

Vergaderjaar 2006–2007

**30 912**

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

**Nr. 4**

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

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 17 oktober 2006 en het nader rapport d.d. 11 december 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 17 augustus 2006, nr. 06.002805, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op de kindertoeslag), met memorie van toelichting.*

*Bij brief van 6 oktober 2006 heeft de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laten weten dat de bevindingen van de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) ten aanzien van de uitvoerbaarheid van het voorstel, gedateerd 23 augustus 2006, voor hem aanleiding zijn geweest het voorstel, met memorie van toelichting, op onderdelen aan te passen. Een concept van het gewijzigde voorstel is als bijlage bij de eerder genoemde brief gevoegd. De Raad heeft de nagezonden stukken in zijn advisering betrokken.*

*Het wetsvoorstel voorziet in de omzetting van de kinderkorting in een kindertoeslag. Daarmee wordt beoogd het verzilveringsprobleem van huishoudens wat betreft de kinderkorting op te lossen. De kinderkorting wordt aldus gedefiscaliseerd en vervangen door een voorziening binnen de sociale zekerheid.*

*De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen, onder andere over de verzilveringsproblematiek in het algemeen, het invoeren van een kindertoeslag naast de reeds bestaande sociale voorziening kinderbijslag en de onverenigbaarheid met Verordening 1408/71<sup>2</sup>. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee deels nader dient te worden heroverwogen.*

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

<sup>2</sup> Verordening (EEG) Nr. 1408/71 van de Raad van 14 juni 1971 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (PB L 149 van 5 juli 1971, blz. 2).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 augustus 2006, nr. 06.002805, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 17 oktober 2006, nr. W12.06.0350/IV, bied ik U hierbij aan. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen, onder andere over de verzilveringsproblematiek in het algemeen, het invoeren van een kindertoeslag naast de al bestaande sociale

voorziening kinderbijslag en de onverenigbaarheid met Verordening 1408/71. De Raad is van oordeel dat het voorstel in verband hiermee deels nader dient te worden heroverwogen.

Het advies van de Raad van State geeft aanleiding voor de hiernavolgende opmerkingen.

#### *1. Verzilveringsproblematiek*

*De nu nog bestaande kinderkorting is opgenomen in artikel 8.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001) en maakt deel uit van de standaardheffingskorting; een verzamelbegrip waar veertien verschillende heffingskortingen onder zijn gerangschikt. In de praktijk kan de situatie zich voordoen dat een belastingplichtige te weinig belasting verschuldigd is om de totale heffingskorting waarop hij aanspraak heeft, te kunnen verzilveren; het zogenoemde verzilveringsprobleem. Indien dit verzilveringsprobleem zich voordoet, zal een verhoging van een heffingskorting, zoals de kinderkorting en andere kindgerelateerde heffingskortingen, (een deel van) zijn doel missen. Het inzetten van de belastingwetgeving voor niet fiscale doeleinden loopt in zo'n situatie tegen zijn eigen beperkingen aan<sup>1</sup>.*

*Het wetsvoorstel beoogt een oplossing te bieden voor het verzilveringsprobleem bij de uitvoering van de kinderkorting in de Wet IB 2001. De Raad merkt op dat zo'n verzilveringsprobleem niet slechts optreedt bij de kinderkorting, maar zich ook kan voordoen bij de overige dertien in artikel 8.2 van de Wet IB 2001 genoemde heffingskortingen. Hij mist een analyse van de totale verzilveringsproblematiek en een motivering van de keuze deze slechts voor zover die zich voordoet bij de kinderkorting te repareren. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met genoemde analyse en voorts de keuze om het verzilveringsprobleem te beperken tot de kinderkorting te motiveren.*

#### *1. Verzilveringsproblematiek*

De Raad van State merkt op dat het verzilveringsprobleem niet alleen optreedt bij de kinderkorting, maar zich ook kan voordoen bij de overige dertien in artikel 8.2. van de Wet IB 2001 genoemde heffingskortingen. De Raad mist een analyse van de totale verzilveringsproblematiek en een motivering van de keuze deze problematiek te repareren via een omzetting van kinderkorting in de kindertoeslag.

Het voorliggende wetsvoorstel is een reactie op de motie Crone c.s. (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 306, nr. 50) waarin de regering wordt verzocht om de ouderen- en kinderkorting uitkeerbaar te maken. Het kabinet heeft er niet voor gekozen om naast de kinderkorting ook de andere heffingskortingen in toeslagen om te vormen. Daarbij is overwogen dat heffingskortingen worden toegepast bij de berekening van de inkomstenbelasting en de premie volksverzekeringen. Primair hebben zij als doel om deze heffingen af te stemmen op de draagkracht. Hieruit volgt dat als een belastingplichtige weinig of geen belasting en premie verschuldigd zou zijn, hij niet of niet het volledige bedrag van de heffingskortingen waarop hij recht heeft, benut. Fiscaal gezien is dat ook niet nodig; er hoeven immers geen belasting en premie meer betaald te worden. Het uitbetalen van heffingskortingen, waarmee de facto belastingen worden uitgekeerd, past niet in het fiscale stelsel. Het omzetten van alle kortingen in uitkeringen of toeslagen zou een principiële stap zijn, waar het kabinet niet voor heeft gekozen. Bovendien brengt een algemene verzilveringsregeling aanzienlijke budgettaire gevolgen met zich mee. Bij brief van 19 september 2006 is de Tweede Kamer bericht welke argumenten voor het kabinet doorslaggevend zijn om niet – zoals gevraagd in de motie Crone – eveneens de ouderenkortingen om te vormen tot toeslagen<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ook het in het Belastingplan 2007 – bij gebrek aan praktisch uitvoerbare regels – intrekken van de heffingskorting voor mantelzorgers die met ingang van 1 januari 2007 in de Wet IB 2001 zou worden geïntroduceerd (de mantelzorgerkorting) is hiervan een bewijs (Kamerstukken II 2006/07, 30 804, nr. 3).

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2006–2007, 30 306, nr. 76.

#### *2. Kindertoeslag naast kinderbijslag*

*Het wetsvoorstel defiscaliseert de kinderkorting: de kinderkorting, als onderdeel van de standaardheffingskorting, wordt afgeschaft en in plaats daarvan komt er een kindertoeslag tot een zelfde bedrag. Deze kindertoeslag wordt ingevoerd naast de reeds bestaande kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: AKW). Dit resulteert in twee wetten die beide dezelfde materie regelen: een financiële tegemoetkoming voor ouder(s)*

*met kinderen die te hunnen laste komen. Het verschil in de twee regelingen betreft de omstandigheid dat de AKW ziet op een periodieke uitkering die uitsluitend op grond van het aantal kinderen en hun leeftijd wordt toegekend terwijl het onderhavige voorstel ziet op een periodieke uitkering die is gebaseerd op draagkracht en per huishouden wordt toegekend.*

*De Raad merkt op dat de aanspraak op en de uitvoering van de kindertoeslag bovendien nauw aansluiten bij de regeling van de kinderbijslag in de AKW. Voorts worden beide tegemoetkomingen gefinancierd uit de algemene middelen.*

*Onder deze omstandigheden ziet de Raad geen overtuigende reden voor een afzonderlijke wettelijke regeling voor het toekennen van een kindertoeslag. De oplossing voor het verzilveringsprobleem van de kinderkorting kan naar zijn oordeel beter worden gezocht in een uitbreiding van de reeds bestaande faciliteit van de kinderbijslag, bijvoorbeeld door een op draagkracht gebaseerde opslag op de kinderbijslag. Daarbij dient te worden voorkomen dat verschillende toewijzingsregels van toepassing worden.*

*De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorstaande te heroverwegen.*

## 2. Kindertoeslag naast kinderbijslag

De Raad van State merkt op dat de kindertoeslag wordt ingevoerd naast de al bestaande kinderbijslag op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Dit resulteert in twee wetten die beide dezelfde materie regelen: een financiële tegemoetkoming voor ouder(s) met kinderen die te hunnen laste komen. De aanspraak op en de uitvoering van de kindertoeslag sluit bovendien nauw aan bij de regeling van de kinderbijslag in de AKW. Voorts worden beide tegemoetkomingen gefinancierd uit de algemene middelen.

Onder deze omstandigheden ziet de Raad geen overtuigende reden voor een afzonderlijke wettelijke regeling voor het toekennen van een kindertoeslag. De oplossing voor het verzilveringsprobleem van de kinderkorting kan naar zijn oordeel beter worden gezocht in een uitbreiding van de al bestaande faciliteit van de kinderbijslag, bijvoorbeeld door een op draagkracht gebaseerde opslag op de kinderbijslag.

Dit wetsvoorstel voorziet in de omzetting van de kinderkorting, opgenomen in de Wet inkomstenbelasting 2001, in een door de Belastingdienst/Toeslagen uit te keren kindertoeslag onder de noemer van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Het kabinet heeft om de volgende redenen voor deze vormgeving gekozen.

De Wet op de kindertoeslag geeft aanspraak op een financiële bijdrage van het Rijk waarbij de hoogte van die financiële bijdrage afhankelijk is van draagkracht. Daarmee is de Wet op de kindertoeslag een inkomensafhankelijke regeling die voorziet in een tegemoetkoming voor kinderen. Zoals ook in de memorie van toelichting bij de Awir is aangegeven vallen alle nieuwe inkomensafhankelijke regelingen direct onder de werkingssfeer van de Awir. De Awir is een algemene wet die een geharmoniseerd kader biedt voor inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van zorg, kinderen en wonen. Ook de meer geharmoniseerde uitvoering van zulke regelingen door de Belastingdienst/Toeslagen is in de Awir geregeld. Indien de kindertoeslag zou worden vormgegeven als een inkomensafhankelijke opslag op de kinderbijslag, zoals de Raad voorstelt, zou geen gebruik worden gemaakt van de daartoe geëigende nieuwe regeling en uitvoeringsorganisatie. De met de invoering van de Awir gerealiseerde uniformiteit zou dan voor een groot deel verloren gaan.

Het voorstel van de Raad om de kindertoeslag als een op draagkracht gebaseerde opslag op de kinderbijslag vorm te geven, kan bovendien de suggestie wekken dat in afwijking van het kabinetsstandpunt van 28 mei 2004 naar aanleiding van het onderzoek integratie en stroomlijning van kinderegelingen, de kinderbijslag toch deels inkomensafhankelijk wordt. Dit zou een verkeerd signaal geven aan de burger.

Voorts is het zo dat in het eerder ingenomen kabinetsstandpunt de zienswijze van het kabinet op de kinderbijslag is weergegeven. Kort samengevat houdt deze zienswijze in dat het kabinet het van belang acht de kinderbijslag en kinderkortingen in samenhang te bezien en als complementaire instrumenten

te beschouwen. De doelstelling van de kinderbijslag is het verkleinen van inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen. Het relateren van kinderbijslag aan inkomen past niet in deze doelstelling en moet daarom worden afgewezen. Met de kinderkorting en in navolging daarvan ook met de kindertoeslag wordt inkomensondersteuning aan de lagere inkomens geboden. Om die reden zijn de kinderkorting en ook de kindertoeslag wel inkomensafhankelijk.

Tot slot heeft het kabinet bij de gekozen vormgeving laten meewegen dat met dit wetsvoorstel tegemoetgekomen wordt aan de wens van de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel is een reactie op de motie Crone. In reactie hierop is door de minister van Financiën aangekondigd dat alle inkomensafhankelijke kinderregelingen in één regeling worden ondergebracht. Dit wetsvoorstel doet daartoe een eerste stap. Met de integratie van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en studiekosten (WTOS) voor kinderen tot 18 jaar per 1 januari 2009 zal de regeling compleet zijn.

Het kabinet neemt het voorstel van de Raad om de hiervoor genoemde redenen niet over.

### *3. Verordening 1408/71*

*De voorgestelde kindertoeslag is een vorm van gezinsbijslag als bedoeld in artikel 1, onderdeel u, onder i, van Verordening 1408/71, maar geen kinderbijslag als bedoeld in artikel 1, onderdeel u, onder ii, van die verordening. De kinderbijslag op grond van de AKW is zowel een gezinsbijslag als een kinderbijslag op grond van genoemde bepalingen van Verordening 1408/71 (de kinderbijslag is onder Verordening 1408/71 een speciale vorm van gezinsbijslag).*

*Verordening 1408/71 bevat prioriteitsregels voor het geval van cumulatie van rechten op gezinsbijslagen in twee lidstaten, maar ook voor het geval van cumulatie van kinderbijslagen. Deze laatste prioriteitsregels wijken af van de regels in geval van cumulatie van gezinsbijslagen. Dit leidt er toe dat situaties kunnen ontstaan waarin op grond van Verordening 1408/71 een andere lidstaat dan Nederland kinderbijslag moet uitkeren en waarin Nederland wel de overige gezinsbijslagen dient uit te keren. Nu de aanspraak op de voorgestelde kindertoeslag verbonden is aan de betaling van kinderbijslag op grond van artikel 18 van de AKW, bestaat er in zo'n geval echter in deze verhouding, nationaal gezien, geen recht op kindertoeslag. De voorgestelde regeling is op dit punt in strijd met Verordening 1408/71.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met Verordening 1408/71.*

