

Vergaderjaar 2010–2011

32 798

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

Het kabinet heeft als doelstelling om in 2015 de overheidsfinanciën op orde te hebben. De economische crisis en oplopende begrotingstekorten maken hervormingen en bezuinigingen noodzakelijk. Aan iedereen wordt een bijdrage gevraagd om de overheidsfinanciën weer gezond te krijgen. Eén van de maatregelen die het kabinet wil nemen om het begrotingstekort terug te dringen, is een aantal bezuinigingen op het kindgebonden budget (Kamerstuk II, 2010–2011, 32 417, nr. 15, p. 54). Het kabinet hecht naast het terugdringen van de overheidsschuld ook aan de eigen verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen, zoals blijkt uit het regeerakkoord (Kamerstuk II, 2010–2011, 32 417, nr. 15, p. 41). Er is nu een aantal kindregelingen waar de ouders gebruik van kunnen maken. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dit gebruik te beperken en de eigen verantwoordelijkheid deels terug bij de ouders te leggen.

§ 2. Voorgestelde maatregelen

De doelstelling van het kindgebonden budget is het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Ouders zijn in principe zelf verantwoordelijk voor hun kind. De overheid draagt bij in de kosten van kinderen. Hoe groot deze tegemoetkoming moet zijn, is uiteindelijk een politieke keuze. Vanuit bezuinigingsoverwegingen stelt het kabinet de volgende maatregelen voor.

De verhoging van de bedragen in het kindgebonden budget in 2011 wordt per 1 januari 2012 teruggedraaid

Door het vorige kabinet is in betere tijden besloten dat de bedragen in het kindgebonden budget in 2011 verhoogd zouden worden. Dit kabinet stelt voor deze verhoging voor één jaar te laten gelden en in 2012 weer ongedaan te maken. Hiermee komen de bedragen weer op het niveau van 2010.

Voorgesteld wordt om in de periode van 2012 tot en met 2015 af te zien van de indexering van de maximale bedragen in het kindgebonden budget, de verhoging voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar en de inkomensgrens waarboven het kindgebonden budget wordt afgebouwd. De wettelijk voorgeschreven indexering vindt normaal gesproken plaats met de tabelcorrectiefactor.

De oploop in het kindgebonden budget afschaffen vanaf het derde kind

Momenteel krijgen ouders voor ieder kind een bedrag aan kindgebonden budget. Dit bedrag per kind neemt af naarmate een gezin uit meer kinderen bestaat. Voorgesteld wordt het kindgebonden budget te beperken tot twee kinderen onder de 18 jaar. Dit wordt zodanig uitgevoerd dat wordt uitgegaan van de twee oudste kinderen onder de 18 jaar. Dit betekent dat als een ouder drie kinderen heeft en één kind wordt 18, dat de ouder recht blijft houden op kindgebonden budget voor twee kinderen. Het betreft hier zowel het algemene bedrag als de verhoging van het kindgebonden budget voor 12- tot en met 15-jarigen en de verhoging voor 16- en 17-jarigen.

Bovenstaande maatregelen zorgen ervoor dat een gezin aan kindgebonden budget maximaal € 1 011 krijgt voor het eerste kind en € 311 voor het tweede kind. Het maximale bedrag aan kindgebonden budget komt hierbij op € 1322. Daarnaast kan er, afhankelijk van de leeftijd van de twee kinderen, sprake zijn van een verhoging. Deze verhoging bedraagt maximaal twee maal € 296, in het geval van twee kinderen van 16 en 17 jaar.

In tabelvorm zien de nieuwe bedragen er als volgt uit:

	2010	2011	2012
1 ^o kind	1 011	1 011	1 011
2 ^o kind	311	455	311
3 ^o kind	183	360	–
4 ^o kind	106	284	–
5 ^o kind	51	189	–
leder volgend kind	51	189	–
Extra 12–15 jr	231	231	231
Extra 16 en 17 jr	296	296	296

Vermogenstoets

Thans neemt het kindgebonden budget af naarmate het verzamelinkomen van de ouder(s) toeneemt. Bij een stijgend inkomen is een ouder immers toenemend in staat om zelf in de kosten van het kind te voorzien. Dit geldt ook voor het vermogen van een gezin. Wanneer iemand veel vermogen heeft, dan kan hij of zij (beter) in de kosten van kinderen voorzien. Alleen een ouder die het daadwerkelijk nodig heeft, moet aanspraak kunnen maken op het kindgebonden budget. Daarom wordt een vermogenstoets voorgesteld voor het kindgebonden budget vanaf 2013.

Alleen ouders met een vermogen dat lager is dan het heffingvrije vermogen uit box 3 plus € 80 000 kunnen aanspraak maken op het kindgebonden budget. Het kabinet is van mening dat ouders die een vermogen hebben dat daar boven ligt, geen inkomensondersteuning nodig hebben. Bij de vermogenstoets voor het kindgebonden budget is gekozen voor een andere hoogte van het vermogen dan bij de vermogenstoets voor de huurtoeslag. Dit heeft te maken met de inkomensef-

fecten die een vermogenstoets teweeg brengt. Immers, hoe lager de grens van het vermogen bij de vermogenstoets wordt gesteld, hoe groter het aantal gezinnen dat nu wel recht heeft op kindgebonden budget straks geen recht meer hebben na invoering van de vermogenstoets. Voor al deze gezinnen betekent dit een inkomensachteruitgang. Met de gekozen vermogenstoets wordt een dergelijke inkomensachteruitgang beperkt tot ongeveer vier procent van de gezinnen.

Het vermogen dat in aanmerking wordt genomen voor de vermogenstoets, is het vermogen dat reeds bekend is bij de Belastingdienst als box 3-vermogen en dat door de Belastingdienst wordt belast. De eigen woning valt hier niet onder. Een ouder die voor een vermogen van minstens € 80 000 wordt belast in box 3, kan geen aanspraak maken op kindgebonden budget. Het heffingvrije vermogen uit box 3 kent in 2011 een hoogte van € 20 785 voor een alleenstaande en het dubbele voor partners. Het vermogen van de partner wordt alleen in de vermogenstoets betrokken als deze het gehele berekeningsjaar als partner wordt gekwalificeerd. Voor ieder minderjarig kind wordt het heffingvrije vermogen verhoogd met € 2779. Daarnaast kent box 3 ook nog een aantal vrijstellingen voor bepaald vermogen, bijvoorbeeld voor maatschappelijke beleggingen. Dit vermogen wordt ook niet meegenomen voor de vermogenstoets. Praktisch gezien vervalt het recht op kindgebonden budget dus voor alleenstaande ouders met een vermogen van meer dan ruim € 100 000 en bij een huishouden met beide ouders bij een vermogen van meer dan ruim € 120 000. Het vermogen waar naar gekeken wordt is het vermogen op 1 januari van dat desbetreffende berekeningsjaar.

Als gevolg van de invoering van een vermogenstoets, komt ongeveer vier procent van de ouders, die thans een kindgebonden budget ontvangen, daar niet meer voor in aanmerking.

§ 3. Budgettaire gevolgen

In onderstaande tabel zijn de budgettaire gevolgen van de voorgestelde maatregelen op de uitkeringslasten en uitvoeringskosten opgenomen.

Wijzigingen in de uitkeringslasten en uitvoeringskosten WKB (in mln)

	2012	2013	2014	2015
Maatregelen kindgebonden budget	- 200	- 210	- 220	- 230
Vermogenstoets		- 20	- 20	- 20
Uitvoeringskosten	0,2	0,5	0,1	0,1

De eenmalige uitvoeringskosten van het wetsvoorstel bedragen € 700 000. Het betreft onder meer kosten voor de communicatie voor het beperken van het kindgebonden budget tot 2 kinderen en de systeemaanpassingen die benodigd zijn voor de vermogenstoets. De structurele uitvoeringskosten stijgen met € 100 000. Deze zijn toe te schrijven aan aanvullende communicatie voor de vermogenstoets en de toename van de werkzaamheden van de dienstverlening van de Belastingdienst/Toeslagen.

§ 4. Inkomenseffecten

De voorgestelde maatregelen hebben ten opzichte van de huidige situatie een negatief inkomenseffect (gedefinieerd als de verandering in het besteedbaar inkomen) voor gezinnen die kindgebonden budget ontvangen. Dit inkomenseffect hangt af van het aantal kinderen, van de leeftijd van de kinderen en van het inkomen.

Onderstaande tabel presenteert de inkomenseffecten van de voorgestelde maatregelen (opgeteld tot en met 2015) voor huishoudens die kindgebonden budget ontvangen (in totaal circa 950 000 huishoudens, stand 2011), gerangschikt naar bruto-inkomensklasse. Uit de tabel blijkt dat het grootste deel (53%) een negatief inkomenseffect van minder dan één procent heeft. Bij 34% van de huishoudens ligt het negatieve inkomenseffect tussen één en twee procent. Een klein deel (14%) heeft een negatief inkomenseffect van meer dan twee procent. Onder de lagere inkomensgroepen, die een groter bedrag aan kindgebonden budget krijgen, is het inkomenseffect groter, maar ook hier heeft het grootste deel een negatief inkomenseffect van minder dan één procent. Hierbij dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat een gedeelte van de inkomenseffecten betrekking heeft op het terugdraaien van de verhoging van de bedragen in het kindgebonden budget in 2011.

Tabel: Inkomenseffect maatregelen kindgebonden budget voor huishoudens die kindgebonden budget ontvangen.

Inkomens-effect	Minimum	Minimum-modaal	1x – 1,5x modaal	1,5x – 2x modaal	>2x modaal	Totaal
- 0,5 tot 0%	45%	37%	14%	31%	46%	29%
- 1 tot - 0,5%	5%	18%	31%	31%	33%	24%
- 2 tot - 1%	35%	32%	39%	29%	17%	34%
- 4 tot - 2%	11%	11%	15%	8%	4%	12%
< - 4%	4%	2%	1%	1%		2%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% aantal huish	16%	26%	39%	17%	3%	100%

§ 5. Uitvoering vermogenstoets

Het kindgebonden budget wordt in de meeste gevallen ambtshalve toegekend. Dit betreft ouders die volgens de gegevens van de Sociale Verzekeringsbank recht hebben op kinderbijslag en waarvan de (inkomens)gegevens reeds bekend zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen, omdat zij in aanmerking komen voor een huur-, zorg-, en/of kinderopvangtoeslag. Bij de invoering van de vermogenstoets in 2013 zal de Belastingdienst/Toeslagen eind 2012 eenmalig rekening houden met vermogensgegevens die reeds bekend zijn bij de Belastingdienst. Aan ouders die een vermogen boven de vermogensgrens hadden, wordt voor het toeslagjaar 2013 niet automatisch een voorschot verleend. Deze ouders worden daarvan bij brief op de hoogte gesteld. Indien het vermogen in 2013 onder de vermogensgrens is gekomen, kunnen ouders een nieuwe aanvraag voor het kindgebonden budget indienen. Door eenmalig rekening te houden met de laatst bekende vermogens bij het automatisch continueren van voorschotten naar 2013 wordt voorkomen dat na het jaar t een aanzienlijke hoeveelheid voorschotten teruggevorderd of verrekend moeten worden. Dat leidt tot extra werk voor de desbetreffende huishoudens en de Belastingdienst/Toeslagen, waarbij bovendien een terugvordering voor een huishouden dat niet goed op de hoogte is van de nieuwe regelgeving als een onwelkome verrassing kan komen. Daarbij komt dat aldus de over 2013 beoogde bezuiniging waarschijnlijk niet zou worden bereikt.

De overige ouders worden aan de hand van de voorwaarden van het kindgebonden budget geïnformeerd over de invoering van de vermogenstoets. Deze ouders zullen zelf moeten controleren of zij met het oog op hun vermogen (nog steeds) in aanmerking komen voor het kindgebonden budget. Wanneer zij constateren dat hun vermogen te hoog is, zullen zij dit zelf aan moeten geven bij de Belastingdienst/Toeslagen. Het vermogen wordt achteraf door de Belastingdienst/Toeslagen gecontroleerd met behulp van de vermogensgegevens die zij kennen uit

de aangifte van de inkomstenbelasting van datzelfde jaar. Wanneer blijkt dat het vermogen te hoog is en ouders ten onrechte een voorschot op het kindgebonden budget hebben gekregen, vindt terugvordering of verrekening van dat bedrag plaats.

Alleen in het ingangsjaar van de vermogenstoets wordt door de Belastingdienst/Toeslagen eenmalig rekening gehouden met gegevens die zij zelf in het bezit hebben bij het automatisch continueren. Vervolgens zal ieder jaar het kindgebonden budget automatisch gecontinueerd worden. Alleen in het geval dat ouders zelf een wijziging doorgeven in hun situatie, zal de Belastingdienst/Toeslagen deze wijzigingen doorvoeren.

§ 6. Gevolgen voor administratieve lasten

De administratieve lasten van ouders worden uitsluitend beïnvloed door de voorgestelde vermogenstoets.

De stijging van de eenmalige administratieve lasten wordt geraamd op 143 500 uur. De structurele administratieve lasten zijn aanmerkelijk beperkter. Ouders hoeven zich immers maar eenmalig te informeren over de vermogenstoets. De structurele administratieve lasten worden geraamd op 19 700 uur. Het grootste deel hiervan wordt veroorzaakt door bezwaar- en beroepsprocedures.

§ 7. Uitgebrachte adviezen

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) adviseert het wetsvoorstel in te dienen en heeft aangegeven dat de initiële en structurele administratieve lasten adequaat in beeld zijn gebracht. Zij hebben wel in overweging mee gegeven zeer kritisch te zijn ten aanzien van informatievoorziening aan de burgers.

Zij adviseert daarnaast de te gebruiken informatiedragers nut en noodzaak van de maatregelen te onderbouwen om zo de aantallen bezwaar en beroep en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor de burger te voorkomen respectievelijk te beperken.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft aangegeven het wetsvoorstel uit te kunnen voeren met het nog in te voeren nieuwe toeslagensysteem. Aandachtspunt is dat de voorgenomen vermogenstoets in het kindgebonden budget afwijkt van de vermogenstoets in de huurtoeslag. Hierdoor verwacht de Belastingdienst/Toeslagen meer te moeten communiceren met burgers.

§ 8. Inwerkingtreding

Uitgangspunt is dat alle maatregelen in werking treden op 1 januari 2012, met uitzondering van de invoering van de vermogenstoets. Die invoering zal in beginsel plaatsvinden met ingang van 1 januari 2013. De vermogenstoets vergt aanpassing van de systemen van de Belastingdienst/Toeslagen. Omdat hiermee enige tijd gemoeid is zal de vermogenstoets op zijn vroegst kunnen in gaan op 1 januari 2013.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1, onderdeel A

De vermogenstoets wordt in artikel 1 opgenomen. De hoogte van het kindgebonden budget wordt afhankelijk gemaakt van het vermogen dat bij de Belastingdienst als box 3-vermogen bekend is. In artikel 5.2, eerste lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 is bepaald dat de grondslag sparen en beleggen de rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar verminderd met het heffingvrije vermogen is. Indien een

ouder het gehele kalenderjaar dezelfde partner heeft of wordt geacht te hebben gehad, is de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen op grond van artikel 5.2, tweede lid, van de Wet inkomstenbelasting 2001 de gezamenlijke rendementsgrondslag aan het begin van het kalenderjaar van de ouder en zijn partner verminderd met het heffingvrije vermogen van de ouder en zijn partner. Het heffingvrije vermogen uit box 3 kent in 2011 een hoogte van € 20 785 voor een alleenstaande en het dubbele voor gehuwden en partners. Voor ieder minderjarig kind wordt het heffingvrije vermogen verhoogd met € 2779. In het regeerakkoord is opgenomen dat bij een vermogen van minstens € 80 000 dat in box 3 wordt belast, geen aanspraak bestaat op kindgebonden budget.

Met de onderhavige vermogenstoets wordt afgeweken van de vermogenstoets zoals opgenomen in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Op grond van artikel 7 van de Awir is het toetsingsinkomen in artikel 8 van de Awir in beginsel doorslaggevend voor het bepalen van de draagkracht. Artikel 7 van de Awir biedt echter de mogelijkheid dat de draagkracht mede wordt bepaald door het vermogen. Voorwaarde daarvoor is dat dit expliciet in de inkomensafhankelijke regeling wordt opgenomen, hetgeen wordt gedaan in artikel 1, tweede lid, van de Wet op het kindgebonden budget. Indien de draagkracht afhankelijk is van het inkomen en het vermogen, geldt in beginsel de vermogenstoets van artikel 7, derde lid, van de Awir. Deze vermogenstoets heeft betrekking op het vermogen dat bij de Belastingdienst als box 3-vermogen bekend is exclusief de vrijstellingen voor maatschappelijk beleggen en durfkapitaal. Met de vermogenstoets die wordt ingevoerd in de Wet op het kindgebonden budget wordt hiervan afgeweken. Bepaald wordt immers dat geen aanspraak bestaat op kindgebonden budget bij een vermogen van minstens € 80 000 dat in box 3 wordt belast. Er is gekozen voor een van de Awir afwijkende vermogenstoets teneinde de daarmee samenhangende inkomenseffecten voor ouders te beperken.

Artikel 1, onderdeel B

Eerste subonderdeel

In artikel 2, eerste lid, wordt opgenomen dat de aanspraak op kindgebonden budget en de verhoging daarvan voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar beperkt is tot twee kinderen. Ook wordt in het eerste lid vermeld vanaf welk moment de aanspraak bestaat, namelijk met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren, en tot welk moment de aanspraak voortduurt, namelijk tot en met de kalendermaand waarin het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt. Dit laatste is van artikel 2, tweede lid, naar artikel 2, eerste lid, verplaatst. Verder wordt in artikel 2, tweede lid, de verhoging van de bedragen kindgebonden budget in 2011 teruggedraaid.

Tweede subonderdeel

In artikel 2, vierde en vijfde lid, wordt de zinsnede «bij een gezamenlijk toetsingsinkomen van de ouder en zijn partner van niet meer dan € 28 897» geschrapt. Dit is een technische wijziging die samenhangt met de systematiek van het kindgebonden budget. In die systematiek wordt eerst bekeken of een ouder aanspraak kan maken op kindgebonden budget en voor welk bedrag. Pas daarna wordt bekeken of die ouder gezien zijn inkomen nog in aanmerking komt voor het kindgebonden budget (artikel 2, zesde lid).

De huidige formulering van artikel 2, vierde en vijfde lid, suggereert dat de ophoging voor 12- tot 18-jarigen alleen ten goede komt aan gezinnen met een inkomen van maximaal € 28 897 en niet wordt betrokken in het afbouwtraject van het kindgebonden budget. Deze suggestie is onterecht.

De ophoging voor 12- tot 18-jarigen dient wel in het afbouwtraject betrokken te worden. Dit blijkt ook uit de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wet op het kindgebonden budget, de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten en de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de integratie van hoofdstuk 3 van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten in de Wet op het kindgebonden budget (Kamerstuk 31 772, nr. 3), waarmee de ophoging geregeld is. De Belastingdienst/Toeslagen voert dit ook momenteel op de juiste manier uit. De onderhavige wijziging brengt de wettekst in overeenstemming met de uitvoeringspraktijk.

Artikel I, onderdeel C

Artikel 3 heeft betrekking op wijziging van in de wet opgenomen bedragen. Het bedrag dat de hoogte van de vermogenstoets aangeeft en dat in artikel 1, vierde lid, wordt opgenomen (artikel I, onderdeel A) wordt onder het regime van artikel 3 gebracht. Dat wil zeggen dat het bedrag met betrekking tot de vermogenstoets in beginsel jaarlijks wordt geïndexeerd bij ministeriële regeling (artikel 3, eerste lid). Deze indexering komt overeen met de indexering van de bedragen in de Wet inkomstenbelasting 2001 op grond van de in artikel 10.2 van die wet opgenomen tabelcorrectiefactor. Andere verhogingen vinden bij algemene maatregel van bestuur plaats (artikel 3, tweede lid). De aldus aangepaste bedragen treden in de plaats van de in de wet genoemde bedragen (artikel 3, derde lid).

Daarnaast wordt artikel 3 in overeenstemming gebracht met het schrappen van de zinsnede «bij een gezamenlijk toetsingsinkomen van de ouder en zijn partner van niet meer dan € 28 897» in artikel 2, vierde en vijfde lid (artikel I, onderdeel B, tweede subonderdeel).

Artikel I, onderdeel D

Artikel 6 betreft een overgangsbepaling die is uitgewerkt en kan vervallen.

Artikel I, onderdeel E

In artikel 7 is geregeld dat in de jaren 2010 en 2011 geen indexering van de maximale bedragen kindgebonden budget, de verhoging daarop voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar en de inkomensgrens waarboven het kindgebonden budget wordt afgebouwd, heeft plaatsgevonden dan wel plaatsvindt. Dit artikel wordt uitgebreid in die zin, dat een dergelijke indexering eveneens achterwege blijft voor de jaren 2012 tot en met 2015.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp