

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Memorie van toelichting

I. Algemeen deel

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

Het kabinet heeft besloten een pakket koopkrachtmaatregelen te treffen om de evenwichtigheid van de koopkracht in 2024 te bevorderen en te voorkomen dat de armoede onder personen en kinderen oploopt. Zonder aanvullend beleid zou de koopkracht van uitkeringsgerechtigden dalen en de armoede stijgen. Dit is het gevolg van het wegvallen in 2024 van de tijdelijke inkomensondersteunende maatregelen voor 2023, zoals de energietoeslag die het kabinet in reactie op stijgende energieprijzen eerder heeft genomen. Zonder aanvullende maatregelen loopt de armoede in 2024 op tot 5,7% van de bevolking, een toename van 0,9%-punt ten opzichte van 2023. Het aandeel kinderen onder de armoedegrens neemt zonder aanvullende maatregelen toe van 6,2% in 2023 tot 6,9% van de kinderen in 2024.¹ Met dit wetsvoorstel wordt mede tegemoet gekomen aan de motie Marijnissen/van der Plas² die de regering verzoekt om te voorkomen dat de armoede toeneemt door de val van het kabinet. Ook wordt tegemoet gekomen aan de motie Apeldoorn³ die uitspreekt dat de regering vasthoudt aan het doel de kinderarmoede te halveren per 2025 en met het oog daarop in de Miljoenennota maatregelen neemt die kinderarmoede in 2024 zoveel mogelijk zal doen dalen. Met dit wetsvoorstel verhoogt het kabinet daarom het kindgebonden budget per 1 januari 2024.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 doelstelling

Met het kindgebonden budget ontvangen ouders een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Het totale bedrag aan kindgebonden budget

¹ Op basis van de doorrekeningen van het kabinet, deze wijken licht af van de armoedecijfers van de cMEV 2024 van het CPB.

² Kamerstukken II 2022/23, 36392, nr. 3.

³ Kamerstukken I 2022/23, 36350 IX, I.

dat een huishouden ontvangt, hangt af van het aantal kinderen en hun leeftijd, het huishoudtype, de hoogte van het inkomen en het eventueel aanwezig vermogen.

Uit de doorlichting van artikel 10 van de SZW-begroting Tegemoetkoming ouders en de analyse naar de kostendekkendheid en armoederisico⁴ is gebleken dat grotere gezinnen vaker in armoede verkeren dan huishoudens met minder kinderen. Het CPB/SCP stelde in het rapport Kansrijk Armoedebeleid⁵ dat het verder ophogen van de maximale kindbedragen in het kindgebonden budget bijdraagt aan de bestrijding van armoede. Het kabinet heeft daarom eerder de bedragen per kind vanaf het derde kind verhoogd en daarmee meer in lijn gebracht met het bedrag voor het tweede kind. Recent heeft de Commissie Sociaal Minimum laten zien dat de tekorten bij gezinnen op het sociaal minimum oplopen bij 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 maatregelen in dit wetsvoorstel zijn tegen deze achtergrond vooral gericht op het verbeteren van de positie van gezinnen met meer kinderen en met oudere kinderen. Zo komen de hiermee gemoeide middelen terecht bij de huishoudens die dit het hardst nodig hebben. Dit draagt bij aan een doelmatige besteding van middelen. Bij de gekozen maatregelen in het onderhavige wetsvoorstel zijn de conclusies van de genoemde onderzoeken meegewogen. Ook is meegewogen dat het extra kindgebonden budget voor alleenstaande ouders de afgelopen jaren aanzienlijk is verhoogd.

2.1. Voorgestelde regeling

Als onderdeel van de maatregelen uit de augustusbesluitvorming 2023 stelt het kabinet een zestal aanpassingen van het kindgebonden budget voor bovenop de jaarlijkse inflatiecorrectie. Deze aanpassingen worden toegepast na doorvoering van de beleidsmatige aanpassingen die volgen uit het Belastingplan 2023⁷ en de reguliere indexeringsdatum, met 1 januari 2024 als beoogde inwerkingtredingsdatum. De regering stelt de volgende aanpassingen voor:

1. Het verhogen van het maximumbedrag van het eerste kind met € 750,- per jaar;
2. Het verhogen van het maximumbedrag voor het tweede en volgende kind met € 883,- per jaar;
3. Het verhogen van het extra kindgebonden budget voor kinderen van 12 jaar tot 16 jaar met € 400,- per jaar;
4. Het verhogen van het extra kindgebonden budget voor kinderen van 16 en 17 jaar met € 400,- per jaar;
5. Het verlagen van het extra kindgebonden budget voor alleenstaande ouders (alleenstaande-ouderkop) hebben met € 619,- per jaar;

⁴ Kamerstukken II 2019/20, 30982 nr. 52.

⁵ Kansrijk armoedebeleid van het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau (juni 2020).

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

⁷ Kamerstukken II 2022/23, 36208 nr.2.

6. Het verlagen van de inkomensdrempel voor de berekening van een korting op het kindgebonden budget voor ouderparen (de inkomensafbouwgrens) met € 11.111,- per jaar.

De aanpassingen van de genoemde (maximum)bedragen in het kindgebonden budget vinden plaats nadat de bedragen van het kindgebonden budget uit 2023 beleidsmatig zijn aangepast⁸ en zijn geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor (tcf) die voor 2024 9,9% bedraagt (zie onderstaande tabel).⁹ Indexering gebeurt jaarlijks, op basis van artikel 3, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget. Van deze indexering is door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mededeling gedaan in de Staatscourant.¹⁰ Een en ander is in tabel 1 schematisch weergegeven.

Tabel 1. Maximumbedragen kindgebonden budget per kind (in euro's per jaar) en inkomensgrens paren¹¹

| Parameter | Bedrag 2023 (1) | Afbouw incidentele verhoging (2) | Na indexering met tcf 2024 (3) | Beleidsmatige mutatie 2024 (4) | Bedrag 2024 (5) = (3) + (4) |
|----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1 ^e kindbedrag | € 1.653,- | - € 119 | € 1.686,- | € 750,- | € 2.436,- |
| 2 ^e kindbedrag e.v. | € 1.532,- | - € 119 | € 1.553,- | € 883,- | € 2.436,- |
| Opslag 12 t/m 15-jarige kinderen | € 267,- | n.v.t. | € 294,- | € 400,- | € 694,- |
| Opslag 16 en 17-jarige kinderen | € 476,- | n.v.t. | € 524,- | € 400,- | € 924,- |
| Alleenstaande-ouderkop | € 3.848,- | - € 119 | € 4.099,- | - € 619,- | € 3.480,- |
| Extra inkomensdrempel paren | € 18.327,- | n.v.t. | € 20.141,- | - € 11.111,- | € 9.030,- ¹² |

Tabel 1 toont de ontwikkeling van de bedragen en inkomensdrempels in het kindgebonden budget van geldend in 2023¹³, naar de beoogde bedragen voor 2024 als gevolg van de reguliere indexering, de afbouw van de incidentele verhoging van 2023, en het onderhavige wetsvoorstel. Als gevolg van dit wetsvoorstel ontvangen huishoudens met kinderen die recht hebben op kindgebonden budget € 750,- meer voor het eerste kind en € 883,- voor elk kind vanaf het tweede kind. Met het voorstel worden de maximale kindbedragen voor het eerste kind en vanaf het tweede kind vanaf 2024

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36208, nr. 2. Hierin is geregeld dat er afbouw plaatsvindt van de tijdelijke verhoging van het kindgebonden budget die onderdeel was van het koopkrachtpakket uit 2022.

⁹ Dit volgt uit artikel 3, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget.

¹⁰ NB: Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is deze bekendmaking nog niet gepubliceerd; na publicatie zal hier de vindplaats van deze bekendmaking worden opgenomen.

¹¹ Voor de leesbaarheid is de indexering van het basiskindbedragen en alleenstaande-ouderkop en het afbouwbedrag in 1 stap weergegeven, terwijl wettelijk de volgorde van de berekening andersom is. Dit heeft geen invloed heeft op de hoogte van de bedragen.

¹² De inkomensdrempel voor paren is in 2023 in totaal € 43.397,- en wordt in 2024 na indexering en beleidsmatige aanpassing € 35.849.

¹³ In wetgeving als onderdeel van het Belastingplanpakket 2023 is voor 2024 een beleidsmatige verlaging van de kindbedragen en de alleenstaande-ouderkop vastgelegd (€ 119 in prijzen 2023).

gelijk. Huishoudens met oudere kinderen (ouder dan 12 jaar) ontvangen daarnaast vanaf 2024 € 400,- extra per kind. De alleenstaande-ouderkop wordt met € 619,- verlaagd en de inkomensdrempel voor een korting op het kind gebonden budget voor ouderparen wordt met € 11.111,- verlaagd.

2.2. Begunstigden

De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich, zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet, vooral op het verbeteren van de positie van gezinnen met meer kinderen en met oudere kinderen. Ouders die voor meer dan één kind of voor kinderen vanaf 12 jaar kindgebonden budget ontvangen, ontvangen met het voorstel per saldo een hoger bedrag. De beleidsmatige verlaging van de alleenstaande-ouderkop (door het besluit in het Belastingplan 2023¹⁴ en de onderhavige wetswijziging) en de verlaging van de inkomensdrempel voor ouderparen valt weg tegen de verhoging van het eerste kindbedrag voor alleenstaande ouders en ouderparen met één kind tot 12 jaar. De maatregelen in dit wetsvoorstel pakken voor alle huishoudens die kindgebonden budget ontvangen dus positief of neutraal uit.

Het verlagen van de alleenstaande-ouderkop heeft een bijkomend voordeel. De hoogste terugvorderingen vinden plaats bij ouders die achteraf niet alleenstaand blijken te zijn. De terugvorderingen die samenhangen met een onterecht uitgekeerde alleenstaande-ouderkop zullen lager uitvallen en daarmee voor de betrokkenen tot minder problemen leiden, terwijl deze huishoudens per saldo geen lager totaalbedrag ontvangen dan in voorgaande jaren, gezien tegenover de verlaging van de alleenstaande-ouderkop een verhoging het kindgebonden budget per kind staat.

Jaar-op-jaar stijgt het kindgebonden budget voor iedere ontvanger (2024 ligt hoger dan 2023). Door de ophoging van de kindbedragen en de ophoging van de extra kindbedragen voor oudere kinderen, profiteren met name gezinnen met kinderen vanaf 12 jaar en ouder en/of met meer dan één kind van de voorgestelde maatregelen.

Per saldo hebben circa 75.000 huishoudens voor het eerst (of opnieuw) recht op kindgebonden budget. Ook zij zullen daarom kunnen profiteren van deze extra inzet van het kabinet.

3. Inkomenseffecten

De inkomenseffecten van de maatregelen uit deze wetswijziging zijn zichtbaar in tabel 2, waarin enkel ontvangers van het kindgebonden budget zijn meegenomen. Daaruit valt af te lezen dat gezinnen met een lager inkomen een groter positief inkomenseffect ervaren dan huishoudens met een hoger inkomen. Voor de totale groep huishoudens (circa 1 miljoen huishoudens van de circa 7,8 miljoen huishoudens) met kindgebonden budget is het mediane inkomenseffect 1,7%.

Tabel 2: Inkomenseffecten voor WKB-ontvangers

| Inkomensgroep | Inkomenseffect ontvangers kindgebonden budget | Aantal gezinnen (afgerond op duizendtallen) |
|-----------------------------|---|---|
| 1 ^e (<=112% WML) | 3,0% | 200 |

¹⁴ In wetgeving als onderdeel van het Belastingplanpakket 2023 is voor 2024 een beleidsmatige verlaging van de kindbedragen en de alleenstaande-ouderkop vastgelegd (€ 119 in prijzen 2023).

| | | |
|-----------------------------|-------------|--------------|
| 2e (112-179% WML) | 2,5% | 100 |
| 3e (179-274% WML) | 1,8% | 200 |
| 4e (274-405% WML) | 1,4% | 300 |
| 5e (>405% WML) | 1,3% | 200 |
| Inkomensbron | | |
| Werkenden | 1,6% | 900 |
| Uitkeringsgerechtigden | 3,3% | 100 |
| Gepensioneerden | xxx | |
| Huishoudtype | | |
| Tweeverdieners | 1,7% | 600 |
| Alleenstaanden | 1,3% | 300 |
| Alleenverdieners | 2,9% | 100 |
| Kinderen | | |
| Huishoudens met kinderen | 1,7% | 1.000 |
| Huishoudens zonder kinderen | xxx | |
| Alle WKB-ontvangers | 1,7% | 1.000 |

Tabel 3 laat zien wat het geïsoleerde effect is van de maatregelen in het kindgebonden budget voor de (kinder)armoedecijfers in 2024. Hierbij is geen rekening gehouden met interactie-effecten.

Tabel 3. Geïsoleerde effect WKB-maatregelen uit deze wetswijziging op personen en kinderen in armoede, 2024.

| | Effect personen in armoede (%-punt) | Effect kinderen in armoede (%-punt) |
|--|--|--|
| Maatregelen WKB uit deze wetswijziging | -0,5 | -1,6 |

4. Financiële gevolgen voor het Rijk

De kosten van de verhoging van de maximumbedragen in het kindgebonden budget, de verlaging van de extra toeslag voor ouders zonder toeslagpartner en de verlaging van de inkomensafbouwgrens voor paren bedragen circa € 1.060 miljoen per 1 januari 2024 aflopend naar structureel circa € 960 miljoen op jaarbasis vanaf 2028 (inclusief uitvoeringskosten). Deze uitgaven worden via de ontwerpbegroting SZW 2024 en de 2^e supplettoire begroting 2023 verwerkt in de begroting van SZW.

Tabel 4: Budgettaire effecten (bedragen in constante prijzen 2023)

| in mln. € (prijspeil 2023) | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | Struc. |
|----------------------------|------|-------|-------|-------|------|------|--------|
| Meeruitgaven WKB | 82 | 1.060 | 1.068 | 1.035 | 995 | 961 | 961 |

5. Caribisch Nederland

In de augustusbesluitvorming 2023 is afgesproken dat een envelop wordt gereserveerd voor inkomensverbeterend beleid voor gezinnen in Caribisch Nederland. Onderdeel hiervan is een structurele verhoging van de kinderbijslag¹⁵ met 90 dollar per kind per maand. Deze verhoging wordt bij ministeriële regeling op grond van artikel 10, eerste lid, van de Wet kinderbijslagvoorziening BES geregeld en valt daarmee buiten dit voorstel.

6. Regeldrukeffecten

Er worden beperkte extra administratieve lasten voorzien als gevolg van de voorgestelde wijzigingen. Deze hebben geen betrekking op rechten en plichten waardoor het voorstel enkel voor ouders die voor het eerst (of opnieuw) recht op kindgebonden budget krijgen, kan leiden tot regeldrukeffecten. Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat de gevolgen voor de omvang van de regeldruk beperkt zijn en in de toelichting toereikend in beeld zijn gebracht.

7. Toetsing en consultatie

Dienst Toeslagen

Dienst Toeslagen geeft uitvoering aan de Wet op het kindgebonden budget. De aanpassingen passen binnen de huidige toeslagsystematiek en is uitvoeringstechnisch niet anders dan de jaarlijkse reguliere verwerking van de indexering. Daarmee is het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar. De beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2024 is voor de Dienst Toeslagen haalbaar mits uiterlijk 15 oktober helderheid is over de bedragen.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Het recht op en de hoogte van het kindgebonden budget is voor de SVB van belang in geval van samenloop met een buitenlandse gezinsuitkering van dezelfde aard. De SVB voert in dat geval de anticumulatiebepalingen uit Verordening (EG) nr. 883/2004¹⁶ uit waarbij de SVB na anticumulatie het kindgebonden budget, naast de kinderbijslag, uitbetaalt.

De SVB heeft aangegeven dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is, mits er uiterlijk december helderheid is over de bedragen per 1 januari 2024. De beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2024 is voor de SVB haalbaar.

8. Evaluatie

Het beleid gericht op de tegemoetkoming van ouders wordt periodiek geëvalueerd. De laatste evaluatie vond plaats in 2018.¹⁷ De aanpassingen van het kindgebonden budget zullen onderdeel uitmaken van een volgende evaluatie. Daarbij zal de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid aan de orde komen.

9. Inwerkingtreding

De aanpassingen van de wet treden in werking met ingang van 1 januari 2024. Daarmee wordt voldaan aan het kabinetsbeleid voor vaste verandermomenten voor regelgeving, zoals vastgelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aan het

¹⁵ Bonaire, St. Eustatius en Saba kennen een kinderbijslagvoorziening die ouders en verzorgers voorziet van een tegemoetkoming voor de kosten van opvoeding en verzorging van kinderen die nog geen 18 jaar zijn. Het kindgebonden budget is niet van toepassing in CN en er is voornemen om dit in te voeren.

¹⁶ Europese basisverordening voor sociale zekerheid - Verordening (EG) 883/2004.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 30982, nr. 46.

kabinetsbeleid voor de minimuminvoeringstermijn van regelgeving wordt niet voldaan. De reden hiervan is dat de regering recentelijk heeft besloten deze maatregelen te nemen en het onwenselijk wordt geacht als de beoogde aanpassingen niet per 1 januari a.s. kunnen worden ingevoerd.

Artikelsgewijs

Artikel I. Wijziging Wet op het kindgebonden budget

Met de voorgestelde wijziging van de wet worden de kindbedragen gewijzigd ten gevolge van de augustusbesluitvorming inzake het Belastingplan. De bedragen, die worden genoemd in artikel 2, tweede, vierde en vijfde lid, van de wet worden opgehoogd, terwijl de bedragen genoemd in het zesde en achtste lid van artikel 2 van de wet worden verlaagd. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2 van het algemeen deel van de toelichting.

Vorig jaar heeft ook een ophoging van de kindbedragen plaatsgevonden. Deze ophoging was deels structureel (€ 100 miljoen) en deels incidenteel. De incidentele ophoging wordt in de jaren 2024, 2025, 2026 en 2028 geleidelijk afgebouwd. Die afbouw is opgenomen in artikel 3, zesde lid, van de wet. Deze afbouw blijft in stand en zal ook doorwerken in de nu voorstelde ophoging van de bedragen van het kindgebonden budget (artikel 2, tweede lid, van de wet) en in de voorgestelde ophoging van de verhoging van het kindgebonden budget waar ouders zonder partner aanspraak op hebben (artikel 2, zesde lid, van de wet).

Een ophoging van de bedragen, anders dan ten gevolge van de genoemde indexering, kan overeenkomstig artikel 3, tweede lid, bij algemene maatregel van bestuur worden doorgevoerd. Omdat de dekking van de onderhavige ophoging uit een verlaging komt van de extra toeslag voor ouders die geen partner hebben, alsmede uit een verlaging van de voor paren geldende inkomensafbouwgrans is een wetswijziging aangewezen in dit geval en wordt artikel 3, tweede lid, van de wet niet toegepast.

De gebruikelijke systematiek in de wet is dat de bedragen met ingang van 1 januari van elk kalenderjaar worden geïndexeerd, overeenkomstig de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Ook de hiervoor genoemde afbouw wordt geïndexeerd. Net als de ophoging die vorig jaar is toegepast, is de indexering voor het jaar 2024 al verdisconteerd in de gewijzigde bedragen. Dat betekent dat de bedragen in het wetsvoorstel de bedragen zijn die per 1 januari 2024 zullen gelden. De wijzigingen in de bedragen bestaan dus achtereenvolgens uit een indexering, een aftrek van de afbouw voor het jaar 2024 en een ophoging als onderdeel van het koopkrachtpakket. Onderdeel B voorziet er met de wijziging van artikel 3, vijfde en zesde lid, in dat de indexering en de afbouw voor het jaar 2024 niet tweemaal wordt toegepast.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip