

Vergaderjaar 2022–2023

36 208

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning en tot wijziging van de Algemene Ouderdomswet en enkele andere wetten in verband met het afschaffen van de inkomensondersteuning voor AOW'ers

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Veel burgers zien zich geconfronteerd met hoge kosten als gevolg van stijgende prijzen van energie en consumptiegoederen. De koopkracht van grote groepen burgers staat daardoor fors onder druk. In het kader van de augustusbesluitvorming stelt het kabinet, gelet op deze koopkrachtontwikkeling, een totaalpakket aantal maatregelen voor om hieraan tegemoet te komen. Een aantal maatregelen betreft fiscale maatregelen zoals vastgelegd in het Belastingplan.

Een tweetal maatregelen wordt met dit voorstel geregeld: de deels structurele verhoging van het kindgebonden budget en de afschaffing van de Inkomensondersteuning AOW'ers (IOAOW)¹ per 1 januari 2025. Deze laatste maatregel is niet los te zien van de buitengewone verhoging van wettelijk minimumloon (minimumloon) met 8,05% per 1 januari 2023.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Verhoging kindgebonden budget²

Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor de kosten van kinderen, bedoeld om gezinnen met lage- en middeninkomens te ondersteunen. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt naar huishoudtype. Alleenstaande ouders krijgen een hoger kindgebonden budget dan paren; zij kunnen aanspraak maken op een verhoging van het budget, de alleenstaande-ouderkop.

¹ De Inkomensondersteuning AOW-ers is een toelage die maandelijks wordt verstrekt aan iedereen die in aanmerking komt voor een AOW-uitkering en woonachtig is in de EU/EER/Zwitserland, verdragslanden of Caribisch Nederland. Hierdoor krijgen alleen personen die woonachtig zijn in een niet-verdragsland geen inkomensondersteuning AOW. De hoogte van de inkomensondersteuning is afhankelijk van het aantal AOW-opbouwjaren en bedraagt in 2022 maximaal € 26,38 bruto per maand bij een volledige AOW-opbouw.

² Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De huidige koopkrachtontwikkelingen treffen onder andere gezinnen met kinderen. Met name grotere gezinnen en alleenstaande ouders lopen hierdoor een groter risico op een leven onder de armoedegrens. Het kabinet heeft de ambitie om het aantal huishoudens met kinderen dat onder de armoedegrens leeft te verlagen. Met de huidige ontwikkelingen komt dit streven onder druk te staan. Het kabinet stelt daarom voor het kindgebonden budget gericht op deze groepen te verhogen.

2.1.1. Voorgestelde regeling

Als onderdeel van de maatregelen uit de augustusbesluitvorming 2022 stelt het kabinet een drietal aanpassingen van het kindgebonden budget voor boven op de jaarlijkse inflatiecorrectie. Deze aanpassingen gaan in op 1 januari 2023 en zijn deels structureel. Allereerst stelt de regering voor het maximumbedrag vanaf het derde kind en verder te verhogen zodat dit maximumbedrag in 2023 op gelijke hoogte komt met het maximumbedrag voor het tweede kind. Ten tweede stelt de regering voor alle kindbedragen evenredig te verhogen met € 356,-. Ten derde wordt de alleenstaande-ouderkop tijdelijk verhoogd met € 356,-. Het kabinet kiest er niet voor ook de leeftijdgebonden maximumbedragen te verhogen, maar richt zich specifiek op huishoudens met een verhoogd armoederisico.

De verhoging van de genoemde bedragen in het kindgebonden budget vindt plaats nadat de bedragen van het kindgebonden budget uit 2022 zijn geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor (tcf). Deze is in 2023 6,3%. Deze indexatie gebeurt jaarlijks op basis van artikel 3, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget en is gericht op het corrigeren van de bedragen aan het geldende prijspeil.

Tabel 1. Maximumbedragen met ingang 1 januari 2023 per kind (in euro per jaar)

Bedrag	Bedrag 2022	Na indexatie met tcf 2023	Intensivering	Bedrag 2023
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)
1 ^e kind	1.220	1.297	356	1.653
2 ^e kind	1.006	1.176	356	1.532
3 ^e kind	1.001	1.064	468	1.532
4 ^e kind en verder	1.001	1.064	468	1.532
Alleenstaande ouderkop	3.285	3.492	356	3.848

De extra verhoging van de bedragen in het kindgebonden budget bovenop de inflatiecorrectie is deels structureel en deels tijdelijk van aard. Het verhogen van het maximumbedrag vanaf het derde kind en verder naar de hoogte van het maximumbedrag voor het tweede kind is structureel. Het kabinet kiest hiervoor omdat het verhogen van het kindgebonden budget voor gezinnen met drie of meer kinderen een effectieve manier is om de armoede onder kinderen te bestrijden. Een (klein) deel van de generieke verhoging van alle kindbedragen en alleenstaande ouderkop is eveneens structureel, het andere deel wordt in de jaren 2023 tot en met 2028 stapsgewijs afgebouwd.

Ter indicatie zijn de wijzigingen in de kindbedragen voor de jaren 2023 tot en met 2028 in onderstaande tabel opgenomen. De bedragen in deze tabel zijn in prijspeil 2023.

Tabel 2. Wijzigingen in kindgebonden budget in 2023–2028 (in euro per jaar, prijspeil 2023)

Bedrag	Wijziging bedrag 2023	Wijziging bedrag 2024	Wijziging bedrag 2025	Wijziging bedrag 2026	Wijziging bedrag 2027	Wijziging bedrag 2028	Structurele verhoging
1 ^e kind	+ 356	– 119	– 119	– 62	0	– 17	+ 39
2 ^e kind	+ 356	– 119	– 119	– 62	0	– 17	+ 39
3 ^e kind	+ 468	– 119	– 119	– 62	0	– 17	+ 151
4 ^e kind en verder	+ 468	– 119	– 119	– 62	0	– 17	+ 151
Alleenstaande-ouderkop	+ 356	– 119	– 119	– 62	0	– 17	+ 39

2.1.2. Begunstigden

Alle huishoudens die kindgebonden budget ontvangen, profiteren van deze maatregel doordat zij een hogere bedrag ontvangen. Dit betreft gezinnen met lagere en middeninkomens met minderjarige kinderen. Grotere gezinnen en alleenstaande ouders ontvangen daarnaast een extra verhoging omdat bij deze gezinnen het risico op armoede hoger is. Omdat het kindgebonden budget inkomensafhankelijk is, komen de middelen terecht bij de huishoudens die dit het hardst nodig hebben. Dit draagt bij aan een doelmatige besteding van middelen. Bovendien hebben in 2023 circa 90.000 huishoudens voor het eerst (of opnieuw) recht op kindgebonden budget, omdat door een verhoging van het maximumbedrag van het kindgebonden budget het afbouwtraject van het kindgebonden budget langer wordt. Ook zij zullen daarom kunnen profiteren van deze extra inzet van het kabinet. Doordat de intensivering na 2023 in stappen deels wordt afgebouwd, zal dit recht voor die gezinnen weer in stappen deels afnemen. In 2028 resteert op alle kindbedragen en de alleenstaande-ouderkop een verhoging.

2.1.3. Inkomenseffecten

Alle gezinnen met kindgebonden budget en in het bijzonder gezinnen met drie of meer kinderen en alleenstaande ouders ervaren een positief inkomenseffect door deze maatregel. De effecten van deze verhoging van de maximumbedragen zijn opgenomen in het totaalbeeld aan inkomenseffecten zoals dat in het belastingplan is opgenomen.

2.1.4. Caribisch Nederland

Ook voor gezinnen in Caribisch Nederland worden koopkrachtmaatregelen getroffen. Hiervoor wordt in dit verband vanaf 2023 de kinderbijslag op grond van de Wet kinderbijslagvoorziening BES structureel verhoogd met 10 dollar per maand. Dit komt bovenop de reeds voorgenomen verhoging van 10 dollar per maand (totaal dus 20 dollar verhoging per maand vanaf 2023). Deze verhoging wordt bij ministeriële regeling op grond van artikel 10, eerste lid, van die wet geregeld en valt derhalve buiten dit voorstel.

2.2. Afschaffen Inkomensondersteuning AOW-ers

Het kabinet wil werken lonender maken en het bestaansminimum verstevigen. In het coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst» heeft het kabinet zich daarom voorgenomen het wettelijk minimumloon (minimumloon) stapsgewijs te verhogen. In de augustusbesluitvorming heeft het kabinet besloten dat de bijzondere verhoging wordt bijgesteld tot 8,05% en dat deze verhoging geheel wordt doorgevoerd per 1 januari 2023.

