

Vergaderjaar 2012–2013

33 716

Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versoering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen)

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. 7 augustus 2013 en het nader rapport d.d. 30 augustus 2013, aangeboden aan de Koning door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2013, no. 13.001526, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en 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 Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versoering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen), met memorie van toelichting

In het regeerakkoord Bruggen slaan is besloten verschillende kindregelingen samen te voegen, te hervormen en te versoeren. Met het voorliggende voorstel wordt hieraan uitvoering gegeven. Verschillende regelingen worden samengevoegd tot een viertal regelingen. Twee regelingen voor inkomensondersteuning te weten een inkomensafhankelijke (kinderbijslag) en een inkomensafhankelijke (kindgebonden budget) en twee regelingen gericht op participatiebevordering: een algemene regeling (de fiscale combinatiekorting) en een specifieke regeling, gericht op de kosten van kinderopvang (de kinderopvangtoeslag).

Om te komen tot het nieuwe stelsel van vier regelingen zijn er blijkens de toelichting langs drie lijnen wijzigingen voorzien:

- eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders;*

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.

- inkomensondersteuning voor ouders meer richten op lagere inkomens; en
- vereenvoudigen om effectiviteit te vergroten.

De thans voorgestelde hervorming beoogt, zo stelt de toelichting, de beschikbare middelen op een rechtvaardige en effectieve manier in te zetten voor inkomensondersteuning aan ouders en om arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen. Met de hervorming wordt de armoedeval voor alleenstaande ouders die vanuit een bijstandsuitkering gaan werken opgelost en wordt de financiële prikkel om te gaan werken versterkt. Daarnaast moet het voorstel een bijdrage leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën, aldus de toelichting.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de inkomensgevolgen, alsmede over de inkomens- en vermogenstoets bij het kindgebonden budget. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 2013, no. 13.001 526, 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.

Dit advies, gedateerd 7 augustus 2013, nr. W12.13.0220/III, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Financiën, aan.

Op de opmerkingen van de Afdeling over de inkomensgevolgen en de inkomens- en vermogenstoets wordt hierna nader ingegaan.

1. Inkomensgevolgen

Aan de samenvoeging van regelingen en aan de versobering zijn, naar het oordeel van de Afdeling, onontkoombare inkomenseffecten verbonden. Deze effecten worden in de toelichting uitgebreid beschreven. Uit de toelichting blijkt dat deze in sommige gevallen aanzienlijk zijn. Uit de toelichting komt minder duidelijk naar voren of met het gehele stelsel van inkomensondersteunende regelingen in alle gevallen sprake is van adequate ondersteuning waar dat nodig is. Mede in het licht van verplichtingen uit hoofde van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden³ dient inzicht te worden verschaft in de gevolgen van de maatregelen ten aanzien van de proportionaliteit en de vraag of geen sprake kan zijn van een excessieve last bij specifieke groepen.

Te meer nu ondersteuning voor specifieke uitgaven – de Afdeling wijst in het bijzonder op de regelingen inzake schooluitgaven, ook hier in het licht van de toepasselijke verdragsverplichtingen dienaangaande⁴ – worden vervangen door de voorgestelde samengebundelde inkomensondersteunende maatregelen, acht de Afdeling een nadere uiteenzetting in de toelichting op dit punt gewenst.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

² Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.

³ In het bijzonder artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

⁴ Hierop wordt gewezen in de toelichting bij artikel VII.

1. Inkomensgevolgen

Het wetsvoorstel betreft een bezuiniging waardoor huishoudens in doorsnee erop achteruit gaan. Om ervoor te zorgen dat inkomensondersteuning geboden kan worden waar deze het hardst nodig is, zijn de huishoudens met lagere inkomens gecompenseerd door een verhoging van het kindgebonden budget. De mate waarin huishoudens door de verschillende maatregelen geraakt worden is sterk afhankelijk van de samenstelling van het huishouden. In tabel 7 en figuur 5, opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt weergegeven hoe huishoudens geraakt worden door het samenspel van maatregelen. Doordat dit wetsvoorstel ook compenserende maatregelen voor huishoudens met lagere inkomens bevat, is het kabinet van mening dat de voorgestelde maatregelen in redelijke verhouding staan tot het nadeel van de lagere tegemoetkoming. Daarmee is volgens het kabinet de proportionaliteit gewaarborgd.

Nederland kent, ook na invoering van de maatregelen in dit wetsvoorstel, een uitgebreid stelsel om minder draagkrachtige gezinnen te ondersteunen in de kosten van kinderen (kinderbijslag, kindgebonden budget, bijzondere bijstand, etc.). De gedeeltelijke compensatie voor het afschaffen van de gratis schoolboeken en het overhevelen van de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor jongeren tot 18 jaar naar het kindgebonden budget moeten gezien worden in aanvulling op dit stelsel. Alles afwegende is het kabinet van mening dat hiermee een zodanige situatie is gecreëerd⁵ dat financiële redenen geen belemmering vormen voor de toegang tot het onderwijs.

De toelichting bij het wetsvoorstel is overeenkomstig het bovenstaande aangepast.

2. Vermogenstoets en inkomenstoets bij het kindgebonden budget

Blijkens de toelichting (paragraaf 1.1) is het oogmerk van de hervorming van het stelsel onder andere om inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is.⁶ De toelichting merkt daarbij in het bijzonder op dat het kindgebonden budget bedoeld is voor ouders met een lagere draagkracht.⁷ Gelet op dit uitgangspunt plaatst de Afdeling een kanttekening bij de hoogte van de vermogenstoets en de afbouwregeling bij de inkomenstoets.

In het voorstel blijven de huidige grenzen voor de vermogenstoets gehandhaafd. Die bedragen thans € 101.139 per huishouden en vanaf de AOW-leeftijd maximaal € 129.767, waarbij de waarde van de woning buiten beschouwing wordt gelaten.

Ziet de Afdeling het goed dan geldt dat voor een alleenstaande ouder met twee kinderen een recht bestaat op kindgebonden budget tot een toetsingsinkomen van € 85.000. Uit figuur 3 leidt de Afdeling af dat voor ouders met partner met twee kinderen een recht bestaat op kindgebonden budget tot een toetsingsinkomen van circa € 48.000.⁸

Het is de Afdeling, tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat het kindgebonden budget bedoeld is voor ouders met een lagere draagkracht, niet duidelijk waarom de grens voor het inkomen respectievelijk voor het

⁵ Wetsvoorstel Afschaffen gratis schoolboeken en overheveling WTOS 17-

⁶ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 1.1.

⁷ Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 2.1.3.

⁸ Voor zowel alleenstaande ouders als ouders met partner geldt dat een afbouw plaatsvindt vanaf € 19.767.

vermogen bij deze hoge niveaus wordt gelegd.⁹ Het is de Afdeling daarbij evenmin duidelijk waarom die vermogensgrens vanaf de AOW-leeftijd op een hoger niveau zou moeten worden vastgesteld.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de gehanteerde grenzen ten aanzien van het inkomen en het vermogen in relatie tot de draagkracht van ouders en zo nodig het voorstel aan te passen.

2. Vermogenstoetsen inkomenstoets bij het kindgebonden budget

Voor het kindgebonden budget wordt eerst bepaald op welke bedragen men recht heeft onafhankelijk van het inkomen. Het betreft hier de bedragen voor het aantal kinderen, de leeftijdsafhankelijke kopjes en de nieuwe alleenstaande-ouderkop. Op deze manier wordt de draagkracht naar huishoudtype en aantal en leeftijd van de kinderen in aanmerking genomen. Het geheel hiervan wordt dan afgebouwd met het inkomen, zodat rekening wordt gehouden met de draagkracht van het inkomen. Dit gebeurt voor alle huishoudens op dezelfde manier: voor elke euro die het toetsingsinkomen toeneemt, daalt het kindgebonden budget met 7,6 cent. Dit leidt ertoe dat voor een alleenstaande ouder het afbouwtraject langer is dan voor een paar. Dit is een gewenst gevolg van de systematiek van het kindgebonden budget. Zodoende worden alleenstaande ouders niet geconfronteerd met een stapeling van afbouw van componenten van het kindgebonden budget en daarmee met een hogere marginale druk. Het is deze stapeling van afbouwtrajecten waar bijvoorbeeld de commissie Van Dijkhuizen, in haar rapport over het belasting- en toeslagenstelsel¹⁰, ook voor waarschuwt. Een stapeling van afbouwtrajecten kan voor sommige individuen leiden tot een zeer hoge marginale druk.

De vermogensgrens in het kindgebonden budget is vastgesteld op een vermogen van € 80.000 plus het heffingsvrije vermogen in box 3 van de inkomstenbelasting. Dit betekent voor een alleenstaande een vermogenstoets van € 101.139 per huishouden en vanaf de AOW-leeftijd maximaal € 129.123¹¹. De waarde van de eigen woning wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. De hoogte van de vermogenstoets is een afweging tussen enerzijds het feit dat groter vermogen een grotere draagkracht en daarmee een kleinere behoefte aan inkomensondersteuning impliceert, en anderzijds het niet willen ontmoedigen van sparen en eigen verantwoordelijkheid nemen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel is de systematiek van de inkomens- en vermogenstoets overeenkomstig het bovenstaande nader uiteengezet. Er is geen reden deze systematiek voor het kindgebonden budget naar aanleiding van dit wetsvoorstel aan te passen.

3. Technische punten

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt het wetsvoorstel op enkele technische punten aan te passen.

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.

⁹ De Afdeling heeft hier ook bij de invoering van de vermogenstoets voor het kindgebonden budget aandacht voor gevraagd (Kamerstukken II 2010/11, 32 798, nr. 4).

¹⁰ Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel, Eindrapport*, 2013. Overigens adviseert deze commissie bij de afbouw onderscheid te maken tussen verschillende typen huishoudens. Hier is omwille van eenvoud niet voor gekozen.

¹¹ Bedragen geldend voor 2013, voor rechthebbenden zonder een toeslagpartner.

*De waarnemend vicepresident van de Raad van State,
J.H.B. van der Meer*

Ik moge U, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en 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,
L.F. Asscher