

Vergaderjaar 2003–2004

**29 287**

## **Interdepartementaal Beleidsonderzoek: Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen**

**Nr. 2**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2004

Hierbij bieden wij u aan het kabinetsstandpunt inzake integratie en stroomlijning van kinderregelingen, een inkomens(on)afhankelijke kinderbijslag en (fasering van) de afbouw van de correctie op het verzamelinkomen bij inkomensafhankelijke regelingen. Dit kabinetsstandpunt is opgesteld naar aanleiding van het naar bovenstaande onderwerpen uitgevoerde onderzoek door de werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen (HIAR). Dit onderzoek is november 2003 aan de Tweede Kamer aangekondigd (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 287, nr.1). Het rapport van de werkgroep is bijgevoegd.<sup>1</sup>

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. J. de Geus

De Staatssecretaris van Financiën,  
J. G. Wijn

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
M. Rutte

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

**Kabinetsstandpunt inzake integratie en stroomlijning van kinderregelingen, een inkomens(on)afhankelijke kinderbijslag en afbouw van de correctie op het verzamelinkomen bij inkomensafhankelijke regelingen**

**Inleiding**

Harmonisatie van inkomensafhankelijke regelingen en waar mogelijk gezamenlijke uitvoering vormen een belangrijke doelstelling van het kabinet<sup>1</sup>. Dit is klantgericht, leidt tot meer transparantie, kan het niet-gebruik van de regelingen verminderen en kan leiden tot een doelmatigere uitvoering van de regelingen. Het kabinet is dan ook van plan om een aantal fundamentele begrippen te harmoniseren en één loket in te richten voor een aantal inkomensafhankelijke regelingen, gelieerd aan de Belastingdienst<sup>2</sup>.

Dit is verwoord in het kabinetsstandpunt dat in november 2003 aan het parlement is gezonden (TK 29 287, nr.1). Daarin heeft het kabinet twee nadere onderzoeken aangekondigd. Het eerste betreft de mogelijkheden om een aantal kinderregelingen (fiscale kinderkortingen, de WTOS en het lesgeld) te integreren, om stroomlijning en gezamenlijke uitvoering mogelijk te maken. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in antwoord op vragen naar aanleiding van zijn brief van 23 februari 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003–2004, 29 258, nr.14) in het parlement toegezegd bij de rapportage over dit onderzoek ook in te gaan op het vraagstuk van inkomensafhankelijkheid van de AKW. Het tweede vervolgonderzoek betreft de wijze waarop in verschillende regelingen de correctie op het verzamelinkomen, nodig om te harmoniseren naar één inkomensbegrip, het best kan worden afgeschaft. Onderstaand gaat het kabinet in op de mogelijkheden van integratie kinderregelingen, de vraag of de kinderbijslag (AKW) al dan niet inkomensafhankelijk zou moeten zijn en op de wijze van afbouw van de correctie op het verzamelinkomen.

**Doel en aanpak onderzoeken**

Het kabinet streeft naar een vermindering van de armoedeval en een verdere stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen. De armoedeval is het effect dat optreedt wanneer mensen (meer) gaan werken maar daar, door verlies aan tegemoetkomingen, netto relatief weinig aan over houden. Terugdringing van de armoedeval past dan ook in het streven van het kabinet om de arbeidsparticipatie te vergroten<sup>3</sup>. In beide onderzoeken, naar kinderregelingen en harmonisatie van het inkomensbegrip, zijn beide doelstellingen aan de orde: de regelingen worden vereenvoudigd of geharmoniseerd. Daarvoor zijn verschillende varianten onderzocht, die beoordeeld zijn op hun effect op de marginale druk. Ook de effecten op inkomens en begroting zijn onderzocht. Op basis van deze beoordeling is het kabinet voor alle regelingen tot een aantal keuzes gekomen.

**Kinderregelingen**

Het kabinet kiest voor een (verdere) verhoging en meer glijdend inkomensafhankelijk maken van de fiscale kinderkortingen. Het belangrijkste voordeel van het ophogen en meer glijdend inkomensafhankelijk maken van de bestaande fiscale kinderkortingen is het voorkomen van scherpe inkomensvallen bij het overschrijden van de inkomensgrenzen die voor de diverse fiscale kinderkortingen gelden. Het bedrag van de kinderkorting neemt daardoor geleidelijker af als het huishoudinkomen stijgt. In de

<sup>1</sup> In het Hoofdlijnenakkoord heeft het kabinet aangekondigd dat: «Het inkomensbeleid zal worden gekenmerkt door een verdere aanpak van de armoedeval en door een verdere stroomlijning (door bundeling van regelingen en uniformering van inkomensbegrippen) van inkomensafhankelijke regelingen, met name voor zorg, kinderen en wonen. Op zo kort mogelijke termijn wordt de huidige kinderkorting meer glijdend inkomensafhankelijk gemaakt; deze wordt met ingang van 2004 verhoogd.»

<sup>2</sup> Op deze wijze komt het kabinet tegemoet aan de motie van het Tweede Kamerlid Van As (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600, nr. 52).

<sup>3</sup> De mate waarin de armoedeval optreedt wordt uitgedrukt met de termen marginale druk (hoe snel loopt de tegemoetkoming terug met elke extra verdiende euro) en de werkloosheidsval (hoeveel tegemoetkoming gaat verloren als iemand van niet-werken wel gaat werken).

voorgestelde variant resulteert een marginale druk van 4%. De aanvullende en de twee extra aanvullende kinderkortingen worden geïntegreerd in de algemene kinderkorting. Door deze vier kortingen te bundelen tot één korting, wordt het systeem transparanter. Deze integratie en stroomlijning wordt gefinancierd uit de daartoe in het HA gereserveerde € 200 mln.

### **Inkomens(on)afhankelijkheid kinderbijslag**

Het verzorgen en opvoeden van kinderen brengt onderhoudskosten met zich mee. Dit heeft als gevolg dat met de komst van een kind de financiële mogelijkheden afnemen. In eerste plaats dragen ouders daar zelf de verantwoordelijkheid voor. Tegelijkertijd streeft de regering naar een grotere gelijkheid van ontplooiingskansen in het belang van het kind en in het belang van de maatschappij. Met het oog hierop is het kabinet van oordeel dat er een stelsel van instrumenten moet zijn op basis waarvan ouders financiële ruimte wordt geboden om met oog op hun ontplooiingsmogelijkheden uitgaven voor kinderen te doen. Op dit moment biedt de kinderbijslag een inkomensafhankelijke basisaanvulling van het inkomen en bieden de fiscale kinderkortingen een inkomensafhankelijke inkomensondersteuning. Het kabinet acht het van belang deze regelingen in samenhang te bezien en als complementaire instrumenten te beschouwen.

Het kabinet onderschrijft de doelstelling van de kinderbijslag zijnde het verkleinen van verschillen in inkomensverhoudingen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen. In verband hiermee wordt in het kinderbijslagstelsel op geen enkele wijze een relatie gelegd met het inkomen. De relatie met (de hoogte van) het inkomen wordt wel gelegd in de fiscale kinderkortingen. Deze kortingen zijn gericht op het bieden van inkomensondersteuning aan lage inkomens en zijn daarom inkomensafhankelijk vormgegeven. Voordeel van een inkomensafhankelijke vormgeving is, dat het budgettair beslag kleiner is. Nadeel van een inkomensafhankelijke vormgegeven regeling is, dat het leidt tot een marginale druk op het inkomenstraject waarop de regeling wordt afgebouwd. In samenhang hiermee bestaat het risico van belemmering van toetreding en doorstroming op de arbeidsmarkt.

Op grond van bovenstaande overwegingen is het kabinet van oordeel dat het wenselijk is om, naast de inkomensafhankelijke vormgegeven fiscale kinderkorting(en), een inkomensafhankelijk instrument te hebben in de vorm van kinderbijslag die ouders een basistegemoetkoming biedt in de kosten voor kinderen. Hiermee wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het verminderen van de verschillen in inkomensverhoudingen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen.

### **Afschaffing correctie verzamelinkomen**

Sinds de invoering van het nieuwe belastingstelsel in 2001 wordt in verband met het vervallen c.q. verminderen van een aantal aftrekposten bij sommige inkomensafhankelijke regelingen een correctie op het inkomen toegepast. Voor transparantie en een eenvoudige uitvoering is stroomlijning van het inkomensbegrip echter een cruciale voorwaarde. Dit krijgt zijn beslag in het wetsvoorstel Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), dat het kabinet momenteel voorbereidt. Het kabinet heeft als inkomensbegrip gekozen voor het verzamelinkomen. Dit maakt afschaffing van de correctie op het verzamelinkomen in de Huursubsidiewet, de WTOS, de WSF en de eigenwoning-regelingen noodzakelijk. De werkgroep heeft varianten onderzocht om deze regelingen zo aan te passen dat de inkomenseffecten, werkloosheidsval en marginale druk zo

beperkt mogelijk blijven. Bij elk van de regelingen heeft het kabinet een afweging moeten maken tussen beperking van de inkomenseffecten versus een verlaging van de marginale druk. De conclusies worden hieronder gepresenteerd.

#### *Huursubsidie*

Het kabinet kiest voor de huursubsidie voor de variant waarbij het afbouwtraject wordt verlengd. Dit heeft positieve effecten op de marginale druk, terwijl de inkomenseffecten van de onderzochte varianten elkaar niet veel ontlopen. Voor 1,1% van de ontvangers van huursubsidie onder de 65 jaar (4000 huishoudens) betekent afschaffing in één jaar een inkomstendering van meer dan € 60 op jaarbasis. De overige huishoudens onder de 65 jaar (99%) ondervinden een inkomenseffect van – 60 euro tot + 60 euro. Voor 65+ huishoudens geldt dat een groep van 10 000 tot 20 000 huishoudens (vaak meerpersoons, waar in het algemeen de jongere partner nog werkt) negatieve inkomenseffecten hebben van gemiddeld € 77 per jaar. De overige hebben een minder negatief of positief effect. Gezien deze relatief beperkte inkomenseffecten acht het kabinet een korte afbouwperiode van één jaar mogelijk. Dit verdient uitvoeringstechnisch de voorkeur boven een langere overgangperiode.

#### *Eigenwoningregelingen (BGSEW, RWS, BEW)*

Afschaffing van de correctie op het verzamelinkomen is mogelijk in één jaar, onder gelijktijdige compensatie van die ontvangers die een nadeel ondervinden. Gezien de geringe omvang van deze groep is het budgettaire effect hiervan zeer beperkt.

#### *WTOS en WSF 2000 (aanvullende beurs)*

Het kabinet kiest voor afbouw van de correctie op het verzamelinkomen volgens de variant waarbij de marginale druk gelijk blijft. Het kabinet kiest hiervoor, omdat de negatieve inkomenseffecten met deze variant minder mensen raakt. Het betreft echter nog altijd een relatief grote groep. Voor de WTOS ervaart 7% (20 000 huishoudens) een totaal negatief inkomenseffect van meer dan €60, voor de WSF (aanvullende beurs) betreft het 13% van de ontvangers (27 000) studenten. Om dit effect voor deze mensen te mitigeren, kiest het kabinet voor afbouw in drie jaar.

#### *WSF 2000 (terugbetaling)*

Afschaffing van de correctie op het verzamelinkomen in combinatie met de gelijktijdige correctie van de inkomensgrens heeft positieve inkomenseffecten. De maatregelen die worden genomen om het gecorrigeerde verzamelinkomen op het gebied van studiefinanciering en WTOS af te schaffen worden over het totaal van regelingen budgettair neutraal en binnen de huidige begroting ingevoerd.

Het kabinet kiest voor alle regelingen voor afschaffing van de correctie verzamelinkomen, dan wel start van de afbouw in 2006. Daarmee loopt de afschaffing/afbouw gelijk met de overige aanpassingen die worden doorgevoerd naar aanleiding van de eerder genoemde IBO- en HIAR onderzoeken. Dat is zowel voor de uitvoerders als de burgers het meest transparant. De voorgestelde aanpassingen zullen hun beslag krijgen in het wetsvoorstel AWIR en het wetsvoorstel voor de aanpassingswet AWIR, die het kabinet van plan is om in de zomer 2004 naar de Tweede Kamer te zenden.

### **Conclusie**

Met de voorgestelde bundeling en stroomlijning van de fiscale kinderkortingen en het afbouwen van de huidige correctie op het verzamelinkomen bij inkomensafhankelijke regelingen zet het kabinet belangrijke stappen

ten aanzien van stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen, vermindering van de armoedeval en vereenvoudiging en deregulering van wet- en regelgeving.