Hierdoor stijgt het minimumloon per 1 januari 2023 met 8,05%, naast de reguliere indexatie met de gemiddelde contractloonontwikkeling. Deze bijzondere minimumloonsverhoging wordt geregeld met een AMvB en de

verhoging werkt door in alle aan het minimumloon gekoppelde regelingen. Hiermee wordt de koopkracht van minimumloonverdieners, uitkeringsgerechtigden en AOW'ers ondersteund.

Het kabinet is van mening dat met het stijgen van de AOW-uitkering de noodzaak tot een aanvullende Inkomensondersteuning AOW (IOAOW, extra kop bovenop de AOW-uitkering) vervalt. De IOAOW wordt daarom eerst verlaagd, en vervolgens afgeschaft. Per saldo neemt het inkomen van AOW-gerechtigden toe: de AOW stijgt meer als gevolg van de bijzondere minimumloonsverhoging dan de IOAOW daalt doordat deze wordt afgeschaft. In de AMvB die de bijzondere minimumloonsverhoging met 8,05% per 1 januari 2023 regelt is de hoogte van de IOAOW verlaagd tot 5 euro bruto per maand. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de IOAOW vervolgens af te schaffen. De beoogde datum van inwerking-treding van de afschaffing van de IOAOW is 1 januari 2025. Het in stand houden van een deel van de IOAOW in 2023 en 2024 is onderdeel van het totale koopkrachtbeeld zoals dat in de augustusbesluit-vorming tot stand is gekomen. Het sluit aan bij de breed gedragen wens in beide Kamers ten aanzien van het koopkrachtbeeld specifiek voor ouderen. Bovendien biedt deze weg der geleidelijkheid ouderen de gelegenheid om te wennen aan de afbouw. Alles afwegende komt het kabinet tot het oordeel dat het in het voorliggende wetsvoorstel neerge-legde afbouwtraject een afgewogen beeld biedt dat past binnen het bredere koopkrachtbeleid.

Het afschaffen van de IOAOW drukt het voordeel dat AOW-gerechtigden hebben van een hogere AOW-uitkering. Hierdoor komt het inkomenseffect van de bijzondere minimumloonsverhoging voor gepensioneerden lager uit dan dat van uitkeringsgerechtigden (bijvoorbeeld bijstandsgerech-tigden). Het kabinet acht dit aanvaardbaar, omdat uit de meest recente beleidsdoorlichting van de publieke Oudedagsvoorzieningen blijkt dat de AOW-uitkering momenteel ruimer is dan het sociaal minimum (bijstand en specifiek voor AOW-gerechtigden: de AIO). Dit heeft zijn weerslag in het lagere armoederisico dat huishoudens vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd hebben ten opzichte van jongere huishoudens. In de beleidsdoor-lichting wordt geconcludeerd dat de IOAOW met het oog op de armoede reducerende doelstelling van de AOW niet doelmatig is en kan worden afgeschaft. Ook na inwerking-treding van de met dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen blijft de AOW-uitkering ruimer dan de bijstand. Wel wordt het verschil minder groot omdat het sociaal minimum meer toeneemt dan de AOW-uitkering, gecorrigeerd voor de volledige afschaffing in 2025 van de IOAOW. De Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO), blijft ook na het afschaffen van de Inkomensvoorziening AOW bestaan. De AIO is een uitkering op huishoudenniveau die het inkomen aanvult tot het sociaal minimum. Ouderen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, rechtmatig in Nederland wonen en niet genoeg inkomen of vermogen hebben om in hun levenson-derhoud te voorzien kunnen een beroep doen op deze regeling.

2.2.1. Verhouding tot hoger recht

Er zijn diverse internationale verdragen die minimumnormen stellen aan de hoogte van socialezekerheidsuitkeringen in relatie tot het minimumloon. Uit inventarisatie van de voor Nederland geldende internationale verdragen die relevant zijn voor de AOW-uitkering blijkt dat de bijzondere verhoging van het minimumloon met doorwerking op de AOW-uitkering en (stapsgewijze) afschaffing van de IOAOW voldoet aan deze normen.