### 3. Verordening 1408/71

De Raad van State merkt op dat de kindertoeslag een vorm van gezinsbijslag is als bedoeld in artikel 1, sub u, onder i, van Verordening 1408/71, maar geen kinderbijslag als bedoeld in artikel 1, sub u, onder ii, van de Verordening. De Raad stelt ter zake van de prioriteitsregels in Verordening 1408/71 dat de prioriteitsregels in het kader van de cumulatie van kinderbijslagen afwijken van de regels in geval van cumulatie van gezinsbijslagen. Dit zou er toe kunnen leiden dat een andere lidstaat dan Nederland kinderbijslag moet uitkeren op grond van Verordening 1408/71 en dat Nederland de overige gezinsbijslagen moet uitkeren. Gelet op het feit dat de aanspraak op de kindertoeslag verbonden is aan de betaling van de kinderbijslag ingevolge artikel 18 AKW, kan er dan nationaal gezien geen recht op kindertoeslag bestaan. De Raad meent dat de voorgestelde regeling op dit punt strijdig is met Verordening 1408/71.

In artikel 4 van Verordening 1408/71 is de materiële werkingsfeer van de Verordening bepaald. Artikel 4, eerste lid geeft in een limitatieve lijst aan op welke takken van sociale zekerheid de Verordening van toepassing is. Bij onderdeel h van artikel 4, eerste lid, staan de gezinsbijslagen vermeld. Zowel de kinderbijslag op grond van de AKW als de voorgestelde kindertoeslag op grond van de Wet op de kindertoeslag zijn aan te merken als gezinsbijslagen. In de definitiebepaling van artikel 1, sub u, van Verordening 1408/71 is een onderscheid aangebracht tussen gezinsbijslagen en kinderbijslagen. Het begrip «kinderbijslag» omvat de eigenlijke kinderbijslag, te weten een periodieke uitkering die afhankelijk is van het aantal en de leeftijd van kinderen. Het ruimere begrip «gezinsbijslag» ziet op alle verstrekkingen ter bestrijding van

de gezinslasten. Hieronder vallen bijvoorbeeld prenatale uitkeringen en uitkeringen voor gezinnen met één kostwinner, voor zover deze zijn voorzien in een wettelijke sociale zekerheidsregeling, als bedoeld in artikel 4, eerste lid van de Verordening. Het onderscheid tussen kinderbijslag en gezinsbijslag is bij de totstandkoming van Verordening 1408/71 aangebracht om rekening te houden met de sterk uiteenlopende nationale wetgevingen van de lidstaten. Nederland kende destijds slechts de kinderbijslag in eigenlijke zin, terwijl andere lidstaten een onderscheid in de nationale wetgeving hadden gemaakt tussen kinderbijslag in eigenlijke zin en de diverse soorten gezinsbijslagen.

Het onderscheid tussen gezinsbijslag en kinderbijslag in de definitiebepaling van Verordening 1408/71 impliceert geenszins, zoals de Raad van State veronderstelt, dat de prioriteitsregels in Verordening 1408/71 voor kinderbijslagen afwijken van de prioriteitsregels voor de gezinsbijslagen. In Titel III, hoofdstuk 7 van de Verordening is slechts één coördinatieregime met betrekking tot gezinsbijslagen opgenomen, welk tevens de kinderbijslagen omvat. Het kabinet is dan ook van mening dat de situatie die door de Raad van State is beschreven, zich niet voor kan doen.

#### *4. Aanspraak op kindertoeslag*

*De Raad plaatst een kanttekening bij de voorgestelde regeling van de aanspraak op kindertoeslag. Uit de toelichting op het nagezonden artikel 2, eerste en tweede lid, leidt de Raad af dat beoogd is de aanspraak op kindertoeslag toe te kennen aan de ouder aan wie voor één of meer kinderen op grond van artikel 18 van de AKW de kinderbijslag wordt betaald. Niet bepalend is of de ouder recht heeft op de kinderbijslag, maar of deze tegemoetkoming aan hem of haar wordt betaald. Daarnaast is het de bedoeling de aanspraak op kindertoeslag, anders dan in geval van de aanspraak op kinderbijslag waar deze per kwartaal ontstaat vanaf het kwartaal na het kwartaal waarin het kind is geboren, te laten ontstaan met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden van de ouder gaat behoren. De voorgestelde formulering in artikel 2, tweede lid, bewerkstelligt dit echter niet. Ter invulling van de aanspraak op kindertoeslag kan niet worden afgeweken van de AKW, aangezien deze laatste wet niet ziet op de aanspraak op kindertoeslag. De «maandelijkse» aanspraak dient zelfstandig geregeld te worden.*

*De Raad adviseert het voorstel aan te passen.*

#### *4. Aanspraak op kindertoeslag*

De Raad merkt op dat uit de toelichting op artikel 2, eerste en tweede lid, blijkt dat is beoogd de aanspraak op kindertoeslag toe te kennen aan wie voor één of meer kinderen op grond van artikel 18 van de AKW kinderbijslag wordt betaald.

Door het schrappen van de definitie van kind in artikel 1 en het aanpassen van artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel is dit ook in de tekst van het wetsvoorstel expliciet tot uitdrukking gebracht.

Voorts adviseert de Raad de voorgestelde formulering van artikel 2, tweede lid, aan te passen omdat het niet bewerkstelligt dat de aanspraak op kindertoeslag ontstaat met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden van de ouder gaat behoren. Ter invulling van deze aanspraak kan niet worden afgeweken van de AKW, aangezien deze laatste wet niet ziet op de aanspraak op kindertoeslag. De «maandelijkse» aanspraak dient zelfstandig geregeld te worden.

Het kabinet neemt het advies van de Raad over in die zin dat artikel 2 van het wetsvoorstel en de artikelsgewijze toelichting zijn aangepast. De «maandelijkse» aanspraak is nu niet langer geformuleerd als zijnde in afwijking van de AKW, maar in artikel 2, eerste lid, is nu een zelfstandige regeling voor de maandelijkse aanspraak opgenomen.

#### *5. Aanpassing bedragen*

*Het voorgestelde artikel 3 regelt de aanpassing van de bedragen van de kindertoeslag. Het eerste lid regelt de jaarlijkse indexerings van de bedragen. In het tweede lid wordt geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur de bedragen, bedoeld in artikel 2, derde lid, in afwijking van het eerste lid kunnen*

*worden aangepast. Uit de toelichting blijkt dat deze aanpassing kan plaatsvinden om beleidsmatige redenen. Gesteld wordt dat deze delegatiemogelijkheid overeenkomt met de delegatiemogelijkheid waarin artikel 13, vierde lid, van de AKW voorziet. Deze laatste delegatiebepaling voorziet echter alleen in de mogelijkheid de bedragen (van de kinderbijslag) te verhogen. Deze beperking is niet terug te vinden in het voorgestelde artikel 3, tweede lid. De Raad acht het niet passend dat de mogelijkheid wordt geboden om de bedragen van de kindertoeslag bij algemene maatregel van bestuur te verlagen.*

*De Raad adviseert de delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, te beperken tot het verhogen van de bedragen.*

#### 5. Aanpassing bedragen

De Raad adviseert de delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel 3, tweede lid, te beperken tot het verhogen van de bedragen.

Het kabinet neemt het advies van de Raad over. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

#### 6. Uitvoering door SVB

*Uit artikel 5 van het voorstel blijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen belast is met de uitvoering van de kindertoeslag. De Raad merkt op dat de uitvoering van de kindertoeslag echter niet beperkt is tot de Belastingdienst/Toeslagen; de SVB heeft hierbij ook een tweetal taken. Niet alleen fungeert de SVB als verbindingsorgaan als bedoeld in Verordening 1408/71, maar ook heeft de SVB tot taak om als bevoegd orgaan het coördinatieregime van de verordening zelf toe te passen. Uit de toelichting blijkt dat de samenwerking tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de SVB zal worden neergelegd in een samenwerkingsconvenant. Naar het oordeel van de Raad dient de specifieke rol van de SVB te berusten op een wettelijke grondslag.*

*De Raad adviseert het voorstel in die zin aan te vullen.*

#### 6. Uitvoering door SVB

De Raad merkt op dat de SVB ten aanzien van de uitvoering van de kindertoeslag als verbindingsorgaan als bedoeld in (EEG) Verordening nr. 1408/71 fungeert en tot taak heeft om als bevoegd orgaan het coördinatieregime van de verordening zelf toe te passen. De Raad is van oordeel dat de specifieke rol van de SVB dient te berusten op een wettelijke grondslag.

De SVB is in bijlage 4 behorend bij Verordening 574/72 tot vaststelling van de wijze van de toepassing van Verordening 1408/71, aangewezen als verbindingsorgaan voor de gezinsbijslagen. Deze specifieke rol van de SVB vloeit rechtstreeks voort uit de Verordening. Een aparte wettelijke grondslag is hiervoor niet nodig, omdat de Verordening rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Anders dan de Raad veronderstelt, is de Belastingdienst/Toeslagen op grond van artikel 1, onder o, van (EEG) Verordening nr. 1408/71 aan te merken als het bevoegde orgaan voor de kindertoeslag. Deze bevoegdheid vloeit voort uit de taken die aan de Belastingdienst/Toeslagen zijn toebedeeld. De Belastingdienst/Toeslagen stelt de aanspraak op en de hoogte van de kindertoeslag vast. Bij de uitoefening van deze taak is de Belastingdienst/Toeslagen afhankelijk van de gegevens die de SVB als verbindingsorgaan tot haar beschikking heeft. De SVB zal op grond van die bevoegdheid gegevens aan de Belastingdienst/Toeslagen ter beschikking stellen. Op basis van deze gegevens en op basis van de gegevens waarover de Belastingdienst/Toeslagen zelf de beschikking heeft, beslist de Belastingdienst/Toeslagen over de aanspraak op kindertoeslag. Voor de diensten die de SVB in dit kader verleent, is – zoals hiervoor aangegeven – geen aparte wettelijke grondslag vereist. Bestuursorganen kunnen met elkaar afspreken dat over en weer diensten worden verleend. In het tussen de Belastingdienst/Toeslagen en de SVB af te sluiten samenwerkingsconvenant zullen afspraken met betrekking tot de gewenste dienstverlening jegens elkaar worden opgenomen. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt.

#### 7. Wet SUWI

*Uit de toelichting blijkt dat de regering ervan uitgaat dat de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (hierna: Wet SUWI)<sup>1</sup> voldoende*

<sup>1</sup> Stb. 2001, 624.

*grondslag biedt voor de SVB om in de verzekerdenadministratie die gegevens te verwerken, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het voorstel en tevens om de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens te voorzien van de noodzakelijke gegevens ten behoeve van de uitvoering van de kindertoeslag. De Raad merkt in dit kader op dat noch uit de doelomschrijving van de verzekerdenadministratie van de SVB in de Wet SUWI noch uit de taakomschrijving van de SVB in die wet blijkt van zo'n grondslag. De Raad adviseert alsnog te voorzien in de bedoelde grondslag.*

#### 7. Wet SUWI

De Raad adviseert in de Wet SUWI een grondslag op te nemen voor de SVB om in de verzekerdenadministratie die gegevens te verwerken, die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het voorstel en tevens om de Belastingdienst/Toeslagen vervolgens te voorzien van de noodzakelijke gegevens ten behoeve van de uitvoering van de kindertoeslag.

Het kabinet neemt het advies van de Raad over door een wijziging op te nemen van artikel 34 van de Wet SUWI. Hierdoor wordt expliciet geregeld, dat de SVB ook diensten verricht ten aanzien van het gegevensverkeer in het bijzonder met het buitenland, voor zover dit uit internationaalrechtelijke regelingen voortvloeit of tussen bestuursorganen wordt overeengekomen. Op grond hiervan wordt ook duidelijk, dat de SVB met dat doel (die dienstverlening) gegevens kan verwerken. Dit omvat ook de gegevensverstrekking aan de Belastingdienst/Toeslagen, voor zover die al niet voortvloeit uit de Awir. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

#### 8. Gefaseerde inwerkingtreding

*Uit artikel 10 van het voorstel is af te leiden dat beoogd is de inwerkingtreding te laten plaatsvinden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Uit de toelichting blijkt niet waarom voorzien is in gefaseerde inwerkingtreding. Gezien de aard van de voorgestelde regeling en de onderlinge samenhang van de artikelen lijkt gefaseerde inwerkingtreding niet mogelijk. De Raad wijst er verder op dat, gezien de aard van de regeling, het voor de hand ligt de inwerkingtreding met ingang van de eerste dag van een kalenderjaar te laten plaatsvinden. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.*

#### 8. Gefaseerde inwerkingtreding

De Raad merkt op dat gezien de aard van de voorgestelde regeling en de onderlinge samenhang van de artikelen gefaseerde inwerkingtreding, zoals is voorzien in artikel 10 van het voorstel, niet mogelijk lijkt. Het ligt naar de mening van de Raad voor de hand om de inwerkingtreding met ingang van de eerste dag van een kalenderjaar te laten plaatsvinden. De Raad adviseert het voorstel aan te passen.

