelijk zijn in hun bestaanszekerheid worden getroffen.

De leden van de SP-fractie hebben naar aanleiding van de nota naar aanleiding van het verslag nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie danken de regering voor haar beantwoording in de nota naar aanleiding van het verslag. De leden vragen de regering in dit nader verslag om nadere verduidelijking op een tweetal punten.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de beantwoording van de vragen betreffende het wetsvoorstel dat beoogt de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon af te bouwen in twintig jaar. De leden van de SGP-fractie merkten in het verslag op dat zij het van het allergrootste belang vinden dat de uitkeringsgerechtigden door de voorgestelde maatregelen niet onder het sociaal minimum terecht kunnen komen. Naar aanleiding van de gegeven antwoorden hebben zij nog een aantal vragen.

2. Werken laten lonen

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de regering in de nota naar aanleiding van het verslag vermeldt dat de berekende winst van deze maatregel zit in 15 000 minder uitkeringsjaren over twintig jaar. Deze aanname is niet gebaseerd op verwachte ontwikkelingen van de arbeidsmarkt, maar op de prijselasticiteit van uitkeringsgerechtigden. Bij een vermindering van de armoedeval zal het volume van de bijstand uiteindelijk met ongeveer 4,5% dalen. De leden van de PvdA-fractie stellen dat er voor de doelgroep, die de grootste problemen heeft met de armoedeval, de alleenstaande ouders (zij het vooral vanwege kosten van kinderopvang), via de Wet Vazalo voor alle leeftijdscategorieën een goed alternatief beschikbaar is. Verder is het verleiden van de partner van de kostwinner om ook te gaan werken ook een mogelijkheid om een armoedeval te voorkomen. Op welke wijze kan daaraan invulling worden gegeven? 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 dat kader vragen de leden van de PvdA-fractie tevens wat precies wordt verstaan onder «optimaal». 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, 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. Is het in de visie van de regering dan iemands eigen verantwoordelijkheid om het hoofd boven water te houden? De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgestelde nieuwe weg bewezen de beste weg is. Op welke gegevens baseert de regering dat? En voor wie is deze weg de beste?

De regering geeft aan dat het sociaal minimum niet hetzelfde is als een absoluut bestaansminimum en dat het niet mogelijk is om objectief vast te stellen is hoeveel uitgaven voor welke post een huishouden onvermijdelijk dient te maken. De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de regering zelf schrijft dat voor alleenstaanden nog redelijk is vast te stellen wat de noodzakelijke pakketten inhouden, maar dat dit voor huishoudens met kinderen al moeilijker is. En daarbij komt dat over de kosten, en daarmee de totaalbudgetten, grote verschillen in inzicht bestaan. Als een sociaal minimum niet hetzelfde is als een absoluut bestaansminimum, als zelfs gezegd wordt dat het niet mogelijk is om een absoluut bestaansmi-

nimum te definiëren, dan kan de regering in de visie van de leden van de PvdA-fractie ook niet garanderen dat het sociaal minimum onder het absolute bestaansminimum komt te liggen.

De leden van de PvdA-fractie herhalen met klem de vraag om de inkomenseffecten en de hoogte van de uitkeringen als gevolg van het afbouwen van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon in een schema af te zetten tegen de door het Nibud omschreven minimumvoorbeeldbegroting, het niet-veel-maar-toereikendcriterium dat wordt gehanteerd door het SCP en de in de Europees verband geldende armoedegrens, die op 60% van het mediaan inkomen ligt. Deze leden willen deze becijfering graag voor alle betrokken uitkeringen en voor de komende twintig jaar zodat de uiteindelijke situatie goed ingeschat kan worden. Zij merken hierbij op dat dit wetsvoorstel zonder deze vergelijking onmogelijk op een goede manier verder kan worden behandeld. 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. Waarom kiest de regering er niet voor een koppeling, die de uitkering welvaartsvast laat stijgen? De regering stelt ook dat, ondanks de voorgestelde wetgeving, de ontwikkeling van de uitkeringen gelijke tred houdt met de inflatie. Deze leden wijzen erop dat de onderhavige wetgeving toch wel leidt tot een jaarlijkse verslechtering van de koopkracht van uitkeringsgerechtigden van – 0,5 tot – 0,75%. Betekent dit inderdaad dat de uitkeringen in 2031 14% minder zijn gestegen dan de loonontwikkeling en dat paren met een uitkering er jaarlijks € 2 000 op achteruitgaan? Vindt de regering dat dit indirect een vorm van ontkoppeling is aan de loonontwikkeling?

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering of zij op basis van de gemiddelde jaarlijkse inkomenseffecten zoals weergegeven in tabel 2 van de nota naar aanleiding van het verslag kunnen concluderen dat het inkomen op den duur lager zal zijn dan de armoedegrenzen waarvan het Nibud en het SCP in hun minimumvoorbeeldbegroting en niet-veel-maar-toereikendcriterium uitgaan?

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 hebben hierover de volgende vragen. Klopt het dat alleen personen, die vanuit een uitkering gaan werken en in deze groep terecht komen te maken krijgen met de armoedeval? Welk deel van de personen, die vanuit een uitkering gaan werken behoort tot deze groep? Valt er geen andere oplossing te bedenken om voor deze groep het werken lonend te maken? Welke mogelijkheden ziet de regering hier? De leden van de PvdA-fractie vragen de regering verder 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.

Deze leden constateren voorts dat regering stelt dat het verlagen van het sociaal minimum geen gevolgen heeft voor de bijzondere bijstand. Gemeenten bepalen in de visie van de regering immers zelf aan wie ze deze verlenen en onder welke voorwaarden. De leden van de PvdA-fractie constateren dat de regering niet ingaat op de mogelijkheid van een stijging van het aantal mensen dat een beroep zal doen op deze bijzondere bijstand. Hetzelfde potje moet worden verdeeld over meer mensen. Het aanpassen van het sociaal minimum heeft daarmee inderdaad geen gevolgen op de bijzondere bijstand, maar alleen op de mensen, die deze bijstand nodig zullen hebben. Deze mensen moeten het naar de mening van de leden van de PvdA-fractie verder zelf maar zien te redden, ook de mensen die of zij willen of niet, niet kunnen werken en niet vatbaar zijn voor de prijselasticiteit van het Centaal Planbureau. Zij zijn, op basis van

de bewoording van de regering, zelf verantwoordelijk om rond te komen met de verstrekte voorziening voor de noodzakelijke bestaanskosten, zo concluderen de leden van de PvdA-fractie.

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. Kan de regering 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). Kunnen deze leden terecht 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 door de regering voorgestelde drie maanden om zich in te kunnen stellen, zijn in de ogen van deze leden volstrekt onvoldoende. Voorbereiden houdt in dat ouderen op zoek moeten kunnen naar alternatieve inkomstenbronnen. Instellen op het inkomensverlies duidt niet op tijd om maatregelen te nemen, maar meer op een gewenningsproces op papier. Deze leden zijn van mening dat de overheid altijd een betrouwbare partner moet zijn en mensen voldoende tijd moet gunnen om zich aan te passen aan nieuwe maatregelen. Graag ontvangen zij 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.

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. Tegelijkertijd poneert de regering de stelling dat het onderhavige wetsvoorstel nominaal een stijging van de uitkeringen betekent. De leden van de SP-fractie doen een klemmend beroep op de regering om deze uitspraak te onderbouwen met een tabel van de inkomenseffecten voor de komende twintig jaar. Te denken valt aan cijfers over de jaarlijkse ontwikkeling van: het uitkeringsniveau in percentages, het uitkeringsniveau netto (voor alleenstaande, alleenstaande ouders, paren), de ontwikkeling van de netto minimumuitkering, de prijsontwikkeling, de ontwikkeling van het WML en de ontwikkeling van de contractlonen. Mocht de regering niet in staat zijn om deze cijfers te overleggen, dan vragen de leden van de SP-fractie de regering om dit te laten beoordelen en onderzoeken. Deze leden 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. Zij vragen voorts of de regering kan toelichten hoeveel uitkeringsgerechtigden aan het werk zullen gaan als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. Kan de regering aangeven hoeveel mensen uit een uitkeringssituatie in betaalde banen terecht zullen komen? Op welke wijze is de regering voornemens de mismatch tussen vraag en aanbod op te lossen? Gaat de regering de opleidings- en scholingsmogelijkheden voor uitkeringsgerechtigden uitbreiden?

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? Wordt hiermee de verruiming van de vrijlatingsregeling bedoeld? In hoeverre compenseert deze vrijlatingsregeling het inkomensverlies dat gepaard gaat met dit wetsvoorstel? Waarom wordt niet gekozen voor een ruimere vrijlatingsregeling zoals bijvoorbeeld geldt voor Anw'ers?

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

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 verzoeken voorts de regering om – zoals de leden van de SGP-fractie in het verslag deden – in te gaan op de relatie met de minimumbegrotingen van het NIBUD. Deze leden verzoeken de regering tot slot om in te gaan op de relatie tussen het sociaal minimum en de noodzakelijke kosten als geschat in het rapport «Genoeg om van te leven» van het SCP/NIBUD.

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. Zij zijn benieuwd of het klopt dat de reële minimumuitkering naar verwachting zal dalen vanaf 2012.

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 inkomen wat redelijkerwijs nodig is voor het betalen van de noodzakelijke levensbehoeften, zoals eten, drinken en kleding. Erkent de regering 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? Verlaat de regering met dit wetsvoorstel feitelijk het beginsel 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 bevestigde, waarbij de omvang is afgestemd op verschillen in de persoonlijke situatie en de gezinssituatie.»¹ Vindt de regering dat wenselijk?

De leden van de SGP-fractie constateren dat 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. Maar erkent de regering dan wel dat er met dit wetsvoorstel een andere koppeling tot stand gebracht wordt, namelijk een koppeling, die is gebaseerd op één in plaats van twee heffingskortingen? De leden van de SGP-fractie wijzen in dit verband ook op de inconsistente benadering van de regering in twee bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstellen. In het onderhavige wetsvoorstel wordt een verdere individualisering van het draagkrachtbeginsel doorgevoerd, waarbij de hoogte van de bijstand wordt gebaseerd op één algemene heffingskorting waar in een huishouden met twee partners minimaal twee mensen van

¹ HR 16 november 2007, nr. 43 084, www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=AY9475

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. Hoe consequent vindt de regering het om mensen enerzijds meer verantwoordelijkheid voor elkaar te geven, terwijl zij dat anderzijds moeten doen met minder inkomen op het niveau van een huishouden? In antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie of met dit wetsvoorstel in feite de definitie van het draagkrachtbegrip wordt omgevormd van een huishouden naar een individu, stelt de regering dat de draagkrachttoets in het wetsvoorstel nog steeds plaatsvindt op het niveau van een huishouden. Dat is naar de mening van de leden van de SGP-fractie inderdaad zo. Maar erkent de regering dat het effect wel is dat de hoogte van de uitkering naar beneden wordt bijgesteld? Gaat de regering er dan niet te gemakkelijk aan voorbij dat het inkomen van iemand die het minimumloon verdiende bestond uit een dubbele algemene heffingskorting tot die werd afgebouwd? Waarop baseert de regering de stelling 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?

3. Financiële gevolgen

In de vorige ronde schriftelijke vragen vroegen de leden van de PvdA-fractie 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.

De voorzitter van de commissie,
Van Gent

Adjunct-griffier van de commissie,
Lips