



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

## **Notitie: Betaalbaarheid en bestaanszekerheid in het hoofdlijnenakkoord**

Met het hoofdlijnenakkoord heeft de nieuwe regering de contouren geschetst van het beleid voor de komende jaren. Daarbij is plek ingeruimd voor bestaanszekerheid, het onderwerp dat ook in de verkiezingscampagnes een grote rol speelde en altijd hoog op de agenda van het Nibud staat. De komende tijd zal dit zijn weerslag moeten vinden in concrete maatregelen. In 2023 heeft de Commissie sociaal minimum - mede op basis van onze berekeningen - een aantal adviezen gegeven waarmee bestaanszekerheid steviger verankerd kan worden in onze maatschappij. Het Nibud heeft de voornemens uit het hoofdlijnenakkoord bekeken in het licht van deze adviezen, het recent door minister Schouten ingediende wetsvoorstel Participatiewet in balans en de koopkrachtverwachtingen van het Centraal Planbureau (CPB). We zien dat er voor het aankomende regeerakkoord veel mogelijkheden zijn voor toekomstbestendig beleid waarmee een stevig fundament onder de bestaanszekerheid van ons allemaal kan worden gelegd. Tegelijkertijd lijken veel van de voorgestelde maatregelen nog vooral incidenteel en blijft een structurele aanpak nog onderbelicht.

### **Toeslagen houden onzekerheid in stand**

De maatregelen in het hoofdlijnenakkoord zorgen volgens het CPB voor een lichte gemiddelde stijging van de koopkracht van alle huishoudens en een afname van de armoede. Daarvoor wordt voor huishoudens met lage inkomens teruggегrepen op toeslagen om hun koopkracht op peil te houden. Dit leidt tot verdere verhogingen van de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Toeslagen zijn een gemakkelijk middel om aan de koopkracht te sleutelen. De laatste jaren zijn ze dan ook veelvuldig ingezet om de koopkracht van huishoudens op korte termijn te repareren. Toeslagen gingen omhoog en later weer omlaag. Tegelijkertijd hebben we gezien dat het stelsel van toeslagen vaak tot problemen en onzekerheid bij huishoudens leidt.

De Commissie sociaal minimum heeft om die reden eerder geadviseerd het sociaal minimum in Nederland te verhogen en bestendig vorm te geven. De basis moet op orde zijn en de afhankelijkheid van toeslagen en gemeentelijke ondersteuning moet omlaag. Het hoofdlijnenakkoord geeft hier echter geen specifieke invulling aan. We zien dat er weliswaar aandacht is voor lage inkomens, maar de grootste stijging van het inkomen op het sociaal minimum en het minimumloon komt voornamelijk door een verhoging/uitbreiding van de toeslagen (zie tabel 1). Deze manier van het op peil houden of verbeteren van de koopkracht biedt echter geen structurele oplossing om de afhankelijkheid van landelijke en lokale regelingen te verminderen.

Het toekomstige kabinet trekt veel geld uit voor de toeslagen. Als er minder budget beschikbaar blijkt te zijn, bestaat het gevaar dat er wederom aan de toeslagen gesleuteld wordt en financiële problemen op de loer liggen voor huishoudens die er afhankelijk van zijn. Bovendien weten huishoudens daardoor op de langere termijn niet waar zij aan toe zijn en blijven ze overgeleverd aan een complex systeem.

[nibud.nl](https://nibud.nl)

Arthur van Schendelstraat 550  
3511 MH Utrecht

Postbus 19250  
3501 DG Utrecht

☎ 030 23 91 350  
✉ [info@nibud.nl](mailto:info@nibud.nl)

NL64 RABO 0300 0518 16  
KvK 41151669



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

### **Lage inkomens profiteren minder van belastingmaatregelen**

De coalitiepartijen zetten in op belastingverlaging voor middeninkomens door de introductie van een extra, laagste, belastingschijf. Het Nibud is gelukkig met de aandacht voor deze groep die ten tijde van de hoge inflatiestijging tamelijk onverwacht financieel klem kwam te zitten. Deze belastingmaatregel geeft echter weinig blijk van oog voor de lage inkomens. Deze inkomens profiteren immers relatief weinig van belastingverlaging, omdat zij maar voor klein deel in deze extra schijf zullen gaan vallen. Bovendien zijn er groepen die niet alle heffingskortingen kunnen verzilveren, zoals paren met alleen een AOW-uitkering en eenoudergezinnen met een laag inkomen en een eigen woning.

### **Houd het leven betaalbaar**

Een andere mogelijkheid om mensen beter te kunnen laten rondkomen, is een verlaging van hun uitgaven. De verlaging van het eigen risico is daarom op het eerste gezicht goed nieuws, maar zal worden vergezeld van hogere zorgpremies, waardoor het effect per saldo maar klein zal zijn, ook voor degenen die nu hun maximale eigen risico gebruiken. Een andere verlaging waarover in het hoofdlijnenakkoord wordt gesproken is de verlaging van de energiebelasting. Voor een gemiddeld huishouden komt dit neer op een besparing van ongeveer € 50 per jaar, een relatief klein bedrag. Aan de andere kant gaan er ook prijzen omhoog: de benzine wordt duurder omdat de korting op de benzineprijs verdwijnt, de btw op sommige producten en diensten (boeken, logies, tickets voor concerten en sportwedstrijden) gaat omhoog en de salderingsregeling verdwijnt zonder dat daar iets voor terugkomt.

Over de energietransitie staat weinig tot niets in het hoofdlijnenakkoord. De energietransitie raakt direct de huishoudportemonnee en vraagt om maatregelen die ervoor zorgen dat de lagere inkomens niet onevenredig hoge uitgaven aan energie zullen hebben. Aan die maatregelen ontbreekt het nu nog.

Ook mist het Nibud aandacht voor armoedebestrijding en inkomensondersteuning van de inwoners van Caribisch Nederland. De Commissie sociaal minimum die voor de 3 Nederlandse gemeenten in het Caribisch gebied onderzocht welke veranderingen noodzakelijk zijn om rond en mee te kunnen komen, adviseerde ook hier een forse stijging van het minimuminkomen.

### **Participatie en gemeentelijk beleid**

De torenhoge inflatie van de afgelopen jaren liet ons zien dat financiële problemen niet waren voorbehouden aan de allerlaagste inkomens. Meer mensen hadden hulp nodig om rond te kunnen komen, kregen te maken met de daarvoor bestemde instanties en ervoeren de complexiteit van het systeem aan den lijve. De ervaringen die daarmee gepaard gingen hebben mede geleid tot het onlangs ingediende wetsvoorstel Participatiewet in balans. Dit wetsvoorstel gaat uit van meer vertrouwen in mensen en biedt ruimte voor een ander mensbeeld en de mogelijkheid voor professionals om meer rekening te houden met wat er speelt in het leven van mensen. Dit is voor het Nibud onlosmakelijk verbonden met bestaanszekerheid, omdat het betekent dat er oog is voor de gevolgen van armoede en financiële onzekerheid. In het hoofdlijnenakkoord is eveneens sprake van een andere benadering van menselijke 'fouten' die kunnen ontstaan in de



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

wirwar van regels en eisen. Ook gaan aanmanings- en incassokosten van de overheid fors omlaag. Het Nibud hoopt dat deze verlaging zodanig is dat de rol van de overheid als prominente schuldeiser verkleint.

Een andere essentiële voorwaarde voor een stevig fundament onder bestaanszekerheid, wordt in het hoofdlijnenakkoord niet benoemd. Dat is de afhankelijkheid van gemeentelijk beleid. Nu kan de vraag of mensen voldoende inkomsten hebben om de noodzakelijke uitgaven te kunnen doen en zo te kunnen rondkomen, nog te veel samenhangen met de gemeente waar zij wonen. Bij het toekennen van de energietoeslag zagen we dat gemeentes de ruimte kregen om hier op eigen wijze invulling aan te geven. Daarbij was de ene gemeente ruimhartiger dan de andere. Als bestaanszekerheid voor iedereen in Nederland geldt, moet het landelijk gefundeerd zijn.

### **Tot slot**

Het Nibud roept de nieuwe bewindslieden op om op de weg van het hoofdlijnenakkoord naar het regeerakkoord de bovenstaande thema's uitvoerig onder de loep te nemen en er beleid op uit te zetten dat recht doet aan het gebruik van de term bestaanszekerheid. Het zou daarom mooi zijn als dit kabinet een begin kan maken met het slechten van de afhankelijkheid van toeslagen, werk kan maken van de vereenvoudiging van het toeslagenstelsel en een solide basis van inkomensondersteuning kan leggen. Dat maakt het kunnen rondkomen minder complex en minder stressvol, zowel voor huishoudens als voor de uitvoerende organisaties, en krijgt bestaanszekerheid daadwerkelijk de structurele aanpak die noodzakelijk is.



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

## Inkomenseffecten hoofdlijnenakkoord

Het Nibud berekent regelmatig de effecten van beleid door in koopkrachtplaatjes. Dat hebben we ook gedaan voor beleidsplannen in eerdere Regeerakkoorden. Het hoofdlijnenakkoord is onvoldoende specifiek om door te rekenen. Daarom hebben we alleen gekeken naar de inkomenseffecten op het sociaal minimum en een modaal inkomen.

Het gaat hier alleen om de effecten van het kabinetsbeleid, als ze nu zouden worden ingevoerd en al het andere gelijk blijft.

Tabel 1: Op het **sociaal minimum** profiteren huurders en huishoudens met kinderen. Tabel 1 vat de resultaten samen. Sociaal minimum

	€ / maand*
Huurtoeslag	+25,00
Kindgebonden budget per kind	+11,58
Verlagen eigen risico i.c.m. intensivering Zvw-zorg	0
Temporisering afbouw dubbele algemene heffingskorting referentieminimumloon	**
Verlaging box 1-tarief	+15-20

\* Algemeen o.b.v. CPB-analyse. Peiljaar 2024. Bedragen HLA 2024

\*\* enkele euro's over de regeerperiode

### Overzicht van de maatregelen

- De verlaging van de eigen bijdrage huurtoeslag betekent een stijging van de inkomsten van € 25 per maand voor huurders met recht op huurtoeslag;
- De verhoging van het kindgebonden budget betekent een stijging van € 11,58 per kind voor huishoudens onder de maximale inkomensgrens.
- Het CPB schat in dat het lagere eigen risico en de hogere zorgpremies en hogere zorgtoeslag neutraal uitpakt voor de koopkracht van huishoudens met een laag inkomen.
- Het effect van de temporisering van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon is onduidelijk. De afgelopen jaren is deze afbouw steeds teruggedraaid, maar afbouwen (en dus relatieve verlaging van de bijstand) is nog steeds de standaard.
- Vanwege de netto-netto koppeling van de uitkering aan het minimumloon, betekent de verlaging van het box 1-tarief een hogere netto uitkering. Het netto voltijds minimumloon stijgt hierdoor met ongeveer € 30 per maand. De bijstandsuitkering stijgt hierdoor naar verwachting met ongeveer € 15 tot € 20 per maand.

Huishoudens met een **modaal inkomen** profiteren van de aanpassing box 1-structuur en -tarieven. Ook van de verhoging van het kindgebonden budget. Door de verlaging van het eigen risico en de intensivering van de Zvw-zorg stijgt de nominale premie en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Hoeveel precies is onduidelijk. In 2021 betaalden 8,6 miljoen personen gemiddeld € 265 aan zorgkosten onder het eigen risico. Het is denkbaar dat de premie stijgt om dit bedrag te compenseren. Dit is echter onzeker omdat meer factoren meespelen zoals het aantal verzekerden en de inkomensafhankelijke bijdrage Zvw.



Nationaal Instituut voor Budgetvoorlichting

Tabel 2: Modaal

	€ / maand
Huurtoeslag	0
Kindgebonden budget per kind	+11,58
Verlagen eigen risico i.c.m. intensivering Zvw-zorg	-10? */**
Aanpassing box 1-structuur en -tarieven	+42

\* geen recht op zorgtoeslag. Gemiddeld eigen risico was € 265 in 2021<sup>1</sup>

\*\* voor mensen die niet hun verplichte eigen risico geheel kwijt zijn.

---

<sup>1</sup> Van mensen zonder verdere eigen bijdragen Wmo/WLZ/Zvw (bron: Staat VenZ)