

Vergaderjaar 2012–2013

33 525

Het niet indexeren van het basiskinderbijslagbedrag in de Algemene Kinderbijslagwet per 1 juli 2013

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 27 mei 2013

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van de bijdragen van de fracties van de PvdA, het CDA, de SP en de ChristenUnie. Deze fracties hebben een aantal vragen bij dit wetsvoorstel die hieronder beantwoord worden. Bij de beantwoording van de vragen heeft de regering de indeling in het voorlopig verslag van de commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Eerste Kamer gevolgd en waar mogelijk antwoorden op vragen samengevoegd.

Voorgenomen maatregelen

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag van de regering hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de voorgenomen aanpassingen van de kindregelingen.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat zij het voornemen van de regering om de kindregelingen te hervormen van harte onderschrijven. Ook geven zij aan geen principiële tegenstander van het niet-indexeren van de kinderbijslag te zijn. Wel vragen zij waarom de regering er voor kiest om als eerste stap een wetsvoorstel voor te leggen dat niet leidt tot hervormingen, en slechts zeer beperkte financiële impact heeft. Zij zouden er de voorkeur aan geven om eerst zicht te krijgen op de contouren van de hervormde kindregelingen, en in dat licht het totale pakket aan versoberingen te beoordelen, waaronder dan mogelijk het niet-indexeren van de kinderbijslag. Deze leden vernemen graag de reactie van de regering hierop.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan met zorg te hebben kennisgenomen van het wetsontwerp en vragen of de regering aan kan geven welke vereenvoudigingen en bezuinigingen op de kindregelingen nog meer voorzien zijn. Zo ja, van welke orde zijn de voorgenomen maatregelen en op welke termijn zijn ze te verwachten? Deze leden vragen welke gezinspolitiek hieraan ten grondslag ligt en hoe de doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

Onderhavig wetsvoorstel kan worden gezien als een eerste onderdeel van een aantal voorstellen voor de kindregelingen die genoemd worden in bijlage F van het regeerakkoord «Bruggen slaan». Het onderwerp «niet indexeren van de kinderbijslag per 1 juli 2013» moet apart geregeld worden in verband met de inwerkingtreding per 1 juli 2013. Zodoende draagt dit wetsvoorstel direct bij aan de noodzakelijke ombuiging van de overheidsuitgaven.

Het niet-indexeren van de kinderbijslag per juli 2013 heeft een beperkte financiële invloed op de begroting voor 2013, maar kent een doorwerking in de begroting voor de komende jaren zoals valt af te lezen uit tabel 1. De invloed van de ingreep is op kasbasis dit jaar beperkt omdat de systematiek van betaling achteraf in de kinderbijslag ervoor zorgt dat de kinderbijslag voor het 4^e kwartaal 2013 uitbetaald wordt in het begin van 2014 waardoor deze bezuiniging niet zichtbaar is in het begrotingsjaar 2013.

Tabel 1. Cumulatieve besparing uitkeringslasten niet indexeren AKW (x € 1 mln)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Niet-indexeren 1 januari 2013 en 1 januari 2014 ¹	- 22	- 56	- 67	- 68	- 68	- 68
Niet-indexeren 1 juli 2013 ²	- 2	- 10	- 10	- 10	- 10	- 10
Totaal	- 24	- 66	- 77	- 78	- 76	- 76

¹ Besparingsreeks exclusief Regeerakkoordmaatregelen kinderbijslag

² Zie voetnoot 1.

Gelet op de hierboven geschetste gevolgen voor de overheidsfinanciën op lange termijn en op het relatief geringe inkomenseffect zoals te zien is in tabel 2 met de inkomenseffecten van dit wetsvoorstel, acht de regering het van belang om dit onderdeel uit het regeerakkoord reeds met ingang van 1 juli 2013 te effectueren en daarmee structureel bij te dragen aan het verbeteren van de overheidsfinanciën.

De inkomenseffecten in tabel 2 komen niet overeen met de cijfers die gebruikt zijn voor de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag van dit wetsvoorstel. Hierin stond dat het gemiddeld bedrag per kind per jaar € 2,80 was. Als gevolg van een correctie na een nieuwe inflatieprognose van het CPB is dat nu gemiddeld € 10 per jaar. De inkomenseffecten vallen hierdoor hoger uit. Al met al acht de regering het effect van de maatregel nog steeds relatief gering.

De verhoging van de inflatieprognose betekent overigens ook dat indien wel geïndexeerd zou worden, er -bovenop het besparingsverlies van € 2 miljoen in 2013 en € 10 miljoen vanaf 2014- een extra tegenvaller zou optreden voor de Rijksbegroting van circa € 8 miljoen in 2013 en circa € 30 miljoen vanaf 2014. De maatregel heeft daardoor een substantieel effect voor de Rijksbegroting.

Tabel 2. Inkomenseffecten niet indexerende kinderbijslag juli 2013

Koopkrachtcijfers	
Actieven:	
<i>Alleenverdiener met kinderen</i>	
Modaal	- 0.09%
2 x modaal	- 0.06%
<i>Tweeverdieners</i>	
modaal + ½ x modaal met kinderen	- 0.06%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	- 0.04%
<i>Alleenstaande ouder</i>	
minimumloon	- 0.11%
modaal	- 0.08%
Inactieven:	
<i>Sociale minima</i>	
paar met kinderen	- 0.13%
alleenstaande ouder	- 0.13%

Wat betreft de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie welke gezinspolitiek aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, kan het volgende worden opgemerkt. Het kabinet vindt dat gezinnen ondersteuning verdienen omdat in gezinnen de basis wordt gelegd voor nieuwe generaties. Kinderen moeten alle kansen krijgen om zich te ontplooiën en gezond en veilig te kunnen opgroeien. Daarvoor is het enerzijds belangrijk dat ouders een tegemoetkoming krijgen in de kosten van kinderen in de vorm van kinderbijslag en kindgebonden budget, en anderzijds dat ouders actief kunnen participeren in de maatschappij en arbeid en zorg kunnen combineren.

De ondersteuning van ouders moet inzichtelijk en effectief gebeuren. Daarom is een hervorming van het huidige stelsel van kindregelingen nodig. Het is complex en werkt op onderdelen tegen elkaar in. Het leidt ertoe dat er verschillen kunnen ontstaan in de mate van inkomensondersteuning voor huishoudens in vergelijkbare situaties. Deze verschillen zijn niet altijd vanuit rechtvaardigheidsoogpunt te verdedigen. De regering beoogt het aantal kindregelingen te beperken tot vier kindregelingen. Dit maakt het systeem transparanter en minder complex. De regering vraagt voor het op orde brengen van de overheidsfinanciën van iedereen een bijdrage. Het is daarbij helaas onvermijdelijk dat ook van gezinnen met kinderen een bijdrage wordt gevraagd. Lage inkomens worden daarbij relatief ontzien. Zo kan de overheid inkomensondersteuning blijven bieden waar deze het hardst nodig is en wordt op een evenwichtige wijze bijgedragen aan de bezuinigingsoperatie. De regering heeft het voornemen dit najaar de voorstellen voor de overige, in het regeerakkoord opgenomen, maatregelen bij het parlement in te dienen. In dat wetsvoorstel zal een overzicht worden gegeven van de inkomenseffecten van de voorgestelde maatregelen. Deze worden op dit moment nog uitgewerkt.

Inkomenseffecten

De leden van de PvdA-fractie vragen graag aandacht voor de inkomenseffecten van de voorliggende maatregel voor kinderen die leven in armoede. De regering geeft in de nota naar aanleiding van het verslag behorende bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer¹ aan de problemen die hierdoor kunnen ontstaan te onderkennen en bij de intensivering van het armoedebeleid extra aandacht te geven aan gezinnen met kinderen, zoals ook vastgelegd in het Regeerakkoord

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 525, nr. 5

«Bruggen slaan». De leden van de PvdA-fractie lezen in het Regeerakkoord evenwel: «De mogelijkheden voor individuele bijzondere bijstand (van daadwerkelijke kosten) worden verruimd en de mogelijkheden voor categoriale bijzondere bijstand (aannemelijke kosten) worden beperkt. Daarbij is er bijzondere aandacht voor werkenden met een laag inkomen en ouderen met klein pensioen.».²

De leden van PvdA-fractie vragen hoe zich dit verhoudt tot het aangekondigde voornemen van de regering om bij de intensivering van het armoedebeleid extra aandacht te geven aan gezinnen met kinderen, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA.

In het regeerakkoord staat dat de individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten wordt verruimd. Extra aandacht is er voor gezinnen met kinderen, werkenden met een laag inkomen en ouderen met een klein pensioen. Over de nadere invulling van de intensivering van het armoedebeleid is de Staatssecretaris onder andere in gesprek met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering in de voornoemde nota naar aanleiding van het verslag wijst op het besluit eind 2012 tot het verhogen van het kindgebonden budget met € 75,- voor het tweede kind. Deze verhoging zorgt ervoor dat gezinnen met lage inkomens en twee of meer kinderen, ondanks het niet indexeren van de kinderbijslag, er in reële termen op vooruitgaan. Dit geldt evenwel alleen voor gezinnen met twee kinderen of meer. De leden van de PvdA vernemen graag van de regering hoeveel kinderen als enig kind in armoede leven. Deze leden willen tevens vernemen welke mogelijkheden de regering ziet om deze kinderen extra aandacht te geven.

Uit het Armoedesignalement 2012 van het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Sociaal Cultureel Planbureau, komt naar voren dat er circa 50.000 kinderen als enig kind opgroeien in een gezin met een inkomen onder de niet-veel-maar-toereikend grens. Bij éénoudergezinnen is het percentage 16% (24.000 kinderen); van de gezinnen met twee ouders en één kind, leeft 6% (26.000 kinderen) onder deze grens. In het Armoedesignalement wordt ook genoemd welke factoren gepaard gaan met een verhoogd armoederisico bij kinderen. Hieruit blijkt dat de armoedekans toeneemt bij de aanwezigheid van meer dan één kind binnen een huishouden. Met andere woorden, de kans op armoede in gezinnen met één kind is kleiner dan bij gezinnen met meer dan één kind.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering een onderscheid maakt naar inkomensondersteunende en participatiebevorderende kindmaatregelen, maar conform het regeerakkoord het geheel aan kindregelingen zal hervormen en versoberen. De leden van de SP-fractie vragen de cumulatie van inkomensgevolgen van deze aangekondigde maatregelen en recent reeds genomen maatregelen met betrekking tot alle kindregelingen inzichtelijk te maken en het cumulatieve (te verwachten) effect van alle (genomen en aangekondigde) maatregelen met betrekking tot hervorming en versobering van kindregelingen van Rutte I en II op een rij te zetten voor de jaren 2012 t/m 2017 voor inkomensgroepen (decielen), uitgesplitst naar gezinssamenstelling en aantallen kinderen.

De kindregelingen hebben verschillende doelstellingen, namelijk inkomens-ondersteuning van gezinnen en daarmee bestrijding van kinderarmoede, als ook het bevorderen van de combinatie arbeid en zorg

² Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 58

voor kinderen. Door de hervorming van de kindregelingen worden deze beter gericht op de genoemde doelstellingen. In tabel 3 zijn de cumulatieve inkomenseffecten van alle voorstellen omtrent het niet indexeren van de kinderbijslag voor de standaardhuishoudens weergegeven. Dit betreft heel 2013 en de eerste helft van 2014. De standaardhuishoudens met twee kinderen tussen de 6 en 11 jaar gaan er, als gevolg van deze maatregelen, circa 0,15% op achteruit de komende paar jaar. Voor wat betreft de (cumulatieve) inkomenseffecten van de hervorming van de kindregelingen – waarmee ook het niet indexeren van de kinderbijslag per juli 2014 en heel 2015 wordt beoogd – wordt verwezen naar het wetsvoorstel dat in het najaar aan de Kamer zal worden gepresenteerd. Op dit moment worden de maatregelen nog uitgewerkt. In het wetsvoorstel zal een samenvattend overzicht worden gegeven van de maatregelen en de inkomenseffecten ervan voor verschillende inkomensgroepen en gezinssamenstellingen.

Tabel 3. Cumulatieve inkomenseffecten niet-indexeren kinderbijslag 2013 en eerste helft 2014

Koopkrachtcijfers	
Actieven:	
<i>Alleenverdiener met kinderen</i>	
Modaal	- 0,16%
2 x modaal	- 0,10%
<i>Tweeverdieners</i>	
modaal + ½ x modaal met kinderen	- 0,11%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	- 0,08%
<i>Alleenstaande ouder</i>	
Minimumloon	- 0,19%
Modaal	- 0,14%
Inactieven:	
<i>Sociale minima</i>	
paar met kinderen	- 0,22%
alleenstaande ouder	- 0,24%

De leden van de fractie van de ChristenUnie merken op dat het voor hen wezenlijk is om jonge gezinnen financieel bij te staan. Volgens de ChristenUnie worden deze gezinnen geconfronteerd met een cumulatie van beleidsmaatregelen die hun sociaaleconomische situatie negatief beïnvloeden. Zij voelen ten volle de crisis op de arbeidsmarkt, de woningmarkt en de zorg. Zij voelen ook de bezuinigingen in het onderwijs en de kinderopvang. De kinderen die in deze gezinnen opgroeien, vormen de generatie die het Nederland van de toekomst moeten vormgeven. Deze leden vragen tevens of de regering een omvattend trendmatig beeld kan geven hoe jonge gezinnen in Nederland getroffen worden door stapeleffecten van bezuinigingen en maatregelen.

Om de overheidsfinanciën op orde te krijgen moet er flink worden bezuinigd, in totaal ongeveer 45 miljard. Het is daarbij onvermijdelijk dat ook van gezinnen met kinderen een bijdrage wordt gevraagd. De bezuinigingen op de kindregelingen zijn en worden zo vormgegeven dat ouders met lage inkomens zoveel mogelijk worden ontzien. Het kabinet streeft daarbij naar een eerlijke verdeling van lasten en kiest voor een rechtvaardige en effectieve manier om de middelen in te zetten. De kinderbijslag wordt bijvoorbeeld verlaagd, maar het kindgebonden budget, dat ten goede komt aan ouders met lage inkomens, wordt verhoogd. De overheid zal zodoende inkomensondersteuning blijven bieden waar deze het hardste nodig is.

Wat betreft de stapeling van bezuinigingen en maatregelen bij specifieke groepen, waaronder gezinnen met kinderen, is het kabinet in samenwerking met gemeenten aan het werk om een integraal databestand op te zetten om zo de effecten van maatregelen in kaart te brengen. Het beeld dat uit dit databestand komt zal bij de presentatie van de SZW-begroting 2014 worden meegenomen.

De zorgen van de leden van ChristenUnie-fractie betreffen met name ook de positie van jonge gezinnen die onder de armoedegrens leven, zeker ook gezien de economische crisis. De ChristenUnie-fractie vraagt de regering aan te geven hoe deze gezinnen door het niet-indexeren van de kinderbijslag extra worden getroffen en hoe dit varieert naar gezinssamenstelling en gezinsgrootte? Deze leden vragen welke trends zich hierbij de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

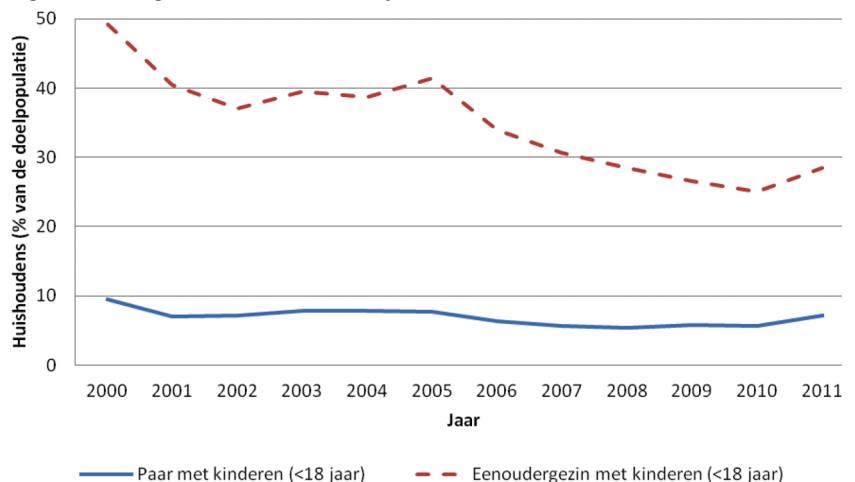
Het niet-indexeren van de kinderbijslag per juli 2013 scheelt op jaarbasis circa € 10 per kind. Voor een kind tot 5 jaar is dit op jaarbasis circa € 9,40, voor een kind van 6 tot en met 11 jaar en voor een kind van 12 tot en met 17 jaar circa € 11,40 respectievelijk circa € 13,50.

De regering is zich bewust dat het niet indexeren van de kinderbijslag relatief harder aankomt bij gezinnen met een laag inkomen dan bij gezinnen met een hoog inkomen, en relatief harder bij grote gezinnen. Desalniettemin is het inkomenseffect van het niet-indexeren van de AKW per juli 2013 gering te noemen. Het is helaas onvermijdelijk dat ook van gezinnen met kinderen een bijdrage wordt gevraagd bij het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Daarbij wordt gestreefd naar een eerlijke verdeling van de lasten. De verhoging van het kindgebonden budget voor ouders met twee of meer kinderen en een laag inkomen verzacht de onderhavige maatregel wel; juist voor deze groepen.

Uit cijfers van het CBS, zie figuur 1, komt naar voren dat armoede onder eenoudergezinnen met kinderen onder de 18 jaar relatief vaker voorkomt dan armoede onder paren met kinderen onder de 18 jaar.

Wat betreft armoede onder gezinnen met kinderen onder de 18 jaar is sinds 2000 een dalende trend zichtbaar. Eenoudergezinnen, huishoudens met een verhoogd armoederisico, kennen een verhoudingsgewijs grotere daling in armoede dan paren met kinderen.

Figuur 1. Percentage huishoudens met kinderen met inkomen tot 100% lage-inkomensgrens voor tenminste 1 jaar, 2000–2011



Bron CBS.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher