

Vergaderjaar 2023–2024

36 431

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 oktober 2023

1. Algemeen deel

*De leden van de **VVD-fractie** hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.*

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** hebben het wetsvoorstel met interesse gelezen en hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel voor wijziging van de Wet op het kindgebonden budget. Deze leden beamen de noodzaak van de regering maatregelen te nemen om het aantal personen en kinderen in armoede te laten afnemen. Zij hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de **SGP-fractie** hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden zijn zeer positief over de extra financiële ondersteuning die gezinnen met meer kinderen en met oudere kinderen door dit wetsvoorstel krijgen. In grote lijnen steunen deze leden het wetsvoorstel, maar over enkele aspecten hebben zij vragen.*

Met belangstelling heeft de regering kennisgenomen van de vragen die de leden van de hiervoor genoemde fracties hebben gesteld over dit wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag gaat de regering in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. Voor de beantwoording van de vragen is de volgorde van het verslag aangehouden. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en cursief weergegeven. Daar waar vragen of opmerkingen zich lenen voor gezamenlijke beantwoording zijn zij gegroepeerd. Na de passages met de vragen en opmerkingen volgt telkens de reactie van de regering.

1.1. Achtergrond van het wetsvoorstel

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** delen de zorgen van de regering over de dreigende toename van armoede en kinderarmoede in Nederland. Tegelijkertijd constateren deze leden dat het doel om de kinderarmoede te halveren nog niet in zicht is, ook niet met de aangekondigde maatregelen. Zij vragen de regering dan ook of zij de stelling dat maatregelen genomen worden die de kinderarmoede in 2024 «zoveel mogelijk» zullen doen dalen hard kan maken. Kan de regering toelichten waar zij deze stelling op baseert? Is het niet zo dat de regering nog meer maatregelen had kunnen nemen? Klopt het niet dat het verhogen van specifieke belastingen voor mensen met hoge inkomens of veel vermogen budgettaire ruimte had gecreëerd voor, bijvoorbeeld, een extra verhoging van de kinderbijslag, of het verhogen van het wettelijk minimumloon?*

Met de Miljoenennota heeft de regering een integrale afweging gemaakt om tot een evenwichtig pakket aan koopkrachtmateregelen te komen. Naast de evenwichtigheid van de koopkrachtontwikkeling tussen inkomensgroepen en het voorkomen dat armoede zou toenemen in 2024, was de gerichtheid van de maatregelen een aandachtspunt in deze afweging. Ook heeft de regering de voorkeur gegeven aan het inzetten van structurele maatregelen, om zo een koopkrachtdaling door het aflopen van incidenteel beleid te beperken in toekomstige jaren. Het koopkrachtpakket voor 2024 bevat onder meer maatregelen in de huurtoeslag, het kindgebonden budget en het in 2024 bevrozen van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in de berekening van de bijstandshoogte. De regering heeft voor deze maatregelen gekozen omdat uit berekeningen van het CPB¹ blijkt dat hiermee het aantal huishoudens (huurtoeslag, bijstand) en huishoudens met kinderen (kindgebonden budget) in armoede op de meest kosteneffectieve manier wordt gereduceerd. Hierin heeft de regering meegewogen dat het passend is om zo gericht mogelijk te werk te gaan. Met het maatregelenpakket wordt een stijging van de armoede onder personen voorkomen en daalt de kinderarmoede met 1,1%-punt naar 5,1% in 2024. Hiermee wordt voldaan aan de verzoeken in de motie Marijnissen-Van der Plas² en de motie Van Apeldoorn³.

Er zijn andere manieren om het besteedbaar inkomen van kwetsbare huishoudens te ondersteunen. In grote lijnen kan dit door het inkomen uit loon of uitkering te verhogen (bijvoorbeeld via een hoger minimumloon en/of uitkeringen), door fiscale ingrepen (bijvoorbeeld via een hogere algemene heffingskorting) of door het verhogen van een toeslag of de kinderbijslag. Dit soort keuzes hebben gevolgen voor het inkomen en de stimulans tot deelname aan de arbeidsmarkt van burgers. Ook hebben de keuzes financiële consequenties voor de Rijksbegroting en, in sommige gevallen, de loonkosten van werkgevers. De manier waarop deze keuzes budgettair gedekt worden heeft daarnaast ook gevolgen voor het besteedbaar inkomen van burgers via hogere lasten. Het is tegen die achtergrond van afruilen tussen inkomensondersteuning, het zorgen dat (meer) werken loont en gezonde overheidsfinanciën dat het kabinet gekomen is tot het koopkrachtpakket voor 2024, waarmee gericht het aantal personen en kinderen in armoede wordt beperkt.

¹ CPB, Doorrekening beleidsopties voor terugdringen armoede, juni 2023.

² Kamerstukken II 2022/23, 36 392, nr. 3.

³ Kamerstukken I 2022/23, 36 350 IX, I.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

*De leden van de **D66-fractie** vragen de regering in te gaan op hoe groot de uitbreiding van de doelgroep van het kindgebonden budget is met onderhavig voorstel. Deze leden vragen de regering hoe groot het niet-gebruik van het kindgebonden budget is, hoe vaak er sprake is van terugvorderingen, hoe groot die gemiddeld zijn en welke maatregelen de regering beoogt om terugvorderingen en niet-gebruik tegen te gaan.*

Door de voorgestelde maatregelen krijgen circa 75.000 huishoudens voor het eerst (of opnieuw) recht op kindgebonden budget. Naast de huishoudens die reeds recht hebben op kindgebonden budget, zullen zij beide kunnen profiteren van deze intensivering.

Het ontstaan van nabetalingen en terugvorderingen hangt samen met het huidige toeslagenstelsel waarin voorschotten worden uitgekeerd op basis van door de burger opgegeven inkomens en de definitieve toekenning later volgt. Circa 30% van de ouders die kindgebonden budget ontvangt, krijgt te maken met terugvorderingen. In onderstaande tabel is het aantal terugvorderingen van de laatste drie toeslagjaren opgenomen. Het percentage ouders dat een terugvordering of een nabetalingen krijgt is de de laatste jaren ongeveer gelijk gebleven. De Dienst Toeslagen slaagt er wel steeds beter in om de hoogte van de nabetalingen en terugvorderingen te verminderen door ouders erop te wijzen de informatie op basis waarvan Toeslagen het nieuwe voorschot heeft berekend te controleren. De alleenstaande ouder-kop is een onderdeel binnen het kindgebonden budget dat voor relatief hoge terugvorderingen zorgt. Deze mogelijk hoge terugvorderingen zouden kunnen worden beperkt door de alleenstaande ouderkop af te schaffen of te verlagen.

Tabel 1: terugvorderingen kindgebonden budget

Hoogte	2020		2021		2022 ¹	
	Aantal	% van de huishoudens	Aantal	% van de huishoudens	Aantal	% van de huishoudens
€ 1 – € 100	98.345	7.6%	92.010	7.2%	85.018	8.2%
€ 101 – € 500	169.545	13.0%	161.680	12.6%	164.655	15.8%
€ 501 – € 1.000	55.183	4.2%	54.384	4.2%	54.321	5.2%
€ 1.001 – € 5.000	29.562	2.3%	30.332	2.4%	23.080	2.2%
> € 5.000	293	0.0%	376	0.0%	267	0.0%
Totaal	352.928	27%	338.782	26%	327.341	31%

¹ Het definitief toekennen over het toeslagjaar 2022 is nog niet afgerond. Dit betreft dus voorlopige cijfers.

Bron: Dienst Toeslagen, augustus 2023

Ook niet-gebruik is een probleem dat samenhangt met het (complexe) toeslagensysteem. Onbekendheid met toeslagen of omdat het lastig is te bepalen wat het verwachte inkomen is, werkt niet-gebruik in de hand. Het niet-gebruik bij het kindgebonden budget wordt geschat op zo'n 7%.⁴ De meeste ouders die recht hebben op kindgebonden budget ontvangen de toeslag automatisch. Dit omdat Dienst Toeslagen vaak al over de gegevens beschikt om kindgebonden budget toe te kennen omdat ouders al een andere toeslag ontvangen. Het niet-gebruik is daarom relatief laag in verhouding tot de andere toeslagen. Ouders die geen andere toeslag ontvangen en (opnieuw) aanspraak kunnen maken op het kindgebonden budget moeten zelf een aanvraag doen. Voor hen is het belangrijk om te checken of zij vanaf 1 januari in aanmerking komen voor kindgebonden budget. Om ouders te wijzen op het mogelijk recht start op korte termijn (opnieuw) de landelijke campagne «Check, pas aan en door!». Ook is er

⁴ Athmer et al. (2022). Evaluatie Toeslagenstelsel. Ministerie van Financiën.

vanaf november een rekenhulp beschikbaar. Hier kunnen ouders berekenen of ze in aanmerking komen voor een toeslag. Hierin zijn de wijzigingen vanaf 1 januari verwerkt.

De regering vindt het belangrijk dat ouders ontvangen waar zij recht op hebben en tegelijkertijd problematische terugvorderingen worden voorkomen. Het ontstaan van nabetalingen en terugvorderingen hangt onlosmakelijk samen met het huidige toeslagenstelsel. Voor de meeste ouders leidt dit gelukkig niet tot grote problemen.⁵ Schommelingen in het inkomen, en in een toeslag zelf, vragen om extra alertheid van burgers en inspanning van de overheid. Het Ministerie van SZW en Dienst Toeslagen zetten zich in om ouders hierin te ondersteunen en zo problemen omtrent niet-gebruik en terugvorderingen te voorkomen. Het gaat dan bijvoorbeeld om (terugkerende) aandacht voor het goed en tijdig doorgeven van het actuele inkomen. Zo attendeert Dienst Toeslagen burgers eerder en vaker op afwijkingen in het inkomen. Dit helpt burgers om te bepalen of zij gegevens in hun aanvraag aan moeten passen, zodat de voorschotten beter aansluiten op de actuele inkomenssituatie. Hiermee kan worden voorkomen dat terugvorderingen ontstaan of dat deze verder oplopen. Ook kan Dienst Toeslagen in bijzondere omstandigheden de terugvordering matigen. Tevens wordt bij de terugbetaling van de vordering rekening gehouden met de betalingscapaciteit, waardoor burgers niet méér terug hoeven te betalen dan zij maandelijks kunnen missen.

2.1. Voorgestelde regeling

*De leden van de **SP-fractie** vragen waarom de regering ervoor kiest om het extra kindgebonden budget voor alleenstaande ouders met 619 euro per jaar te verlagen. Welk effect heeft dit voor de koopkracht van alleenstaande ouders? Waarom heeft de regering ervoor gekozen om specifiek en voor alleen deze doelgroep een verlaging in te voeren?*

De regering streeft ernaar de met dit wetsvoorstel gemoeide middelen met name te richten op huishoudens met lagere middeninkomens. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn daarom vooral gericht op het verbeteren van de positie van gezinnen met lagere middeninkomens, zowel tweeouder- als alleenstaande-oudergezinnen, met meer kinderen en met oudere kinderen. Recent heeft de Commissie Sociaal Minimum daarnaast laten zien dat de tekorten bij gezinnen op het sociaal minimum oplopen met meer en oudere kinderen, terwijl een alleenstaande ouder met 1 of 2 kinderen over het algemeen goed in staat is om rond te komen.⁶

De regering kiest daarom voor de verhoging van de maximale kindbedragen in combinatie met een verlaging van de zogenaamde alleenstaande-ouderkop. Hierdoor ontvangt een alleenstaande-ouder met 1 kind jonger dan 12 jaar in 2024 een vergelijkbaar bedrag aan kindgebonden budget als in 2023. De verlaging van de alleenstaande-ouderkop met € 619 valt namelijk ongeveer weg tegen de verhoging van het eerste kindbedrag met € 750 dat een alleenstaande ouder ontvangt. Alleenstaande ouders met meer en oudere kinderen gaan er door de verhoging van de (leeftijdgebonden) kindbedragen in 2024 ten opzichte van 2023 op vooruit. Per saldo pakken de maatregelen voor *alle* ouders die kindgebonden budget ontvangen positief of neutraal uit. De mediane inkomenseffecten van het wetsvoorstel zijn getoond in tabel 2 in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

⁵ Kamerstukken II, 2022/23, 31 066, nr. 1158.

⁶ Een zeker bestaan, naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum, rapport I, Commissie Sociaal minimum, 2023.

De regering heeft bij de keuze voor deze maatregelen ook meegewogen dat het kindgebonden budget voor alleenstaande ouders de afgelopen jaren aanzienlijk is verhoogd. Ook heeft zij meegewogen dat de verlaging van de alleenstaande-ouderkop een gunstig effect kan hebben op het aantal en de hoogten van de terugvorderingen die samenhangen met een onterecht uitgekeerde alleenstaande-ouderkop. Deze zullen lager uitvallen en daarmee voor de betrokkenen tot minder problemen leiden, terwijl deze huishoudens per saldo geen lager totaalbedrag ontvangen dan in 2023. Daarnaast konden door de verhoging van de alleenstaande-ouderkop van de afgelopen jaren steeds hogere inkomens kindgebonden budget aanvragen. Dit wordt door de verlaging van de alleenstaande-ouderkop beperkt.

*De leden van de **PvdA- en GroenLinks-fracties** zijn verheugd te lezen dat de bedragen voor het eerste kind en tweede en volgende kinderen gelijkgetrokken worden. Daarmee volgt de regering immers de aanbevelingen van de Commissie sociaal minimum, die constateert dat juist bij gezinnen met meer kinderen de knelpunten zitten. Ook wordt het kindgebonden budget hiermee minder complex, begrijpelijker en voorspelbaarder. Deze leden zijn benieuwd of de regering heeft overwogen de volledige adviezen van de Commissie sociaal minimum te volgen; de afgekondigde maatregelen zijn immers onvoldoende om de gevonden tekorten in het maandelijkse budget van verschillende soorten huishouden op te lossen. Ook vragen deze leden of de regering heeft overwogen de kindregelingen nog verder te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door het kindgebonden budget op te nemen in de kinderbijslag, in combinatie met het progressiever maken van de inkomstenbelasting.*

De regering voelt de noodzaak om de bestaanszekerheid te versterken en gezinnen met een laag middeninkomen te ondersteunen. De maatregelen in dit wetsvoorstel zijn vooral gericht op het verbeteren van de positie van gezinnen, zowel tweeouder- als alleenstaande-oudergezinnen, met meer kinderen en met oudere kinderen. Het kabinet verhoogt ook de huurtoeslag volgend jaar. Beide maatregelen zijn ook in lijn met de adviezen van de Commissie sociaal minimum. De regering heeft voor deze maatregelen gekozen omdat uit berekeningen van het CPB blijkt dat hiermee het aantal personen (huurtoeslag, bijstand) en kinderen (kindgebonden budget) in armoede op de meest kosteneffectieve manier wordt gereduceerd. Hierin heeft de regering meegewogen dat het gelet op de demissionaire status passend is om zo gericht mogelijk te werk te gaan. Hiermee wordt voldaan aan de verzoeken in de motie Marijnissen-Van der Plas en de motie Van Apeldoorn. Zoals de Minister voor Armoedebelid Participatie en Pensioenen en ik afgelopen week hebben aangegeven in de reactie op de beide rapporten van de Commissie, hebben meerdere aanbevelingen evenwel een fundamenteel karakter. Om daar recht aan doen, is het van belang om deze zorgvuldig te wegen. Deze wegen zullen aan een nieuw kabinet zijn.

Ook vragen de leden van de fracties van PvdA en GroenLinks of de regering heeft overwogen de kindregelingen nog verder te vereenvoudigen, bijvoorbeeld door het kindgebonden budget op te nemen in de kinderbijslag, in combinatie met het progressiever maken van de inkomstenbelasting. Gelet op de breed gedeelde wens om het toeslagenstelsel op termijn af te schaffen, is eerder onderzoek gedaan naar hoe de inkomensondersteuning verbeterd kan worden. Onderdeel daarvan waren varianten die zien op een breder bereik van regelingen dan de toeslagen zelf, waaronder die waarbij kinderbijslag en kindgebonden budget

gezamenlijk in beeld zijn.⁷ Vanuit mijn beleidsverantwoordelijkheid voor het kindgebonden budget en de kinderbijslag kijk ik op dit moment specifiek naar de vormgeving van deze kindregelingen die beide als doel hebben een tegemoetkoming in de kosten van kinderen te bieden. Er is een traject gestart om mogelijke invullingen voor de toekomst te verkennen zodat deze regelingen nog beter passen bij de behoeften en verwachtingen van ouders. Vereenvoudiging en een verkenning naar een integrale kindregeling maken ook onderdeel uit van deze verkenning. Hiertoe wordt samengewerkt met Dienst Toeslagen en de SVB. Uw Kamer wordt naar verwachting eind dit jaar of begin volgend jaar over de uitkomsten geïnformeerd. Uw Kamer heeft bij verschillende moties⁸ verzocht om uitgewerkte opties waarmee de ambitie om het toeslagenstelsel af te schaffen, verder kan worden vormgegeven. De tussenrapportage die uw Kamer voor de zomer ontving biedt inzicht in de stand van zaken van die uitwerking⁹. In de eindrapportage van Dienst Toeslagen, worden op basis van een actuele beschrijving van het stelsel verschillende alternatieven voor het huidige toeslagenstelsel uiteengezet. Daarmee ligt er de benodigde voorbereiding voor een politieke weging en besluitvorming van formerende partijen ten behoeve van een volgend kabinet.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat met de door de regering voorgestelde aanpassingen van de Wet op het kindgebonden budget het afbouwpunt van het kindgebonden budget naar voren wordt verplaatst. Deze leden vragen de regering of hierdoor nu overlap ontstaat met het afbouwpad van de huurtoeslag. Heeft de regering overwogen om te voorkomen dat er afbouw zou ontstaan met het afbouwpad van de huurtoeslag? Kan de regering dit nader toelichten?*

Door de verlaging van de inkomensafbouw grens van het kindgebonden budget kan er voor werkenden in alleen- en tweeverdienershuishoudens met kinderen tot 18 jaar een overlap ontstaan tussen de afbouwpaden van huurtoeslag en kindgebonden budget. Het gezamenlijk verzamelinkomen moet dan liggen tussen de nieuwe inkomensafbouw grens en oude inkomensafbouw grens in 2024 indien deze niet verlaagd zou worden, respectievelijk € 35.849 en € 46.960. Deze huishoudens zouden zonder de verlaging niet te maken met afbouw van het kindgebonden budget en met de verlaging wel.

Of zij ook daadwerkelijk te maken krijgen met de afbouw van de huurtoeslag hangt onder meer af van hun inkomen en huur. Bij een huur gelijk aan de gemiddelde huur (van € 575) ontvangt een paar met een gezamenlijk verzamelinkomen tot circa € 46.350 huurtoeslag (uitgaande van de per 2024 verhoogde huurtoeslag). Bij een huur gelijk aan de maximum huur voor huurtoeslag (circa € 880 in 2024) loopt hun huurtoeslag door tot circa € 51.000. Bij een huur boven de maximum huur ontvangen zij geen huurtoeslag.

De aanpassingen binnen het kindgebonden budget zijn in het bijzonder gericht op gezinnen met meer en oudere kinderen. Het kabinet verlaagt het afbouwpunt voor paren omdat door de intensiveringen van het kindgebonden budget in 2023 en 2024 inmiddels ook hogere inkomens kindgebonden budget kunnen aanvragen. Dit betekent dat zonder de

⁷ IBO Toeslagen deelonderzoek I en II: Eenvoud of maatwerk, oktober 2019 en januari 2020. Eindrapportage Alternatieven voor het toeslagenstelsel: Uitwerking motie-Bruins-Van Weyenberg, december 2020.

⁸ Moties van de leden Inge van Dijk en Maatoug, Kamerstukken II, 2022/23, 36 200, nr. 87 en de leden Van Weyenberg en Maatoug, Kamerstukken II, 2021/22, 31 066, nr. 1084.

⁹ Kamerstukken II, 2022–2023, 31 066, nr. 1272.

verlaging van het afbouwpunt huishoudens met een nog hoger inkomen recht krijgen op kindgebonden budget. De samenloop van afbouwpaden is vaak de oorzaak van een hoge marginale druk. Anderzijds gaat een hoge marginale druk vaak samen met een lage gemiddelde druk. Deze huishoudens (circa 70.000) profiteren juist sterk van de verhoging van de verhoging van het kindgebonden budget en de huurtoeslag.

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen of de regering heeft overwogen om het budget wat nu gebruikt is voor het verplaatsen van het afbouwpunt alleen te stoppen in het verhogen van de bedragen (i.e. een budgetneutrale verplaatsing). Zo nee, waarom niet? Kan de regering nader toelichten waarom zij gekozen heeft voor deze aanpassing?*

De regering heeft het budget van het verlagen van het afbouwpunt voor paren samen met andere dekkingsmaatregelen gebruikt om de bedragen (bedrag per kind en voor oudere kinderen) binnen het kindgebonden budget te verhogen. De regering heeft voor de voorgestelde maatregelen gekozen omdat zij met dit wetsvoorstel beoogt om gericht gezinnen met meer en oudere kinderen te ondersteunen, in lijn met de adviezen van de Commissie sociaal minimum. De verlaging van € 11.111 van de inkomensafbouw grens voor paren in combinatie met de verhoging van de maximale kindbedragen past in dit streven. De verlaging valt namelijk weg tegen de verhoging van het eerste kindbedrag met € 750 (6.75% afbouw van € 11.111 = € 750). Hierdoor ontvangen ouderparen met 1 kind onder de 12 jaar evenveel kindgebonden budget als in 2023 en gaan ouderparen met meer en oudere kinderen er in 2024 zelfs op vooruit. Dit is te zien in de grafiek in de bijlage.

*De leden van de **PvdA- en de GroenLinks-fracties** constateren dat het verhogen van de bestaande toeslagen haaks staat op het voornemen van de regering om de toeslagen volledig af te schaffen. Deze leden vinden het zeer wenselijk dat armoede bestreden wordt, en zien liever dat dat gebeurt via het kindgebonden budget en andere inkomensafhankelijke toeslagen dan dat het niet gebeurt. Tegelijkertijd zien zij ook de vele problemen met het huidige toeslagenstelsel en hadden zij een hervorming die aan beide wensen tegemoet komt toegejuicht. Wat is de reden dat de regering hier niet voor gekozen heeft?*

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat voorgestelde maatregelen ervoor zorgen dat de nadelen van het in stand houden van toeslagen vergroot worden, zoals hogere terugvorderingen door de hogere bedragen voor het kindgebonden budget en een vergroting van de marginale druk. Het verhogen van de bedragen voor het kindgebonden budget (en andere toeslagen) zorgt er tevens voor dat het afschaffen van toeslagen – een breed gedragen politieke wens – moeilijker te realiseren is. Is de regering dit met de leden van de ChristenUnie-fractie eens? Deze leden vragen de regering hierop te reflecteren.*

Het demissionaire kabinet heeft besloten een pakket koopkrachtmaatregelen te treffen om de evenwichtigheid van de koopkracht in 2024 te bevorderen en om te voorkomen dat de armoede onder personen toeneemt en om de armoede onder kinderen te laten dalen. Dit mede op verzoek van uw Kamer.¹⁰ Zonder aanvullende maatregelen zou de armoede in 2024 oplopen tot 5,7% van de bevolking, een toename van 0,9%-punt ten opzichte van 2023. Het aandeel kinderen onder de armoede-grens zou toenemen van 6,2% in 2023 tot 6,9% in 2024.¹¹ Om dit te

¹⁰ Motie Marijnissen/van der Plas, Kamerstukken II 2022/23, 36 392, nr. 3.

¹¹ Op basis van de doorrekeningen van het kabinet, deze wijken licht af van de armoedecijfers van de cMEV 2024 van het CPB.

voorkomen heeft de regering gekozen om dit o.a. via een verhoging van het kindgebonden budget te realiseren. Hiermee wordt aangesloten bij de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Sociaal Minimum.¹² Alleen met het kindgebonden budget is het op dit moment mogelijk om gericht de verschillende typen huishoudens met kinderen te ondersteunen. In tegenstelling tot de kinderbijslag hangt het recht op, en de hoogte van het kindgebonden budget samen met het aantal kinderen, hun leeftijd, het huishoudtype, de hoogte van het huishoudinkomen en het eventueel aanwezige vermogen.

Tegelijkertijd bestaat er een breed gedragen wens om het toeslagenstelsel vanwege de verschillende nadelen af te schaffen. Het afschaffen van het toeslagenstelsel vergt een lange adem. Eenvoudige oplossingen bestaan niet. Het kabinet vindt het ook van belang vindt om huishoudens gericht te ondersteunen. Het kindgebonden budget is namelijk meer gericht op lagere inkomens en komt minder ten goede aan zeer hoge inkomens, wat daarmee doelmatiger is dan een verhoging van de kinderbijslag. Ook het vraagstuk van de marginale druk vergt een brede weging, waarbij het hele stelsel van inkomensondersteuning ook in relatie tot het wettelijk minimumloon en de fiscaliteit in ogenschouw moet worden genomen. Ook bij een grote stelselherziening zal er een afruil blijven bestaan tussen budgettaire houdbaarheid, inkomensondersteuning en marginale druk. Het is aan een nieuw kabinet om hierin keuzes te maken. Ter voorbereiding voor een nieuw kabinet ben ik vanuit mijn beleidsverantwoordelijkheid voor het kindgebondenbudget en de kinderbijslag een traject gestart om invulling te geven aan de toekomst van deze kindregelingen. Hierin wordt samengewerkt met Dienst Toeslagen en de SVB. De Kamer wordt naar verwachting nog dit jaar of begin volgend jaar over de uitkomsten geïnformeerd. Daarnaast wordt in een apart traject van Dienst Toeslagen verder gewerkt aan het onderzoek Toekomst Toeslagen dat in het eerste kwartaal van 2024 wordt afgerond. Ook heeft het kabinet opdracht gegeven om bouwstenen voor beter en eenvoudiger belastingstelsel in beeld te brengen.¹³

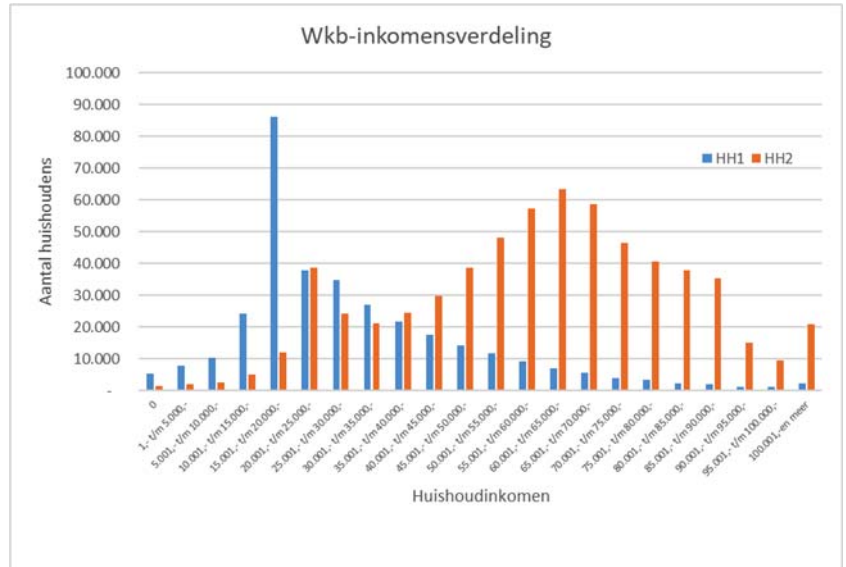
*De leden van de **ChristenUnie-fractie** vragen de regering nader toe te lichten wat het huidige gebruik is van het kindgebonden budget. Hoe is het gebruik verspreid over de inkomensgroepen? Ook zijn deze leden benieuwd naar gegevens voor hoeveel huishoudens er de afgelopen jaren sprake was van terugvorderingen, inclusief gemiddeld bedrag. Kan de regering deze gegevens verstrekken?*

Circa 1 miljoen huishoudens ontvangen in 2023 kindgebonden budget. Onderstaande diagram geeft het gebruik in 2023 weer van het kindgebonden budget door de verschillende inkomensgroepen.

¹² Kamerstukken II, 202/23, 36 200 XV, nr. 95.

¹³ Pakket Belastingplan 2024 | Tweede Kamer der Staten-Generaal

Diagram 1: inkomensverdeling kindgebonden budget



Bron: Dienst Toeslagen, 18 augustus 2023.

HH1= alleenstaande ouder-gezin, HH2= tweeloudergezinnen.

In onderstaande tabel is het aantal terugvorderingen van de laatste drie toeslagjaren opgenomen. Gemiddelde bedragen zijn niet beschikbaar.

Tabel 2: terugvorderingen kindgebonden budget

Hoogte	2020		2021		2022	
	Aantal	% van de huishoudens	Aantal	% van de huishoudens	Aantal	% van de huishoudens
€ 1 – € 100	98.345	7.6%	92.010	7.2%	85.018	8.2%
€ 101 – € 500	169.545	13.0%	16.680	12.6%	164.655	15.8%
€ 501 – € 1.000	55.183	4.2%	54.384	4.2%	54.321	5.2%
€ 1.001 – € 5.000	29.562	2.3%	30.332	2.4%	23.080	2.2%
> € 5.000	293	0.0%	376	0.0%	267	0.0%
Totaal	352.928	27%	338.782	26%	327.341	31%

Bron: Dienst Toeslagen, augustus 2023

*De leden van de **SGP-fractie** hebben vragen over de verlaging van de extra inkomensdrempel voor paren. Wat zijn de opbrengsten van de geïsoleerde maatregel? Is de regering het eens dat deze maatregel zorgt voor een stijging van de marginale druk voor inkomens rond de 40.000 euro van 6,75%? En dat deze maatregel de grote aanjager is van de enorme stijging van marginale druk tot 92% bij eenverdieners? Waarom is toch voor deze maatregel gekozen, ondanks de brede wens die er is om de marginale druk te laten dalen? Welke alternatieven zijn mogelijk om de marginale druk voor deze groep te laten dalen, en om welke reden is hiervoor niet gekozen?*

Het schrappen van de in de Ontwerpbegroting 2024 voorgestelde verlaging van de inkomensafbouwgrens voor paren kost structureel jaarlijks circa € 460 miljoen per jaar.

Door de verlaging komt de nieuwe afbouwgrens in 2024 voor paren op een gezamenlijk verzamelinkomen van € 35.849 in plaats van € 46.960. De verlaging van de afbouwgrens met € 11.111 heeft twee verschillende effecten op de marginale druk van paren met kinderen.

- 1) Voor werkende ouders met een gezamenlijk verzamelinkomen tussen de nieuwe en oude afbouwgrens (€ 35.849 en € 46.960) verhoogt de

maatregel in 2024 de marginale druk met 6,75%-punt. Door de verlaging krijgen zij te maken met de afbouw van het kindgebonden budget, terwijl ze zonder de verlaging geen afbouw van het kindgebonden budget zouden hebben. Er zijn circa 72.000 paren met een gezamenlijk verzamelinkomen tussen de nieuwe en oude afbouwgrens waarvan circa 14.500 alleenverdieners.

- 2) Voor werkende ouders met een hoger gezamenlijk verzamelinkomen daalt de marginale druk juist met 6,75%-punt. Door de verlaging van de afbouwgrens krijgen zij helemaal geen recht op kindgebonden budget en merken ze dus geen last van de afbouw van het kindgebonden budget. Zo heeft bijvoorbeeld een paar met 2 kinderen tot 12 jaar met de verlaging van de inkomensgrens recht op kindgebonden budget tot een gezamenlijk verzamelinkomen van € 108.000 euro. Zonder de verlaging met € 11.111 loopt dit recht € 11.111 verder door tot circa € 119.000. Huishoudens met een inkomen tussen deze bedragen zouden, zonder verlaging van de afbouwgrens, te maken krijgen met de inkomensafhankelijke afbouw en dus een hogere marginale druk van 6,75%-punt.

Het eerste effect is zichtbaar in de tabellen zoals opgenomen bij het Belastingplan. Voor het daar getoonde voorbeeldhuishouden van een alleenverdiener¹⁴ met kinderen, met een inkomen rond € 40.000 stijgt de marginale druk. Door samenloop met de afbouw van huurtoeslag kan deze tot 92% oplopen. Tegelijk is ook de gemiddelde druk voor deze huishoudens laag: rond 4% bij een inkomen van bijna modaal (€ 44.000). De regering heeft de wens om de extremen in de marginale druk aan te pakken. Dit is een complex probleem waarvoor geen eenvoudige oplossingen zijn. Een uitgebreid onderzoek naar de marginale druk dat in februari met uw Kamer is gedeeld, laat dit zien¹⁵.

De leden van de fractie van SGP vragen waarom toch is gekozen voor deze maatregel *en* welke alternatieven mogelijk zijn om de marginale druk voor deze groep te laten dalen, en om welke reden hiervoor niet gekozen is. Specifiek bij de verhoging van het kindgebonden budget, zou het niet verlagen van de inkomensgrens een dekkingsprobleem geven. Een alternatief zou zijn om de bedragen per kind en voor oudere kinderen minder te verhogen. Dit gaat echter ten koste van ondersteuning aan grotere gezinnen of gezinnen met oudere kinderen en daarmee ten koste van de bestrijding van kinderarmoede. Een andere mogelijkheid is om het kindgebonden budget steiler af te bouwen. Het afbouwpercentage zou daarvoor met 2,6%-punt moeten stijgen van 6,75% naar 9,35% (+2,6%-punt). Dit zou de marginale druk voor alle alleenstaande ouders vanaf het minimumloon en alle paren met een huishoudinkomen vanaf circa modaal verhogen. Ook zou dit ervoor zorgen dat sommige huishoudens, zoals alleenstaande ouders met één kind, in 2024 juist minder kindgebonden budget ontvangen dan in 2023. Omdat deze snellere afbouw meer huishoudens raakt (circa 775.000 ten opzichte van 70.000) en deze huishoudens sterker reageren op financiële prikkels, acht de regering een dergelijke versnelde afbouw niet wenselijk. Bovendien zou dan niet meer gelden dat alle huishoudens met kindgebonden budget meer kindgebonden budget ontvangen. Een deel van de huishoudens zou dan in 2024 minder kindgebonden budget ontvangen dan in 2023.

¹⁴ In de beantwoording wordt de term «alleenverdiener» gebruikt om een paar aan te duiden waarvan één partner werkt, omdat de term «eenverdiener» soms wordt geïnterpreteerd als alleenstaande.

¹⁵ Zie de Kamerbrief «Aanvullende maatregelen aanpak arbeidsmarktkrapte» van 3 februari 2023.

*Daarnaast vragen de leden van de **SGP-fractie** of de regering voornemens is deze verlaging van dit afbouwpercentage terug te draaien, gezien de discussie hierover tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen.*

De regering gaat er bij de beantwoording van deze vraag vanuit dat de vraagstellers doelen op de verlaging van de inkomensafbouwgrans in plaats van op de verlaging van het afbouwpercentage. De verlaging van het afbouwpercentage maakt geen onderdeel uit van de maatregelen die de regering voorstelt. De aanpassingen binnen het kindgebonden budget zijn met name gericht op gezinnen met meer en oudere kinderen. Het kabinet verlaagt het afbouwpunt voor paren omdat door de intensivering van het kindgebonden budget in 2023 en 2024 inmiddels ook hoge inkomens kindgebonden budget kunnen aanvragen. Paren ontvangen nog steeds een hoger kindgebonden budget in 2024 ten opzichte van 2023. Daarnaast wordt met deze aanpassing het kindgebonden budget beter gericht op gezinnen met een laag of middeninkomen. De regering is daarom niet voornemens de verlaging van de inkomensafbouwgrans voor paren terug te draaien.

*De leden van de **VVD-fractie** vragen wat het effect van voorliggend wetsvoorstel is op de armoedeval en de marginale druk. Kan de regering daar nader op ingaan?*

Door de verlaging komt de nieuwe afbouwgrans in 2024 voor paren op een gezamenlijk verzamelinkomen van € 35.849 in plaats van € 46.960. De verlaging van de afbouwgrans heeft twee verschillende effecten op de marginale druk van paren met kinderen. Het gaat om een stijging van de marginale druk voor paarleden met een gezamenlijk verzamelinkomen tussen de nieuwe en oude afbouwgrans en een daling van de marginale druk voor paarleden met een hoog gezamenlijk verzamelinkomen. De twee effecten zijn hierboven in het antwoord op de vraag van de SGP over de marginale druk verder toegelicht.

In de armoedevaltabel die in hoofdstuk 5.2 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid staat, wordt de armoedeval getoond voor verschillende voorbeeldhuishoudens bij verschillende veranderingen in de werksituatie. De verlaging van de afbouwgrans voor paren in het kindgebondenbudget heeft alleen een effect bij paren. Daarom bevat tabel 3 alleen de voorbeeldhuishoudens met paren. Voor 5 van de paren uit de armoedevaltabel verandert de armoedeval door de verlaging van de afbouwgrans.

De verlaging van de afbouwgrans heeft geen invloed op de werkloosheidsval omdat daar wordt uitgegaan van het aanvaarden van werk op het minimumloon vanuit een bijstandsuitkering. De verlaagde afbouwgrans ligt ruim boven het minimumloon, waardoor de verlaging geen effect heeft op de werkloosheidsval.

De doorgroeival van een alleenverdiener met kinderen stijgt van 78% zonder verlaagde inkomensgrens naar 79% met verlaagde inkomensgrens (stand Begroting). Ook de herintredersval stijgt voor de huishoudens waar de partner gaat werken tegen 60% minimumloon of 0,5 keer modaal. De deeltijdval stijgt bij het huishouden waar de tweede partner 80% minimumloon verdient en daalt juist voor het huishouden waar de tweede partner 66% modaal verdient.

Voor de huishoudens waarvoor de armoedeval stijgt ligt het gezamenlijk verzamelinkomen voor en/of na de verandering in de werksituatie tussen de verlaagde en niet-verlaagde afbouwgrans (€ 35.849 en € 46.960). Door de verlaging van de afbouwgrans krijgen zij te maken met de afbouw van

het kindgebonden budget en dat verhoogt hun marginale druk. Dit is hierboven beschreven als effect 1 van de verlaging van de afbouwgrens.

Voor het huishouden waarvoor de deeltijdval juist daalt door de verlaging van de afbouwgrens ligt het gezamenlijke verzamelinkomen rond 110.000 euro als de tweede partner 4 dagen werkt. Zonder de verlaging heeft dit huishouden recht op kindgebonden budget. Met de verlaging van de afbouwgrens heeft het huishouden geen recht op kindgebonden budget. Hierdoor ligt de marginale druk met de verlaagde inkomensgrens lager dan zonder de verlaagde afbouwgrens. Als het huishouden geen recht heeft op kindgebonden budget, heeft het ook niet te maken met de afbouw van 6,75%.

Tabel 3: Armoedeval conform Begroting en bij niet verlagen inkomensgrens, 2024«

Werkloosheidsval	Stijging inkomen bij aanvaarden werk vanuit een bijstandsuitkering		
	Zonder verlaging afbouwgrens	Stand begroting	verschil
Alleenverdiener met kinderen	5%	5%	0%
Doorgroeival	Marginale druk (bij hogere beloning werk, stijging van WML naar 150% WML)		
	Zonder verlaging afbouwgrens	Stand begroting	verschil
Alleenverdiener met kinderen	78%	79%	1%
Herintredersval	Marginale druk (bij aanvaarden werk niet-werkende partner)		
	Zonder verlaging afbouwgrens	Stand begroting	verschil
Partner 1 WML;			
Partner 2 60% WML (3 dagen werk)	47%	49%	2%
Partner 1 modaal;			
Partner 2 ½ modaal (3 dagen werk)	28%	30%	2%
Partner 1 2x modaal; Partner 2 ½ modaal (3 dagen werk)	28%	28%	0%
Deeltijdval	Marginale druk minstverdienende partner met kinderen (bij dag extra werk)		
	Zonder verlaging afbouwgrens	Stand begroting	verschil
Partner 1 WML;			
Partner 2 80% WML (van 3 naar 4 dagen werk)	49%	54%	5%
Partner 1 modaal;			
Partner 2 80% WML (van 3 naar 4 dagen werk)	26%	26%	0%
Partner 1 2x modaal;			
Partner 2 66% modaal (van 3 naar 4 dagen werk)	36%	34%	– 2%

3. Inkomenseffecten

De leden van de CDA-fractie begrijpen de beweging goed om het kindgebonden budget te verhogen om te zorgen dat gezinnen in armoede worden ondersteund. Zij merken hierbij wel op dat door externe omstandigheden de benodigde mate van ondersteuning in de toekomst misschien wel kan variëren binnen de groep gezinnen die het kindgebonden budget ontvangen. Zij vragen of periodiek wordt gemonitord hoe deze groep ervoor staat en waar de ondersteuning het hardst nodig is.

De door het kabinet gelanceerde landelijke Aanpak geldzorgen, armoede en schulden heeft onder andere tot doel om de armoede onder kinderen aan te pakken.¹⁶ Het kindgebonden budget maakt onderdeel uit van het instrumentarium om dit bereiken. Onderdeel van landelijke aanpak is het doorlopend monitoren van de in dat kader getroffen maatregelen. Daarbij worden onder andere de ramingen van het CPB in maart (CEP), in augustus (cMEV) en in september (MEV) betrokken waarin de armoedecijfers onder personen en kinderen zijn opgenomen. Daarnaast kijkt het kabinet jaarlijks in meer brede zin naar de ontwikkeling van de koopkracht van de verschillende huishoudens. De armoedecijfers van de cMEV kunnen door het kabinet worden gebruikt tijdens de augustusbesluitvorming.

4. Toetsing en consultatie

*De leden van de **VVD-fractie** lezen in de uitvoeringstoets van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) bij dit wetsvoorstel dat «de extra werkzaamheden als gevolg van de wijziging in omvang van nieuwe gerechtigden, lastig in te schatten en onzeker zijn.» Hoe gaat de regering hiermee om en hoe worden mogelijke problemen zoveel als mogelijk gemitigeerd? Wanneer en hoe is meer duidelijkheid te krijgen hierin?*

In de uitvoeringstoets is de SVB gevraagd om onder andere de effecten ten aanzien van de benodigde capaciteit en ten aanzien van de uitvoeringskosten inzichtelijk te maken. Ook is de SVB gevraagd of de voorgestelde maatregelen tot risico's in de uitvoering kunnen leiden. De SVB geeft aan dat het aantal nieuwe gerechtigden afhankelijk is van hun persoonlijke financiële situatie (in het buitenland), waar de SVB vooraf geen inzage in heeft. Om die reden kan het aantal nieuwe gerechtigden niet zuiver ingeschat worden. De inschatting op basis van praktijkervaring in relatie tot het bekende klantenbestand is dat dit niet om grote aantallen zal gaan. De SVB schat daarom (vooralsnog) in dat de verhoging van het kindgebonden budget een beperkte tijdelijke extra werklast betekent. De SVB geeft aan dat kosten beperkt zijn en geen aanvullende financiering nodig is.

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat in de uitvoeringstoets van de SVB naar voren komt dat Nederland mogelijk meer gezinsbijslag zal moeten betalen in situaties waarin het buitenland met voorrang bevoegd is en Nederland een aanvulling betaalt op de gezinsbijslag wanneer het kindgebonden budget verhoogd wordt. Uit diezelfde uitvoeringstoets blijkt dat er vooralsnog geen duidelijk zicht is op hoeveel nieuwe gerechtigden de verhoging van toepassing gaat zijn en wat de financiële gevolgen daarvan zullen zijn. Kan de regering dit inzichtelijk maken? Hoe gaat de regering verder deze mensen, die daar recht op hebben, bereiken?*

De SVB is op grond van Europese regelgeving belast met de vaststelling van de samenloop en anticumulatie van Europese gezinsbijslagen van dezelfde aard, waaronder de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Om te voorkomen dat burgers dubbel worden uitbetaald, stelt de SVB vast of er sprake is van samenloop en anticumuleert waar nodig. Als het buitenlands recht op een gezinsbijslag hoger is dan het bedrag aan Nederlandse gezinsbijslag dan komt het recht op Nederlandse gezinsbijslag niet tot uitbetaling (nihil-betaling). Sommige burgers kiezen er dan voor om het recht op kinderbijslag te stoppen. Door de verhoging van het kindgebonden budget kan het zijn dat Nederland het bedrag aan gezinsbijslag in meer gevallen moet gaan aanvullen. Het is op dit moment niet goed te voorspellen voor hoeveel gerechtigden dit geldt, maar de

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 24 515, nr. 64

verwachting is dat dit om beperkte aantallen gaat. De SVB zal de komende tijd de specifieke groep ouders die de kinderbijslag heeft gestopt waar mogelijk, in de bestanden, opsporen. Deze ouders zullen door de SVB worden benaderd om hen op de mogelijkheid te wijzen om opnieuw een Nederlandse gezinsbijslag aan te vragen.

*De leden van de **VVD-fractie** constateren dat uit de uitvoeringstoets van de SVB verder naar voren komt dat, om terugvorderingen door het buitenland zo veel mogelijk te voorkomen, de SVB de zusterorganen voor de inwerkingtreding bericht. Daarbij tekent de SVB wel aan dat het dan vervolgens aan de zusterorganen is om tijdig te acteren. Wanneer een zusterorgaan niet tijdig acteert, wat zijn dan de gevolgen hiervan?*

In situaties waarin Nederland met voorrang bevoegd is om de gezinsbijslagen uit te betalen, zal door de verhoging van het Nederlandse kindgebonden budget de buitenlandse (aanvullende) gezinsbijslag waarschijnlijk moeten worden bijgesteld. De SVB zal daarom de buitenlandse zusterorganen en Bureaus Belgische en Duitse Zaken voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel berichten over de verhoogde toeslagbedragen. Het is de verantwoordelijkheid van het buitenlandse zusterorgaan om tijdig te acteren, door de anticumulatie waar nodig aan te passen, zodat wordt voorkomen dat burgers te maken krijgen met terugvorderingen door het buitenland. Indien het zusterorgaan de anticumulatie niet, of niet tijdig aanpast, ontvangt de burger te veel buitenlandse gezinstoeslag en zal deze (waarschijnlijk) moeten terugbetalen.

5. Evaluatie

*De leden van de **VVD-fractie** constateren dat de laatste evaluatie in 2018 heeft plaatsgevonden. Wanneer zal de volgende evaluatie plaatsvinden?*

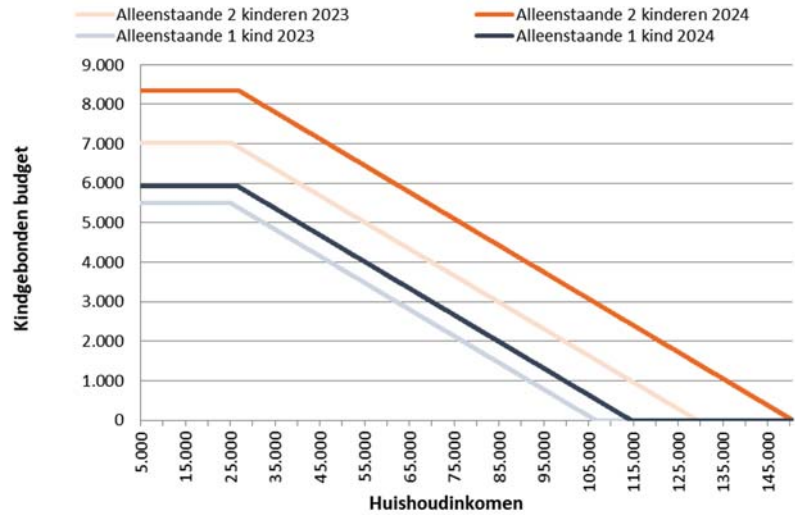
*De leden van de **D66-fractie** vragen wanneer de eerstvolgende evaluatie van het kindgebonden budget beoogd is.*

In de Strategische Evaluatie Agenda is het evaluatieprogramma van de beleidsterreinen van SZW opgenomen. De evaluaties op deze agenda dienen ter verantwoording van gevoerd beleid, maar zijn ook gericht op verbetering van bestaand beleid en het voorbereiden van nieuw beleid. Met de evaluaties kan op langere termijn worden beoordeeld hoe het beleid werkt en hoe we het beleid kunnen verbeteren. De periodieke rapportage Tegemoetkoming ouders is voor 2025 voorzien.

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

BIJLAGEN

Figuur 1: Verhoging kindgebonden budget alleenstaanden in 2023 en 2024 met één of twee kinderen (onder de 12 jaar).



Figuur 2: Verhoging kindgebonden budget paren in 2023 en 2024 met één of twee kinderen (onder de 12 jaar).

