

Vergaderjaar 2007–2008

**30 912**

## **Regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op het kindgebonden budget)**

**D**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 12 oktober 2007

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissies voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport/ Jeugd en Gezin en voor Financiën inzake het voorstel van Wet op het kindgebonden budget. Met genoegen constateert de regering dat de leden van de fracties van CDA, PvdA, ChristenUnie, OSF, SGP en SP instemmen met het doel van dit wetsvoorstel om de verzilveringsproblematiek van de laagste inkomensgroepen met betrekking tot de kinderkorting op te lossen. Wel stellen de verschillende fracties nog enige vragen ten aanzien van de vormgeving, doelmatigheid en de uitvoerbaarheid van de regeling. Op de opmerkingen en de vragen van deze leden wordt in het navolgende nader ingegaan. Bij de beantwoording is zoveel mogelijk de indeling van het voorlopig verslag aangehouden. Daar waar de vragen van de fracties duidelijk in elkaars verlengde liggen, is de vrijheid genomen om van deze indeling af te wijken.

### **Vormgeving**

De leden van de VVD zijn van mening dat de armoedeval niet kleiner wordt en dat het wetsvoorstel niet bijdraagt aan het vervangen van een uitkering door werk. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom in dit geval gekozen is voor een inkomensafhankelijke toeslag, mede met het oog op de verkleining van de armoedeval.

In antwoord op de vraag van deze leden merk ik in de eerste plaats op dat het kindgebonden budget niet geïsoleerd moet worden bezien. Het is één van de bouwstenen van het kabinetsbeleid. Sommige bouwstenen, bijvoorbeeld de versterking van de inkomensafhankelijkheid van de aanvullende combinatiekorting en arbeidskorting zijn primair gericht op het bevorderen van arbeidsparticipatie. Andere bouwstenen waaronder het kindgebonden budget, hebben de ondersteuning van gezinnen tot doel. Een belangrijk winstpunt is dat in tegenstelling tot de huidige situatie alle gezinnen hun recht volledig kunnen verzilveren. Met deze combinatie van bouwstenen met elk een eigen accent resulteert een evenwichtig totaal.

In de tweede plaats merk ik op dat zelfs geïsoleerd bezien, de omzetting van de kinderkorting in een kindgebonden budget kan bijdragen aan een

beter werkende arbeidsmarkt. In 2007 is de loonheffing die op bijstandsgerechtigden wordt ingehouden voldoende om de gehele kinderkorting te verzilveren. Voor werkenden met een inkomen op minimumloonniveau ligt dit anders. Voor hen geldt dat het totaal aan kortingen, als gevolg van de extra arbeidsgerelateerde kortingen, groter is dan de te betalen belasting, waardoor een verzilveringsprobleem optreedt. Met andere woorden: vanuit die optiek is het in de huidige situatie beter om een uitkering te houden en niet aan het werk te gaan. Door het wetsvoorstel wordt de kinderkorting vervangen door een toeslag waardoor mensen die werken net als mensen met een uitkering het volledige bedrag van de kinderkorting ontvangen. Daarmee neemt dit wetsvoorstel dus juist een belemmering weg om vanuit een uitkering aan het werk te gaan.

Voor een beperkte groep werkenden met een inkomen tussen 100 en 130% WML betekende het bestaan van de verzilveringsproblematiek dat meer werken ook een grotere korting op de belastingafdracht opleverde. Met het opheffen van de verzilveringsproblematiek vervalt deze prikkel. Ik merk echter op dat deze prikkel nooit een beoogd effect is geweest. Overigens zie ik, zoals aangegeven, het kindgebonden budget primair niet als een instrument voor de arbeidsmarkt.

Met dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan een in de Tweede Kamer breed gedragen wens, geuit in de motie van het lid Crone<sup>1</sup>, om de verzilveringsproblematiek rondom de fiscale kinderkorting op te lossen. De kinderkorting is een inkomensafhankelijke heffingskorting, bedoeld voor ondersteuning in de kosten van kinderen van gezinnen met lagere inkomens. Om ervoor te zorgen dat met de toeslag die doelgroep – en tevens de groep die niet in staat was om de kinderkorting te verzilveren – wordt bereikt is ook deze toeslag inkomensafhankelijk vormgegeven. Overigens zijn, dit voor uw informatie, ook de andere toeslagen (huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag) inkomensafhankelijk. De toeslagen hebben tot doel om de lasten voor het huishouden voor bijvoorbeeld zorg, wonen en kinderen in relatie tot het inkomen van het huishouden betaalbaar te houden.

De leden van de SP-fractie vragen of een integratie van het kindgebonden budget en de kinderbijslag de regeling voor de burgers overzichtelijker maakt en dus voor de burgers minder administratieve lasten veroorzaakt. Zou een geïntegreerde aanpak niet ook efficiënter zijn en minder uitvoeringskosten met zich brengen, zo vragen deze leden. Ook de leden van de fracties van de ChristenUnie en SGP vragen hiernaar.

