

Vergaderjaar 2024-2025

36 607

**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**

Nr. 4

**ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 9 september 2024 en het nader rapport d.d. 12 september 2024, aangeboden aan de Koning door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 september 2024, nr. 2024001810, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 september 2024, nr. W12.24.00235/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

*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*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

*niveau van het sociaal minimum tijdens de huidige kabinetsperiode te ondersteunen.<sup>2</sup>*

*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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> Dit vergroot de druk op de tijdelijke tegemoetkomingsregeling<sup>6</sup> en de fiscale oplossing voor eenverdieners,<sup>7</sup> 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).<sup>8</sup> 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.*

---

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3. De bijstandsnorm voor gehuwden en samenwonenden is 100% van het referentieminimumloon.

<sup>4</sup> Staatsblad 2023, 490.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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).

<sup>7</sup> Deze maatregel is opgenomen in het wetsvoorstel Belastingplan 2025.

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2022/23, 34352, nr. 283 en het 'Programmaplan Participatiewet in Balans' (bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 34352, nr. 306).

*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,  
Th.C. de Graaf*

De Afdeling concludeert dat, na weging van de inkomenseffecten en neveneffecten van de voorgestelde maatregel, een herziening van de grondslagen van uitkeringen eerder in de rede ligt. De Afdeling 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.

Het kabinet deelt de mening van de Afdeling dat het tijdelijk stopzetten van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting geen structurele oplossing biedt voor een ontoereikend sociaal minimum. Het kabinet benadrukt echter dat het besteedbaar inkomen verder reikt dan de uitkering. Het besteedbaar inkomen van huishoudens op het sociaal minimum wordt binnen het huidige stelsel van inkomensondersteuning structureel verhoogd. Per 2024 zijn, mede als reactie op het advies van de Commissie sociaal minimum, de huurtoeslag en het kindgebonden budget verhoogd (Kamerstukken II 2023/24, 36410-XV, nr. 21). Het kabinet is voornemens om zowel de huurtoeslag als het kindgebonden budget de komende jaren structureel verder te verhogen. Wetsvoorstellen met die strekking zijn met dit voorstel onderdeel van het pakket Belastingplan 2025. Om voor de middellange termijn tot een evenwichtig koopkrachtpakket te komen dat zowel werkende middeninkomens als mensen in kwetsbare situaties ondersteunt, heeft het kabinet besloten om ook de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting meerjarig te bevriezen. In paragraaf 4.3 van de memorie van toelichting onderkent de regering het nadelige effect hiervan op de alleenverdienersproblematiek. Het kabinet vindt dit een moeilijke afweging, maar is van oordeel dat het voorkomen van een verlaging van de uitkering voor 475.000 huishoudens opweegt tegen het grotere beroep op de oplossingen voor de problematiek. Het kabinet spant zich in om deze oplossingen zo eenvoudig en uitvoerbaar mogelijk te maken.

Zoals vermeld in het regeerprogramma, heeft het kabinet de ambitie om deze kabinetsperiode wetgeving voor te bereiden voor een hervorming van het toeslagen- en belastingstelsel, en van onderdelen van de sociale zekerheid. Waar nodig zal hierbij aandacht zijn voor de onderlinge samenhang, de relatie met het minimumloon en een inkomensbasis die goed geregeld is. In Spoor 2 van het programma Participatiewet in balans zal hierbij specifiek aandacht zijn voor de normensystematiek van de bijstand. Het kabinet zal in het voorjaar van 2025 enkele varianten en keuzeopties schetsen, als startpunt voor een open dialoog met het parlement over een hervormingsagenda. Of deze varianten en keuzeopties ook gaan over een herziening van de grondslagen van uitkeringen moet, tevens gelet op bovengenoemde maatregelen, nog worden bezien. Een tijdpad kan daarom op dit moment niet worden gegeven.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting aangepast. In paragraaf 2.1 wordt expliciet benoemd dat het kabinet inkomensondersteunende maatregelen neemt die het besteedbaar inkomen van

huishoudens op het sociaal minimum verhogen. De ambitie om tot een hervormingsagenda te komen is opgenomen in paragraaf 3. Hiermee wordt het onderhavige wetsvoorstel in een breder kader geplaatst.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
Y.J. van Hijum