De opmerkingen van de Raad ter zake van de gefaseerde inwerkingtreding zijn overgenomen. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn in die zin aangepast.

Niet is overgenomen het advies van de Raad het wetsvoorstel per de eerste dag van een kalenderjaar in werking te laten treden.

Deze wet gaat gelden voor berekeningsjaren vanaf 2008. De Belastingdienst/Toeslagen zal vanaf december 2007 maandelijks termijnen van de voorschotten voor het berekeningsjaar 2008 gaan verstrekken. Om de eerste uitbetaling in december 2007 te kunnen doen, is het noodzakelijk dat aanvragen al in 2007 kunnen worden gedaan en dat voorschotbeschikkingen al vóór 1 januari 2008 aan de betrokkenen kunnen worden verzonden. Om daarvoor een wettelijke basis te hebben, is inwerkingtreding van deze wet bij koninklijk besluit voorzien op 1 september 2007.

*9. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

#### 9. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn, voor zover nog van belang in verband met de aangebrachte wijzigingen, overgenomen.

De eerste twee kanttekeningen zijn niet overgenomen, omdat de verwijzing naar de relevante artikelen in de AKW voor het verzekerd zijn niet gebruikelijk is en wellicht onnodig beperkend kan zijn. Het begrip draagkracht is bedoeld in de zin van de Awir en is opgenomen om duidelijk te maken, dat omdat sprake is van een inkomensafhankelijke regeling, de Awir op deze wet van toepassing is. Voorts omvat het begrip draagkracht niet het gehele begrip inkomen. Daarnaast is in de Awir uitdrukkelijk geregeld wat onder draagkracht moet worden verstaan voor de toekenning van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen.

10. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om naar aanleiding van de opmerkingen van het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)<sup>1</sup> het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aan te vullen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Financiën, verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
H. A. L. van Hoof

---

<sup>1</sup> Actal-advies van 10 oktober 2006 met kenmerk RL/KJ/2006/283.



**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende  
nr. W12.06.0350/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in  
overweging geeft.**

- In artikel 1, eerste lid, onderdeel c, «in de zin van de Algemene Kinderbijslagwet» vervangen door: in de zin van de artikelen 6 en 6a van de Algemene Kinderbijslagwet.
- In artikel 1, tweede lid, «de draagkracht» vervangen door: het inkomen.
- Indien wordt beoogd de kindertoeslag te verstrekken voor de periode dat een kind van 0 tot 18 jaar tot het huishouden behoort, dient artikel 2, tweede lid, te worden aangepast. Het voorstel gaat voorbij aan de mogelijke situatie waarin tussen twee opeenvolgende kinderen van dezelfde ouder een leeftijdsverschil van meer dan 18 jaar bestaat. In dat geval bestaat, naar de letter van de voorgestelde wettekst, tot en met het moment waarop het jongste kind de leeftijd van 18 jaar bereikt, aanspraak op de kindertoeslag.
- Indien wordt beoogd dat artikel I, onderdelen G, H en P, in werking treedt met ingang van het studiejaar 2007/2008, dient artikel XXII, achtste lid, te worden aangepast.
- In artikel 3 «bedoeld in artikel 2, tweede lid» telkens vervangen door: bedoeld in artikel 3, derde lid.
- De toelichting aanvullen met een motivering voor de verwijzing in artikel 6 (Overgangsbepaling aanvraag) naar de artikelen 8.8 en 8.9 van de Wet IB 2001.
- In artikel 7, onderdeel C, «de voor hem geldende algemene heffingskorting, arbeidskorting, kinderkorting» vervangen door «de voor hem geldende algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de kinderkorting» en «de voor hem geldende algemene heffingskorting, arbeidskorting» door: de voor hem geldende algemene heffingskorting, de arbeidskorting.