De kinderbijslag en het kindgebonden budget blijven naast elkaar bestaan. Achtergrond daarvan is dat de kinderbijslag inkomensafhankelijk is, terwijl het kindgebonden budget inkomensafhankelijk is. De regering is geen voorstander van één geïntegreerde regeling van inkomensafhankelijke kinderbijslag en een inkomensafhankelijk kindgebonden budget. Hiervoor verwijst de regering onder meer naar het kabinetsstandpunt van 2004<sup>2</sup> waarin is aangegeven dat het gewenst is dat er een stelsel van instrumenten is op basis waarvan ouders financiële ruimte wordt geboden om met oog op hun ontplooiingsmogelijkheden uitgaven voor hun kinderen te doen. Dit stelsel bestaat uit een inkomensafhankelijke en een inkomensafhankelijke component. Het is van belang om deze regelingen in samenhang te bezien en als complementaire instrumenten te beschouwen.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft de informatie betreffende de kinderen, de Belastingdienst/Toeslagen heeft de inkomensgegevens van de ouders. Een geïntegreerde aanpak zou betekenen dat de Belastingdienst/Toeslagen de taken van de SVB zou moeten overnemen of andersom. Een dergelijke majeure operatie zou een vlotte inwerkingtre-

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2006–2007, 30 306, nr. 50.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 287, nr. 2.

ding van het kindgebonden budget in de weg staan en grotere foutjes met zich brengen. Het is zeer de vraag of er daardoor ook een besparing op de uitvoeringskosten zou ontstaan. Immers, de Belastingdienst/Toeslagen zou het huidige, door de SVB efficiënt uitgevoerde proces van de kinderbijslag moeten overnemen en aanpassen aan de bestaande systemen of andersom zou de SVB de uitkeringsprocessen van de Belastingdienst/Toeslagen moeten overnemen. Hierbij is nog van belang dat de kinderbijslag kwartaalsgewijs wordt uitbetaald en het kindgebonden budget maandelijks op voorschotbasis. Daarnaast zal ook (een deel van het) personeel van de SVB of de Belastingdienst/Toeslagen moeten worden overgenomen. Om al deze redenen heeft de regering ervoor gekozen de beide regelingen niet te integreren.

De regeling van het kindgebonden budget is voor de rechthebbenden zo eenvoudig mogelijk vormgegeven. Het overgrote deel van de rechthebbenden krijgt het kindgebonden budget zonder dat zij daartoe een aanvraag hoeven in te dienen. Voor die beperkte groep die wel een aanvraag moet indienen, geldt dat die aanvraag eenmalig is. In de volgende jaren wordt de regeling zoals dat heet automatisch gecontinueerd. Om die reden zijn de administratieve lasten van deze regeling voor de burger zeer beperkt.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de situatie met ingang van 2008 voor gescheiden ouders verandert.

In de huidige situatie heeft de ouder tot wiens huishouden een kind behoort, recht op de kinderkorting. Aanvullende voorwaarde is dat dat kind ook op het adres van die ouder is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens. In gevallen van co-ouderschap is dat laatste dus doorslaggevend, aangezien een kind slechts op één adres kan zijn ingeschreven.

Het kindgebonden budget wordt toegekend aan degene die recht heeft op kinderbijslag. In vrijwel alle gevallen zal dat degene zijn bij wie het kind woont, zodat er materieel in de situatie van gescheiden ouders niets verandert.

Verder vragen de leden van de SP-fractie of als de vader thans de kinderbijslag en ook kinderkorting ontvangt, hij in 2008 dan ook alleen aanspraak heeft op kindertoeslag.

Ook in de situatie waarin de vader thans zowel de kinderbijslag als de kinderkorting ontvangt verandert er door de invoering van het kindgebonden budget niets. Immers, in dat geval ontvangt de vader, als gerechtigde tot de kinderbijslag, straks ook het kindgebonden budget. In het geval van co-ouderschap heeft een van de ouders een recht op kinderbijslag, maar kunnen beiden dit voor een deel uitbetaald krijgen. In dat geval ontvangt alleen de ouder die recht heeft op kinderbijslag het kindgebonden budget. Zou dat de moeder zijn, dan ontvangt zij, en niet de vader, het kindgebonden budget.

Door de wijziging van de Zorgverzekeringswet (ZVW) ten behoeve van het verzwaren van het incassoregime wordt de mogelijkheid geboden om de zorgtoeslag in te houden als de zorgverzekeringspremie niet wordt betaald. De leden van de SP-fractie vragen of er situaties denkbaar zijn dat ook het kindgebonden budget kan worden ingehouden.

In antwoord op een motie van de leden Heerts en Omtzigt heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in een brief aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 30 918, nr. 26) aangegeven dat hij zal bevorderen dat de mogelijkheid van het stopzetten van de zorgtoeslag per

1 januari 2009 ingevoerd zou kunnen worden. Bij deze maatregel geldt dat in geval een verzekeringsplichtige zijn zorgverzekeringspremies niet betaalt, hij ook niet de toeslag ontvangt waarmee een deel van die premies wordt gecompenseerd. Voor het kindgebonden budget laat zich een dergelijke situatie niet denken, omdat deze toeslag niet wordt verleend ter compensatie van een concrete aan derden te betalen uitgave.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of er situaties zijn die ertoe leiden dat ook het kindgebonden budget wordt ingehouden in geval een verzekeringsplichtige zijn zorgverzekeringspremies niet betaalt.

Ik kan de leden van de SP-fractie op dit punt geruststellen, het kindgebonden budget wordt niet ingehouden indien de verzekeringsplichtige zijn zorgverzekeringspremies niet betaalt.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de integratie van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten (WTOS) met de Wet op de kindertoeslag, ondanks de mededeling van de minister van Financiën op 19 september 2006 dat dit te prefereren zou zijn, onder andere omdat de burger dan bij één loket terecht kan en vanwege administratieve lastenverlichting en efficiëncyvoordelen, toch niet geschiedt?

Tijdens de plenaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik aangegeven dat door de samenhang met verschillende voornemens van dit kabinet integratie van de WTOS per 1 januari 2009 niet mogelijk is. Daarbij heb ik opgemerkt dat gezien de gemaakte afspraken en de wensen van de Kamer integratie uiteraard mijn doel blijft. Ik streef ernaar de integratie van de WTOS in het kindgebonden budget in 2010 plaats te laten vinden.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP stellen dat het stelsel van toeslagen is bedoeld als tegemoetkoming in de kosten van wonen, zorg en kinderen. Het inkomensafhankelijke criterium wekt naar het oordeel van deze leden echter de suggestie dat hier sprake is van algemene inkomensondersteuning.

De regering ziet het kindgebonden budget als een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Op dit punt deelt de regering dus de opvatting van de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP. De regering deelt echter niet de mening van deze leden dat het inkomensafhankelijke karakter van het kindgebonden budget de suggestie wekt dat sprake is van algemene inkomensondersteuning. Inkomensafhankelijke toeslagen zijn immers bedoeld voor mensen die onvoldoende besteedbaar inkomen hebben om bepaalde noodzakelijke uitgaven te bekostigen. Toeslagen zijn steeds specifiek gericht op zulke uitgaven: huur, zorg, kinderopvang en straks ook kosten van kinderen. Stijgt het besteedbare inkomen van de betrokkene, dan is er in de visie van de regering minder behoefte aan ondersteuning voor de genoemde noodzakelijke uitgaven. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag is aangegeven dat inkomensafhankelijke toeslagen bedoeld zijn voor bekostiging van uitgaven op het gebied van wonen, zorg en kinderen en niet voor een algemene inkomensondersteuning.

De aan het woord zijnde leden van ChristenUnie en SGP geven aan enige zorg te hebben als het gaat om het totale stelsel van regelingen ten behoeve van gezinnen met kinderen. Zij vinden dat stelsel niet helder. Die leden suggereren het stelsel te vereenvoudigen door de samenvoeging van de uitkeringssystematiek van bij- en toeslagen met daarin begrepen de rijksbijdrage aan de kinderopvang, om te komen tot een algemene uitkering voor alle ouders. Dit zou een rechtvaardiger stelsel opleveren.

Het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag zullen in deze kabinetsperiode niet worden samengevoegd en dienen in de huidige vormgeving verschillende doelen. De kinderopvangtoeslag uit de Wet kinderopvang wordt ingezet met als doel de financiële toegankelijkheid van kinderopvang te vergroten voor ouders die arbeid en zorg willen combineren. Naast de kinderopvangtoeslag regelt de Wet kinderopvang de kwaliteit en het toezicht op formele kinderopvang. Het kindgebonden budget wordt ingezet met als doel een inkomensafhankelijke tegemoetkoming te bieden in de kosten die gezinnen maken bij de verzorging en opvoeding van kinderen.

Integratie van de kinderopvangtoeslag in het kindgebonden budget zou bovendien het voornemen van dit kabinet bemoeilijken om de peuterspeelzalen en de kinderopvang, inclusief de financiering, te harmoniseren.

### **Belastingdienst/Toeslagen**

De leden van de fracties van CDA, SP en OSF vragen hoe ermee omgegaan wordt als blijkt dat bij het definitief vaststellen van de toeslag bij gezinnen met een laag inkomen het ambtshalve vastgestelde voorschot te hoog is geweest en de ouders moeten terugbetalen.

In 2008 bestaat tot een toetsingsinkomen van € 29 413 recht op het volledige kindgebonden budget. Door deze grens zal het risico op terugbetaling voor toeslaggerechtigden met lage inkomens – met name bij die toeslaggerechtigden die nu verzilveringsproblemen hebben – vrijwel nihil zijn. Voor toeslaggerechtigden waarvan het toetsingsinkomen boven deze grens ligt, geldt dat de toeslag wordt afgebouwd. Het is dus niet zo dat zij meteen vanaf die grens hun gehele recht op het kindgebonden budget verspelen. Om die reden zal de terugvordering in die gevallen dus beperkt zijn.

Daarnaast zal bij het ambtshalve vaststellen van het voorschot zo veel als mogelijk gebruik worden gemaakt van gegevens die door toeslaggerechtigden voor andere toeslagen zijn aangeleverd. Voor toeslaggerechtigden waarvan het toetsingsinkomen beneden de € 29 413 blijft, zal veelal ook een zorgtoeslag worden verstrekt. De geschatte inkomensgegevens van de zorgtoeslagaanvraag zullen voor het ambtshalve voorschot worden gebruikt.

De door de verschillende fracties bedoelde situatie zal zich dan ook nauwelijks voordoen dan wel tot een relatief beperkte terugvordering leiden. Meer algemeen geldt overigens dat bij terugvordering van toeslagen een ruimhartige uitstelregeling bestaat, die uiteraard ook zal worden toegepast bij een eventuele terugvordering van het kindgebonden budget.

De leden van de VVD-fractie, alsook de SP-fractie verzoeken gefundeerd te onderbouwen, dat de Belastingdienst/Toeslagen de uitvoering van de regeling zonder problemen aan kan. De leden van SP-fractie vragen garanties op dit punt.

Bij de vormgeving van het kindgebonden budget is gebruik gemaakt van de ervaringen die bij de introductie van de huur- en de zorgtoeslag zijn opgedaan. Met name de grote hoeveelheid niet volledig en/of onjuist ingevulde aanvragen zorgde bij de introductie van die toeslagen voor grote problemen. Aangezien de doelgroep van het kindgebonden budget vrijwel geheel bekend is bij de Belastingdienst/Toeslagen en de gegevens over de kinderbijslag van de SVB worden ontvangen, hoeft slechts een kleine groep een aanvraag te doen. Om die reden verwacht het kabinet dat eventuele problemen ook beperkt zullen zijn. Daarbij komt dat het kindgebonden budget in de vorm van een kindertoeslag een relatief

eenvoudige regeling is met een gering aantal grondslagen. Dit maakt ook de uitvoering na de introductie relatief eenvoudig.

### **Internationale aspecten**

De fracties van CDA en OSF vragen welke mogelijkheden de regering ziet om het relatief hoge bedrag dat is gekoppeld aan de uitvoering van het kindgebonden budget in het buitenland, terug te brengen.

De uitvoeringskosten met betrekking tot de export zien op het uitbetalen van gezinsbijslagen in internationaal verband en niet enkel op de uitbetaling van het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget is een gezinsbijslag evenals bijvoorbeeld de kinderbijslag en de kinderopvangtoeslag.

De totale uitvoeringskosten zijn afhankelijk van het totale aantal rechthebbenden met betrekking tot export en de kosten per rechthebbende. De kosten per rechthebbende worden voornamelijk geraamd op gemiddeld € 100. Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid dat de SVB de schatting van het aantal rechthebbenden waarschijnlijk naar beneden zal bijstellen. Verder onderzoekt de SVB mogelijkheden om de efficiency van de uitvoering te verbeteren. Definitieve cijfers zullen beschikbaar zijn na de goedkeuring van het jaarplan 2008 van SVB.

De leden van de VVD-fractie vragen een reactie op hun visie dat de oplossing van de verzilveringsproblematiek zo vormgegeven is dat de uitkeringen voor export gereed staan. Een export, die net als de nationale uitvoering van de regeling onevenredig veel kost.

Met de aanvaarding van de motie Crone heeft de Tweede Kamer het vorige kabinet verzocht de fiscale kinderkorting om te zetten in een kindertoeslag en via de Belastingdienst/Toeslagen uitkeerbaar te maken. Voorliggend wetsvoorstel is daar een reactie op. Hiermee is een inkomensafhankelijke regeling geïntroduceerd die voorziet in een tegemoetkoming aan ouders voor de kosten van kinderen. Het gevolg hiervan is dat in internationaal verband deze tegemoetkoming geldt als een socialezekerheidsuitkering. Daarom zijn hierop Europese regels en verdragen van toepassing en is Nederland als gevolg daarvan verplicht deze tegemoetkoming te exporteren.

De minister voor Jeugd en Gezin,  
A. Rouvoet