

Vergaderjaar 2003–2004

**29 258**

**Wijziging van de wijze van aanpassing van de kinderbijslag, de wet van 22 december 1994 tot nadere wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Stb. 957) en de Algemene Kinderbijslagwet in verband met andere wijze van aanpassing kinderbijslagbedragen**

**B**

**MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 11 december 2003

Met aandacht heeft de regering kennis genomen van de inbreng van de verschillende fracties in het voorlopig verslag ter zake van bovengenoemd wetsvoorstel. Ik ben de fracties dankbaar voor de medewerking die zij verlenen aan de spoedige behandeling van dit wetsvoorstel. Bij de beantwoording van de vragen wordt de volgorde van het voorlopig verslag zoveel mogelijk aangehouden.

De leden van de CDA-fractie hebben gemengde gevoelens bij het voorstel, vooral waar het gaat om de tweede in het wetsvoorstel genoemde maatregel, te weten de afschaffing van de bijzondere verhoging kinderbijslag voor het eerste kind. De leden willen hierbij enkele kanttekeningen plaatsen en daaraan nog enkele vragen verbinden, waarbij de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks zich aansluiten.

De leden betreuen de uitkomst van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer inzake de afschaffing van de bijzondere verhoging. Hoewel de leden niet expliciet om een reactie hierop vragen, wil ik naar aanleiding hiervan met nadruk wijzen op de toezegging die ik bij die gelegenheid heb gedaan om in 2005 te bezien of er financiële ruimte is om in 2006 een bijzondere verhoging toe te passen. Hierop wordt ingegaan in de eveneens bij die gelegenheid voor 2005 toegezegde nota (hierna kortheidshalve te noemen: de AKW-nota 2005) van de regering naar aanleiding van een bezinning op de AKW.

Deze nota zal daarnaast gaan over de systematiek van de AKW. Aspecten als inkomensafhankelijkheid, kostendekkendheid en onderhoudsvoorwaarden komen daarbij aan de orde. Begin 2004 zal de Tweede Kamer een brief van mij ontvangen, waarin wordt aangekondigd welke thema's in de AKW-nota 2005 aan de orde zullen komen. Die brief zal ik ook aan de Eerste Kamer doen toekomen.

In dit verband is ook van belang, zoals in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek over de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 287, nr 1) is aangegeven, dat er op dit moment onderzoek loopt naar het integreren van de verschillende kinderregelingen. Er wordt

naar gestreefd dit onderzoek nog eind dit jaar af te ronden. Bij dit onderzoek worden ook de fiscale kinderregelingen betrokken. Tijdens de begrotingsbehandeling van SZW op 3 en 4 december jongstleden is in antwoord op een vraag van mevrouw Verburg van de Tweede Kamer-fractie van het CDA gemeld, dat de Tweede Kamer uiterlijk 1 juli 2004 een notitie hierover zal ontvangen, die ik eveneens aan de Eerste Kamer zal doen toekomen. Afhankelijk van de resultaten van genoemd onderzoek, zal worden gezien of hiervan elementen moeten worden meegenomen in de AKW-nota 2005.

Hiermee veronderstel ik de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie naar tevredenheid te hebben beantwoord.

Deze leden vragen voorts of ik mij kan voorstellen dat zij op spoedige reparatie van de afschaffing van de bijzondere verhoging kinderbijslag eerste kind hebben aangedrongen.

Ik heb er begrip voor, dat met gemengde gevoelens wordt aangekeken tegen de afschaffing van de wettelijke bijzondere verhoging. Ik heb tijdens de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel al enkele malen uiteengezet, waarom de regering tot deze maatregel besloten heeft. De noodzaak om tot een beperking van de collectieve uitgaven te komen, veronderstel ik bij de leden als bekend.

Tot een wettelijke bijzondere verhoging is besloten op een moment in 1994, toen de financiële ruimte daarvoor aanwezig was. Die ruimte is er nu niet. Zoals eerder gememoreerd, heb ik bij de plenaire behandeling van voorliggend wetsvoorstel in de Tweede Kamer toegezegd om in 2005 te bezien of er financiële ruimte is om in 2006 een bijzondere verhoging toe te passen. De wet biedt de gelegenheid om dit bij algemene maatregel van bestuur te realiseren.

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie of bij de besluitvorming met betrekking tot de afschaffing van de bijzondere verhoging rekening gehouden is met verwachtingen die zijn gewekt toen die bijzondere verhogingen wettelijk zijn vastgelegd.

Het aspect gewekte verwachtingen speelt bij besluitvorming van deze aard vanzelfsprekend een rol. De regering was en is echter van mening dat ook vanuit de sociale zekerheid een bijdrage moet worden geleverd aan de noodzakelijke beheersing van de collectieve uitgaven. Bij de keuze voor onderhavige maatregel heeft een rol gespeeld, dat kinderbijslag geen inkomensdervingsuitkering is, maar aanvullend op ander inkomen wordt verstrekt. Daarbij komt, dat de wettelijke bijzondere verhoging, waarvan thans de afschaffing wordt voorgesteld, een bedrag van slechts € 1,36 per kwartaal aflopend tot € 0 in 2013 betreft. Bovendien zullen kinderbijslaggerechtigden als gevolg van deze maatregel geen daling van het bedrag aan kinderbijslag ondervinden. Alles overwegende zag de regering geen aanleiding om in voorliggend wetsvoorstel overgangsrecht op te nemen. De vraag van de leden van de SGP-fractie, mede namens de CU, over ditzelfde onderwerp, heb ik hiermee tegelijkertijd beantwoord.

De leden van de fractie van het CDA vragen tot slot wat ik beoogde met de zin in de nota naar aanleiding van het verslag «Van ouders mag verwacht worden, dat zij zich behalve over de opvoeding ook vooraf over de financiële consequenties een beeld vormen».

Deze zin hangt samen met de kort daaraan voorafgaande opmerking in de nota naar aanleiding van het verslag, dat de financiële mogelijkheden binnen een gezin met de komst van een kind afnemen. Dit wordt enerzijds veroorzaakt door de onderhoudskosten die samenhangen met het verzorgen en opvoeden van kinderen, anderzijds doordat één of beide ouders mogelijk minder gaan werken. Zij dienen zich bij de beeldvorming over de financiële consequenties te realiseren, dat de kinderbijslag niet

bedoeld is om compensatie te bieden van mogelijk inkomensverlies, maar slechts een tegemoetkoming vormt in de onderhoudskosten van kinderen.

De leden van de fractie van GroenLinks staan afwijzend tegenover voorliggend wetsvoorstel. Zij keuren de maatregelen af en stellen, dat de verhoging van de kinderbijslag (ik neem aan dat de leden hier bedoeld hebben: kinderkorting) geen soelaas biedt omdat mensen op en rond het minimuminkomen geen inkomstenbelasting betalen. Ik wil beginnen met de beantwoording van de vraag van deze leden, of ik hun mening in deze deel.

Dat is niet het geval. De meeste huishoudens met kinderen en een inkomen op of rond het minimum kunnen profiteren van de verhoging van de kinderkorting. Alleen de voor werkende alleenstaande ouders geldende fiscale voordelen leiden er toe, dat binnen deze groep degenen met een inkomen rond het minimum geen belasting meer betalen en daardoor de verhoging van de kinderkorting niet kunnen verzilveren. Hierbij moet echter worden opgemerkt, dat het voordeel van de aanvullende alleenstaande ouderkorting voor deze groep substantieel is.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen verder of ik het eens ben met de constatering dat door dit wetsvoorstel de verschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen toenemen. In combinatie met de verhoging van de algemene kinderkorting en de invoering van de gerichte combinatiekorting kan niet in algemene zin gesteld worden dat de verschillen tussen mensen met en zonder kinderen toenemen. Geabstraheerd van de fiscale maatregelen moet erkend worden, dat voorliggend voorstel niet bijdraagt aan de doelstelling van de AKW. Anderszijds doet het voorstel hier ook geen afbreuk aan, gezien het feit, dat niemand als gevolg van dit wetsvoorstel minder kinderbijslag zal ontvangen.

Vervolgens vragen de leden van de GroenLinks-fractie of ik het eens ben met de stelling dat dit wetsvoorstel mensen met een minimuminkomen harder treft dan iedereen met een hoger inkomen.

De voorgestelde maatregelen in de kinderbijslagsfeer zijn voor alle huishoudens, dus ongeacht het inkomen, gelijk. Dit heeft te maken met het gegeven, dat de kinderbijslagregeling in Nederland inkomensonafhankelijk is. De effecten mogen echter niet los van de fiscale maatregelen worden beoordeeld. Het voordeel van de verhoging van de kinderkorting met € 68 zal voor de meeste huishoudens met een minimuminkomen groter zijn dan het nadeel van de maatregelen in de kinderbijslag. Gezien de inkomensafhankelijkheid van het voordeel van de verhoging van de kinderkorting worden door het gecombineerde effect van de kinderbijslagmaatregel en de verhoging van de kinderkortingen degenen met een hoger inkomen harder getroffen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen de regering nog te reflecteren op een door hen gegeven berekening van het effect van de kinderbijslagmaatregelen op het inkomen van een alleenstaande ouder in de bijstand. Op die berekening wordt in het navolgende ingegaan. De veronderstelde inflatie ligt in het rekenvoorbeeld erg hoog. Als de kinderbijslag conform de gebruikelijke systematiek geïndexeerd zou zijn zou, op jaarbasis gerekend de kinderbijslag ongeveer 1% hoger hebben gelegen dan in 2003. De kinderbijslag zou dan namelijk gebaseerd zijn op de inflatiecijfers april 2003 – april 2004. Deze raming is nog niet bekend, maar ligt naar verwachting rond 1¼%. Voor het jaareffect 2004 is evenwel de overloop van de verhoging van de kinderbijslag per 1 juli 2003 ook relevant (heeft een effect van 0,65 in 2004). Deze doorwerking van de indexering met 1,3% per juli 2003 bedraagt voor 2004 0,65%. Het verschil tussen de gemiddelde kinderbijslag in 2003 met die in 2004 bedraagt dan

nog 1,1%. Daarnaast speelt mee dat indien de kinderbijslag in 2004 geïndexeerd zou worden, nog gecorrigeerd zou moeten worden voor de «te hoge» indexering van de kinderbijslag in het voorgaande jaar samenhangend met de «rekenfout» van het CBS. Per saldo zou het effect van de indexering voor 2004 ongeveer 1% bedragen. Het effect hiervan, uitgaande van het genoemde bedrag van € 1600, bedraagt € 16,00. Het effect van het niet verhogen van de kinderbijslag bedraagt voor gezinnen met kinderen die niet onder het overgangsrecht vallen ongeveer € 10. Het totaal effect zou dan € 26,00 bedragen. Dit is in procenten een inkomenseffect variërend van – 0,1% tot – 0,2%. Overigens bedraagt het netto jaarinkomen van een alleenstaande ouder op het sociaal minimum in 2004 ruim € 13 000 (exclusief kinderbijslag).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of ik mij kan voorstellen dat armoede een belemmering kan vormen voor vrouwen om een baan te vinden.

De regering kan zich niet voorstellen dat armoede zelf een belemmering vormt om een baan te vinden. Wel kan de regering zich voorstellen, dat factoren die ten grondslag liggen aan het ontstaan van armoede – zoals verslaving – hiervoor een belemmering kunnen vormen. De overtuiging heerst, dat de inkomenspositie aanmerkelijk kan worden verbeterd door deelname aan het arbeidsproces. Het beleid van de regering is vooral gericht op structurele verhoging van de arbeidsparticipatie.

Tot slot stellen de leden van de fractie van GroenLinks de betrouwbaarheid van de overheid ter discussie, waar het gaat om de afschaffing van een ooit wettelijk toegezegde compensatieregeling die tot 2012 zou doorlopen. Ook de leden van de fracties van SGP en CU vragen waarom juist nu er discussie is over de «betrouwbare overheid» deze politieke keuze is gemaakt.

De regering hecht eraan op te merken, dat tot de bijzondere verhoging van de kinderbijslag voor het eerste kind bij de wetwijziging per 1 januari 1995 is besloten, vanuit de overweging dat de afschaffing van de progressie destijds de financiële ruimte hiervoor bood. De gezinnen die destijds in aanmerking kwamen voor kinderbijslag, gebaseerd op gezinsgrootte, hoefden feitelijk niet gecompenseerd te worden, omdat destijds overgangsrecht is getroffen, dat erin voorziet, dat de desbetreffende gezinnen tot en met 2012 kinderbijslag gebaseerd op gezinsgrootte ontvangen. Deze gezinnen hebben als gevolg van de wetwijziging per 1 januari 1995 derhalve geen inkomensachteruitgang ondervonden, evenmin als inkomensachteruitgang optreedt bij de thans voorliggende wetwijziging. Ik ben gelet hierop van oordeel dat de betrouwbaarheid van de overheid geen geweld is aangedaan.

De regering heeft met genoegen kunnen constateren, dat de leden van de fracties van D66 en OSF zich op hoofdlijnen kunnen vinden in voorliggend wetsvoorstel. Zij wijzen op de wenselijkheid om een fundamenteel debat over de kinderbijslag te voeren.

Zoals in het eerste gedeelte van deze memorie van antwoord gemeld, heb ik in de Tweede Kamer een nota toegezegd in 2005 over een aantal thema's met betrekking tot de AKW. Deze nota kan de aanleiding vormen voor een fundamenteel debat over de kinderbijslag, zoals de leden van de fracties van D66 en OSF voorstaan.

De AKW biedt ouders een tegemoetkoming in de kosten die het opvoeden en verzorgen van kinderen met zich meebrengen. De eerste verantwoordelijkheid voor kinderen, ook in financieel opzicht, ligt bij de ouders. De inzet van de huidige regering is om de verantwoordelijkheid van burgers en samenleving te versterken. De benadering van in beginsel eigen

verantwoordelijkheid voor de kosten van kinderen is in lijn met het uitgangspunt van de regering. Overigens geldt deze benadering al sinds jaar en dag.

Dit in antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de fracties van D66 en OSF.

Deze leden vragen voorts of een systeem van inkomensafhankelijke kinderbijslag beter recht kan doen aan de verantwoordelijkheid van ouders en overheid ten aanzien van de keuze voor kinderen. Reeds eerder heb ik aangegeven, dat er bezwaren kleven aan het invoeren van inkomensafhankelijke kinderbijslag. De gevolgen voor de marginale druk en de verhoging van de drempel voor vooral vrouwen om toe te treden tot de arbeidsmarkt vormen hiervan de belangrijkste. Gezinnen met een minimuminkomen zullen wellicht door inkomensafhankelijke kinderbijslag gemakkelijker tot een keuze voor kinderen kunnen komen, aan de andere kant weerhoudt juist een dergelijke vorm van kinderbijslag hen ervan om hun inkomenspositie door arbeid te verbeteren. Het lijkt me goed om het thema inkomensafhankelijkheid in de AKW-nota 2005 aan de orde te laten komen, opdat ook hierover een principiële discussie met het parlement kan worden gevoerd.

De aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstelling, waaraan de leden van de fracties van D66 en OSF refereren, zal per 1 januari 2005 de Wet basisvoorziening kinderopvang (WBK) en per 1 januari 2006 de zorgtoeslag en de huursubsidie gaan uitvoeren. Daarnaast wordt onderzocht of het mogelijk en doelmatig is om deze instelling ook andere inkomensafhankelijke regelingen te laten uitvoeren. Eén van de voordelen is de mogelijkheid om het effect op de marginale druk beter te reguleren. Zoals in het antwoord op een vraag van leden van de CDA-fractie reeds aangegeven, wordt op dit moment in interdepartementaal verband onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om kinderregelingen te integreren en meer glijdend inkomensafhankelijk te maken. De Tweede Kamer zal voor 1 juli 2004 een notitie naar aanleiding van dat onderzoek ontvangen.

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen voorts om een overzicht van inkomensafhankelijke kinderregelingen in de lidstaten van de Europese Unie (EU).

Onderstaande tabel geeft inzicht in de manier waarop de lidstaten van de EU vorm geven aan de financiële ondersteuning van kinderen middels uitkeringen en/of fiscale instrumenten. De tabel laat zien dat in de meeste EU-lidstaten de kinderbijslaguitkeringen onafhankelijk zijn van het inkomen. De landen die wel gebruik maken van inkomensafhankelijke regelingen zijn vooral de zuidelijke lidstaten. Dit betreft Spanje, Portugal, Italië en Griekenland. Daarnaast kennen de meeste landen tegemoetkomingen in de fiscale sfeer. Opvallend is overigens dat alle drie de Scandinavische landen (Denemarken, Zweden en Finland) geen gebruik maken van het fiscale instrument. Deze landen kennen alleen inkomensafhankelijke uitkeringen. De fiscale instrumenten zijn gesplitst in aftrekposten en heffingskortingen. De overgrote meerderheid van de landen gebruikt het instrument van de heffingskortingen. Deze kunnen overigens vormgegeven worden als inkomensafhankelijk en inkomensafhankelijk.

**Tabel 1: Overzicht uitkeringen en belastingvoordelen voor kinderen voor de EU lidstaten.**

	Kinderbijslag		Belastingvoordelen	
	Onafhankelijk van inkomen	Inkomensafhankelijk	Heffingskortingen	Aftrekposten
België	X		X	
Denemarken	X			
Duitsland	X		X	X
Finland	X			
Frankrijk	X		X	
Griekenland		X	X	
Ierland	X			X
Italië		X	X	
Luxemburg	X		X	X
Nederland	X		X	
Oostenrijk	X		X	
Portugal		X	X	
Spanje		X	X	
Zweden	X			
Verenigd Koninkrijk	X		X	

Bron: Columbia University

De term "tax credits" is vertaald met "heffingskortingen". De term "tax allowances" is vertaald met "aftrekposten"

Tot slot vragen de leden van de fracties van D66 en OSF of er inzicht is in de besteding van kinderbijslagmiddelen van ouders met een bovenmodaal inkomen en of er aanwijzingen zijn dat voor deze ouders de kinderbijslag een financiële noodzakelijkheid is om de kosten die verband houden met het hebben van kinderen te kunnen betalen. Uit onderzoek blijkt dat kinderbijslag vaak gebruikt wordt voor uitgaven ten behoeve van kinderen. Het is niet bekend hoe de kinderbijslag precies wordt besteed. Kinderbijslag biedt een algemene gedeeltelijke compensatie van de uitgaven die ouders doen voor hun kinderen. De draagkracht van ouders speelt daarbij geen rol. Dit aspect komt wel tot uitdrukking in de fiscale kinderkortingen. De fiscale kinderkortingen zijn immers inkomensafhankelijk.

De leden van de SGP-fractie, mede namens de CU hebben met zorg kennis genomen van voorliggend wetsvoorstel. De vragen die de leden stellen komen in essentie overeen met vragen die ook de leden van de fracties van CDA en GroenLinks hebben gesteld, en waarop ik in mijn antwoorden ben ingegaan. Ik wil hiernaar kortheids-halve verwijzen.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M. Rutte