Het afschaffen van de IOAOW is verenigbaar met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de Mens (hierna: artikel 1 EP EVRM) en levert geen ongerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht op van burgers die IOAOW ontvangen. De inbreuk is namelijk bij wet voorzien, dient een algemeen belang en is proportioneel, gelet op de legitieme doelen en het individuele belang. De IOAOW heeft namelijk als doel de koopkracht van AOW'ers te bevorderen. Doordat – zoals hiervoor aangegeven – bij algemene maatregel van bestuur wordt voorzien in een bijzondere verhoging van het minimumloon en daarmee ook van de AOW-uitkering, die groter is dan de inkomensachteruitgang ten gevolge van de afschaffing van de IOAOW, wordt de afschaffing van de IOAOW volledig gecompenseerd. Een aparte inkomensondersteuning voor AOW'ers is daardoor niet langer nodig en kan komen te vervallen. De inbreuk op het eigendomsrecht is daarom proportioneel en gerechtvaardigd nu als gevolg van het wetsvoorstel per saldo een AOW-gerechtigde er in inkomen op vooruit gaat. De afschaffing van de IOAOW vindt plaats met ingang van 2025.

3. Financiële gevolgen voor het Rijk

3.1. Verhoging kindgebonden budget

De kosten van de verhoging van de maximumbedragen in het kindgebonden budget en het verhogen van de alleenstaande-ouderkop met ingang van 1 januari 2023 bedragen naar verwachting in totaal € 1.895 miljoen cumulatief tot en met 2028 inclusief uitvoeringskosten. Deze uitgaven worden via de ontwerpbegroting SZW 2023 en de 2^e supplettoire begroting 2022 verwerkt in de begroting van SZW.

in mln. € (prijspeil 2022)	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Meeruitgaven WKB	65	732	485	248	134	133	100

3.2. Afschaffen Inkomensondersteuning AOW-ers

Het afschaffen van de Inkomensondersteuning AOW-ers zorgt voor een besparing op de uitgaven aan de IOAOW. Per AmvB wordt de IOAOW reeds verlaagd tot € 5 per maand vanaf 2023. Het geheel afschaffen van de IOAOW levert ten opzichte daarvan een additionele besparing op van circa € 204 miljoen in 2025. In latere jaren neemt de besparing toe, vanwege de verwachte toename van het aantal AOW-gerechtigden. Deze mutatie wordt via de ontwerpbegroting SZW 2023 in de begroting verwerkt.

in mln. € (prijspeil 2022)	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Besparing afschaffen Inkomensondersteuning AOW				- 204	- 209	- 214

4. Regeldrukeffecten

Er worden geen extra administratieve lasten voorzien als gevolg van de wijzigingen.

5. Uitvoerbaarheid

Toeslagen geeft uitvoering aan de wet op het kindgebonden budget. De aanpassingen passen binnen de huidige toeslagsystematiek en is uitvoeringstechnisch vergelijkbaar met de jaarlijkse reguliere verwerking van indexatie. Daarmee is het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. Wel is van belang dat wijzigingen voor 15 oktober definitief zijn. Doordat deze

verhoging significant groter is dan de reguliere indexering, neemt ook de doelgroep significant toe. Daarmee nemen ook de uitvoeringskosten toe, bijvoorbeeld als gevolg van meer telefonie. De beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2023 is voor de Dienst Toeslagen haalbaar.

De SVB voert de IOAOW uit³. De SVB heeft aangegeven dat het afschaffen van de IOAOW uitvoerbaar is. Het recht op en de hoogte van het kindgebonden budget is voor de SVB van belang in geval er samenloop met een buitenlandse gezinsuitkering van dezelfde aard aan de orde is. De SVB voert in dat geval de anticumulatiebepalingen uit verordening (EG) nr. 883/2004 uit waarbij de SVB na anticumulatie het kindgebonden budget, naast de kinderbijslag, uitbetaalt. De SVB heeft aangegeven dat aanpassen van het kindgebonden budget per 1 januari 2023 uitvoerbaar is.

6. Inwerkingtreding

Dit aanpassingen van de Wet op het kindgebonden budget treden in werking met ingang van 1 januari 2023. De bepalingen betreffende het afschaffen van de IOAOW treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

II. Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging Algemene Ouderdomswet

Ingevolge de wijziging van de Algemene Ouderdomswet (AOW) komt de inkomensondersteuning AOW-ers te vervallen. De reden daarvan wordt toegelicht in het algemene deel van deze memorie. Hoofdstuk III, paragraaf 4, van de AOW, waarin artikel 33a is opgenomen, wordt daarom geschrapt. Tevens vervalt artikel 62a, tweede lid, dat overbodig wordt ten gevolge van het vervallen van de inkomensondersteuning AOW-ers.

Artikel II. Wijziging Wet financiering sociale verzekeringen (Wfsv)

In artikel 83, tweede lid, van de Wfsv vervalt de verwijzing naar de inkomensondersteuning AOW-ers in verband met het vervallen daarvan.

Artikel III. Wijziging Wet op de huurtoeslag

Dit betreft een technische wijziging in verband met het vervallen van de inkomensondersteuning AOW-ers op grond van artikel 33a van de Algemene Ouderdomswet. In verband daarmee vervallen per die datum in de artikelen 14 en 17 van de Wet op de huurtoeslag enkele verwijzingen naar deze inkomensondersteuning. Voor het overige wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I (wijziging Algemene Ouderdomswet).

Artikel IV. Wijziging Participatiewet

In artikel 31, tweede lid, van de Participatiewet vervalt onderdeel x. In dat onderdeel wordt de inkomensondersteuning AOW-ers vrijgesteld van de vermogens- en inkomensbestanddelen voor de Participatiewet. Ten gevolge van het vervallen van de inkomensondersteuning AOW-ers ingevolge artikel I kan deze verwijzing vervallen. Voor het overige wordt verwezen naar de toelichting bij artikel I (Wijziging Algemene Ouderdomswet).

³ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Artikel V. Wijziging Wet op het kindgebonden budget

In dit artikel worden in de eerste plaats de kindbedragen voor het berekeningsjaar 2023 vastgesteld. Daarin voorzien de onderdelen A en B. Alle bedragen die worden genoemd in artikel 2, tweede en zesde lid, van de Wet op het kindgebonden budget worden verhoogd. Het maximumbedrag vanaf het derde kind en verder wordt verhoogd, waarmee dit bedrag op gelijke hoogte komt met het maximumbedrag voor een tweede kind. Daarnaast worden alle kindbedragen evenredig verhoogd en wordt de alleenstaande-ouderkop verhoogd. Omdat de bedragen van het tweede en volgende kind(eren) gelijk zijn, worden in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, twee bedragen vastgesteld: voor het eerste kind is het kindgebonden budget € 1.653 en voor het tweede en volgende kind € 1.532. Anders dan in de huidige formulering wordt in het voorgestelde tweede lid niet het totaalbedrag genoemd, maar het bedrag per kind.

De gebruikelijk systematiek in de Wet op het kindgebonden budget is dat de bedragen met ingang van 1 januari van elk kalenderjaar worden geïndexeerd, overeenkomstig de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. De indexering voor het jaar 2023 is al verdisconteerd in de gewijzigde bedragen, die dus bestaan uit een indexering en een verhoging als onderdeel van het koopkrachtpakket. Om die reden voorziet onderdeel C er met het voorgestelde artikel 3, vijfde lid, in dat het eerste lid van dat artikel geen toepassing vinden voor de bedragen die met de onderdelen A en B gewijzigd worden. Hiermee wordt voorkomen dat de reeds geïndexeerde bedragen nogmaals worden geïndexeerd bij de jaarovergang naar 2023.

De voorgestelde verhoging van de bedragen wordt in de jaren 2024, 2025, 2026 en 2028 geleidelijk afgebouwd. Die afbouw gebeurt op zo'n manier dat per 2028 nog structureel € 100 miljoen wordt geïntensiveerd in het kindgebonden budget. Onderdeel C voorziet hierin, met het voorgestelde artikel 3, zesde lid. Hieruit volgt met hoeveel de bedragen in elk van de jaren worden verlaagd. Deze bedragen zijn in prijspeil 2023. In 2024 en verder moeten deze bedragen worden geïndexeerd naar het dan geldende prijspeil. Daartoe wordt in artikel 3, eerste lid, een verwijzing naar het zesde lid van dat artikel toegevoegd.

De gewijzigde bedragen treden in de plaats van de bedragen in artikel 2 en worden door of namens Onze Minister in de Staatscourant medege-deeld. Het voorgestelde zevende lid regelt dat de verlaging plaatsvindt nadat het eerste lid toepassing heeft gevonden. Dat betekent dat eerst de reguliere indexering plaatsvindt die artikel 3, eerste lid, voorschrijft, en daarna het bedrag overeenkomstig het zesde lid wordt verlaagd. De formulering «onverminderd het vijfde lid» is opgenomen omdat er in 2023 op grond van het dat artikellid geen indexering plaatsvindt. In dat jaar vindt de verlaging dus niet na de indexering plaats.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip