

Vergaderjaar 2010–2011

32 798

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

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 mei 2011 en het nader rapport d.d. 1 juni 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2011, no.11.000826, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met bezuiniging op het kindgebonden budget, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in wijziging van de Wet op het kindgebonden budget (Wkb). Beoogd wordt de eigen verantwoordelijkheid voor de kosten van kinderen deels terug bij de ouders te leggen; daarmee wordt een bezuiniging gerealiseerd.

Daartoe worden de verhogingen in het budget die vanaf 2011 gelden weer teruggedraaid met ingang van 2012. Verder vindt in de periode 2012 tot en met 2015 geen indexatie van de bedragen plaats. De oploop van de bedragen vanaf het derde kind wordt geschrapt. Tot slot wordt een vermogenstoets ingevoerd.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de samenhang met andere kindregelingen en de voorgestelde vermogenstoets. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 april 2011, nr. 11.000826, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit advies, gedateerd 10 mei 2011, nr. W12.11.0104/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de samenhang met andere kindregelingen en de voorgestelde vermogens- toets. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Kindregelingen

Uit de toelichting maakt de Afdeling op, dat het voorstel is ingegeven door de wens om meer verantwoordelijkheid bij de ouders zelf te leggen en door de noodzaak van bezuinigen. De Afdeling mist echter een nadere beschouwing over de afweging die heeft geleid tot de thans voorgestelde maatregelen en over mogelijke alternatieven.

In dit verband wijst de Afdeling op heroverwegingsrapport nr. 5 «Het kind van de regeling».¹ In dat rapport wordt geconcludeerd dat in het huidige stelsel van tegemoetkomingsregelingen in verband met kinderen sprake is van een groot aantal regelingen (zoals de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag, inkomensafhankelijke combinatiekorting e.d.) met alle complexiteit van dien; die regelingen werken elkaar op onderdelen zelfs tegen. De doelstellingen van de verschillende regelingen zijn op onderdelen tegenstrijdig. Meer in algemene zin is over de effectiviteit van het huidige instrumentarium weinig bekend. In het rapport zijn verschillende varianten uitgewerkt die leiden tot vereenvoudiging en tot stroomlijning van de doelstellingen van de verschillende regelingen. Daarbij worden in die varianten aanzienlijke besparingen op de uitgaven gerealiseerd (de opdracht was om varianten uit te werken die leiden tot een besparing van 20%). In het voorliggende voorstel is niet gekozen voor een meer structurele aanpak, maar voor het thans voorgestelde pakket aanpassingen.

De Afdeling adviseert nader op de in het voorstel gemaakte keuzes in te gaan tegen de achtergrond van het vorengenoemde heroverwegingsrapport.

1. Kindregelingen

De Afdeling adviseert een nadere beschouwing te geven voor de thans voorgestelde maatregelen tegen de achtergrond van het heroverwegingsrapport nr. 5. In een Algemeen Overleg van 22 november 2010 is toegezegd het stelsel van kindregelingen te bezien op samenhang, transparantie en effectiviteit. Het kabinet ontwikkelt daarom momenteel het toekomstperspectief en de bijbehorende beleidsvoorstellen die nog deze kabinetsperiode geïmplementeerd kunnen worden. Over de voortgang van het toekomstperspectief wordt de Tweede Kamer geïnformeerd.

Gezien de bezuinigingsdoelstelling van dit kabinet is het noodzakelijk om vooruitlopend op het toekomstperspectief al een aantal bezuinigingsvoorstellen in het kindgebonden budget in gang te zetten. Het kabinet heeft daarbij gekozen voor voorstellen die relatief eenvoudig te implementeren zijn.

2. Hoogte vermogenstoets

Met het voorstel wordt een vermogenstoets ingevoerd. In de toelichting wordt beredeneerd dat alleen een ouder die het echt nodig heeft, aanspraak moet kunnen maken op het kindgebonden budget. Wanneer ouders over een groot vermogen beschikken, kan ervan worden uitgegaan dat zij zelf in de kosten van kinderen kunnen voorzien. De keuze voor de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 359, nr. 1.

invoering van een vermogenstoets acht de Afdeling in dit licht begrijpelijk. Wel wijst de Afdeling erop dat de introductie van een vermogenstoets de vraag oproept naar de stroomlijning van de verschillende ondersteuningsregels. De Wkb valt onder de reikwijdte van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Die wet bevat in artikel 7, derde en vierde lid, een geharmoniseerde regeling voor die gevallen waarin een inkomensafhankelijke regeling een vermogenstoets kent. Deze regeling sluit aan op hoofdstuk 5 van de Wet inkomstenbelasting 2001, waarin de heffingsgrondslag bij sparen en beleggen (box 3) is neergelegd, en komt er praktisch gezien op neer dat wanneer de betrokkene over een vermogen beschikt dat hoger is dan het heffingvrije vermogen (vermogen in aanmerking wordt genomen voor de heffing), het recht op de inkomensafhankelijke tegemoetkoming vervalt (artikel 7, derde lid, Awir). Hiervan is in het voorstel echter afgeweken, volgens de artikelsgewijze toelichting teneinde de daarmee samenhangende inkomenseffecten voor ouders met vermogen te beperken. De Afdeling merkt in dit verband op dat nu de Awir onder andere als doel heeft om tot stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen te komen, met name op het punt van de inkomens- en vermogenstoetsen, een toereikende motivering vereist is voor afwijking van die uitgangspunten.

De keuze in het voorstel voor de omvang van het vermogen, waarboven de ouder geen recht meer heeft op kindgebonden budget, acht de Afdeling onvoldoende gemotiveerd. Pas bij een heffingsgrondslag in box 3 voor de inkomstenbelasting van meer dan € 80 000 (dat betekent, gelet op het heffingvrije vermogen gemiddeld ruim € 120 000) vervalt het recht op kindgebonden budget. De vraag rijst waarom, gegeven het uitgangspunt van de verantwoordelijkheid van de ouders zelf voor (de kosten van) hun kinderen, de grens bij dit hoge niveau van vermogen wordt gelegd. Een en ander lijkt ook niet in verhouding te staan tot de inkomensstoets die geldt voor het kindgebonden budget.¹

De Afdeling adviseert de afwijking van artikel 7, derde lid, Awir en de gekozen hoogte van de vermogenstoets opnieuw te bezien.

2. Hoogte vermogenstoets

De Afdeling adviseert de afwijking van de voorgestelde vermogenstoets ten opzichte van de reeds bestaande vermogenstoets in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) opnieuw te bezien. De Awir bevat inderdaad een geharmoniseerde regeling voor die gevallen waarin een inkomensafhankelijke regeling een vermogenstoets kent. Thans geldt deze vermogenstoets alleen voor de huurtoeslag. Dit kabinet wil ook in het kindgebonden budget een vermogenstoets invoeren. Gezien de doelstelling van het kindgebonden budget, vindt het kabinet het niet noodzakelijk dat ouders met veel vermogen inkomensondersteuning in de vorm van kindgebonden budget ontvangen.

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

De memorie van toelichting is met de vorenstaande nadere onderbouwing uitgebreid.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

¹ In artikel 2, zesde lid, Wkb is geregeld, dat wanneer het (gezamenlijke) inkomen meer bedraagt dan € 28 413, het bedrag van de bijdrage wordt verminderd met 7,6% van het verschil tussen het inkomen en € 28 413.

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling zijn verwerkt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W12.11.0104/III met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onder B, in artikel 2, eerste lid, «met dien verstande dat de aanspraak bestaat voor ten hoogste de oudste twee kinderen» vervangen door: met dien verstande dat:
 - a. de aanspraak bestaat met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren tot en met de kalendermaand waarin het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt, voor zover zij de leeftijd van 18 jaar nog niet hebben bereikt, en
 - b. aanspraak bestaat voor ten hoogste de oudste twee kinderen die voldoen aan de onder a gestelde voorwaarde.
- In artikel I, onder B, in artikel 2, tweede lid, de aanhef vervangen door: Het kindgebonden budget bedraagt voor een berekeningsjaar:.
- Artikel II afstemmen op de inwerkingtreding in artikel III, die voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.