

Vergaderjaar 2005–2006

29 287

**Interdepartementaal Beleidsonderzoek:
Uitvoering Inkomensafhankelijke Regelingen**

29 258

**Wijziging van de wijze van aanpassing van de
kinderbijslag, de wet van 22 december 1994
tot nadere wijziging van de Algemene
Kinderbijslagwet, de Ziekenfondswet en de
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (Stb.
957) en de Algemene Kinderbijslagwet in
verband met andere wijze van aanpassing
kinderbijslagbedragen**

Nr. 6

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2005

Hierbij bied ik u aan een brief inzake enkele aspecten met betrekking tot de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Bij deze brief zijn twee bijlagen toegevoegd¹. Mijn ambtsvoorganger heeft uw Kamer deze brief toegezegd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de aanpassing van de kinderbijslagbedragen voor 2004 en 2005 op 19 november 2003 (Kamerstukken I en II, 2003–2004, 29 258).

1. Inleiding

Bij brief van 23 februari 2004² is aan uw Kamer gemeld dat de volgende thema's in de brief aan de orde zouden komen:

1. De doelstelling van kinderbijslag
2. De kinderbijslagsystematiek (CBS-onderzoek naar uitgaven van kinderen, inkomensafhankelijkheid)
3. Internationale context
4. De onderhoudsvoorwaarden van de AKW
5. Vereenvoudiging van regelgeving en uitvoering kinderbijslag
6. Bijzondere verhoging in 2006

Inmiddels zijn een aantal van deze thema's al bij eerdere gelegenheden aan de orde gesteld.

Zo is het vraagstuk van inkomensafhankelijkheid van de kinderbijslag meegenomen in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het onderzoek integratie en stroomlijning van kinderregelingen van 28 mei 2004³. Verder heeft uw Kamer informatie ontvangen over de uitgaven aan kinderen en kostendekkendheid van kindgerelateerde tegemoetkomingen⁴.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 14.

³ Kamerstukken II 2003–2004, 29 287, nr. 2.

⁴ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 16.

Tijdens het algemeen overleg over laatstgenoemde stukken op 1 december 2004 heeft een meerderheid van uw Kamer ingestemd met de in genoemd kabinetsstandpunt weergegeven zienswijze van het kabinet op de kinderbijslag. Kort samengevat houdt deze zienswijze van het kabinet in, dat doelstelling van de kinderbijslag is het verkleinen van inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen. Het relateren van kinderbijslag aan inkomen past niet in deze doelstelling en moet daarom worden afgewezen. Met de fiscale kinderkortingen wordt inkomensondersteuning aan de lage inkomens geboden. Daarom zijn deze wel inkomensafhankelijk. Het kabinet acht het van belang de kinderbijslag en kinderkortingen in samenhang te bezien en als complementaire instrumenten te beschouwen. Tevens is tijdens het algemeen overleg aangegeven, dat er geen aanleiding is om onderzoek te doen naar de voor- en nadelen van uitvoering van de AKW door de Belastingdienst. De AKW wordt door de Sociale Verzekeringsbank (SVB) naar volle tevredenheid uitgevoerd.

In vervolg op het overleg heb ik uw Kamer een brief¹ gestuurd, waarin onder meer een indruk is gegeven van de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen in grotere gezinnen.

In deze brief komen thans nog de volgende onderwerpen aan de orde:

- Paragraaf 2: een aantal voorstellen voor aanpassing van de AKW
- Paragraaf 3: onderzoek naar een degressief kinderbijslagstelsel (zie ook bijlage 1)
- Paragraaf 4: de vraag of in 2006 een bijzondere verhoging van de kinderbijslag zou kunnen worden toegepast
- Paragraaf 5: de plaats van de Nederlandse kinderbijslag in internationaal perspectief (zie ook bijlage 2)
- Paragraaf 6: slotwoord.

2. Voorstellen voor aanpassing van de AKW

De AKW is in essentie een relatief eenvoudige wet. De meeste burgers zijn op de hoogte van hun rechten en plichten op kinderbijslaggebied. Ook in de uitvoering worden niet veel problemen ondervonden. Dit laat onverlet, dat de AKW op enkele onderdelen voor vereenvoudiging vatbaar is. Ook de maatschappelijke situatie van dit moment en het doorvoeren van veranderingen in verband hiermee op belendende terreinen, geeft aanleiding tot aanpassing van de AKW.

Tot slot dient de AKW op een enkel onderdeel te worden aangepast aan ontwikkelingen in de jurisprudentie. Ik ben voornemens de volgende maatregelen te treffen:

1. Invoering fictieve onderhoudsbijdrage
 2. Uitwerking begrip «eigen kind» in de AKW
 3. Aansluiting bij Leerplichtwet voor kinderen van 16 en 17 jaar
 4. Aanpassingen ten aanzien van werklozen van 16 en 17 jaar
- Hieronder volgt een beschrijving van deze maatregelen.

1. Invoering fictieve onderhoudsbijdrage

In bepaalde gevallen moet een verzekerde, om aanspraak te kunnen maken op kinderbijslag, voldoen aan een onderhoudsvoorwaarde. Aan de onderhoudsvoorwaarde moet worden voldaan, indien aanspraak wordt gemaakt op kinderbijslag ten behoeve van een uitwonend kind (ongeacht de leeftijd) of ten behoeve van een kind van 16 of 17 jaar. Bij de vaststelling of voldaan is aan de onderhoudsvoorwaarde is sinds 1 oktober 1995 het eventuele inkomen van een kind bepalend. Indien het inkomen van een kind onder een bepaalde grens blijft (op dit moment € 1175 per kwar-

¹ Brief van 27 januari 2005, Kamerstukken II, 2004–2005, 29 287, nr. 4.

taal)), wordt aangenomen, dat aan de onderhoudsvoorwaarde wordt voldaan.

In sommige situaties moet echter toch – ook al bedraagt het inkomen van een kind minder dan € 1175 per kwartaal – worden onderzocht of de verzekerde een bepaalde bijdrage levert in het onderhoud van een kind. Dat is het geval, indien het niet vanzelfsprekend is dat het kind door de verzekerde wordt onderhouden. Te denken valt aan de situatie dat een kind tot het huishouden van een ander behoort, of in een inrichting verblijft. Indien de verzekerde in die situatie in belangrijke mate bijdraagt in het onderhoud van het kind (dat wil zeggen een minimale bijdrage levert van thans € 386 per kwartaal), bestaat recht op kinderbijslag. Naar aanleiding van schriftelijke vragen van de leden Noorman-den Uyl en Timmer van de PvdA-fractie van 15 september 2003, de antwoorden daarop, het in vervolg hierop gevoerde debat d.d. 19 november 2003 en de schriftelijke reactie van mijn ambtsvoorganger van 24 mei 2004¹, wil ik het volgende opmerken.

Vanwege het ontbreken van inkomensafhankelijke elementen aan de uitkeringskant van de AKW, ligt het niet voor de hand een inkomensafhankelijke onderhoudsbijdrage te introduceren. In plaats daarvan stel ik voor een gedeeltelijk fictieve onderhoudsbijdrage te introduceren van € 9 voor iedere dag dat een kind bij de verzekerde verblijft. Dit bedrag komt overeen met het bedrag opgenomen in de Uitvoeringsregeling Inkomstenbelasting 2001, dat voor aftrek in aanmerking kan worden genomen voor weekendverblijf thuis van een overigens in een instelling verblijvend gehandicapt familielid. Bij de fictieve onderhoudsbijdrage wordt uitgegaan van kosten voor thuiswonende kinderen waarmee een gemiddeld gezin in ieder geval te maken heeft. Bij de aldus berekende fictieve onderhoudsbijdrage kunnen geteld worden de werkelijke, aantoonbare uitgaven die de verzekerde ten behoeve van het kind heeft gedaan. De som van deze bedragen wordt getoetst aan de minimale onderhoudsbijdrage van – thans – € 386 per kwartaal. Door het hanteren van een fictieve onderhoudsbijdrage kunnen uitgaven in aanmerking worden genomen, waarvan de verzekerde niet eenvoudig kan aantonen dat hij die ten behoeve van het kind heeft gedaan.

2. Uitwerking begrip «eigen kind» in de AKW

Recht op kinderbijslag bestaat voor eigen, aangehuwde of pleegkinderen. Het begrip «eigen kind» heeft in de AKW geen uitwerking gekregen. De SVB heeft tot nog toe onder eigen kinderen steeds verstaan de kinderen van de vrouwelijke verzekerde die² als hun moeder wordt aangemerkt en de kinderen van de mannelijke verzekerde die³ als hun vader wordt aangemerkt.

Op 15 april 2005 heeft de Centrale Raad van Beroep (CRvB) evenwel uitspraak⁴ gedaan in verband waarmee het noodzakelijk is het begrip eigen kind ruimer te interpreteren. Als eigen kinderen moeten tevens worden aangemerkt de kinderen van de mannelijke verzekerde waarvoor deze verplicht⁵ is bij te dragen aan de kosten van verzorging en opvoeding, mits deze kinderen niet reeds als eigen kind van een andere man⁶ zijn aangemerkt.

In situaties waarin buitenlands recht van toepassing is, volgt uit de uitspraak van de CRvB dat de vraag of sprake is van een eigen kind moet worden beantwoord aan de hand van het nationale recht dat op grond van internationaal privaatrecht van toepassing is. Daarnaast wordt in die situaties door de SVB als eigen kind van een man aangemerkt het kind dat door die man is verwekt en dat niet reeds een andere man als juridische vader heeft.

De SVB voert het begrip «eigen kind» thans reeds op bovenomschreven wijze uit.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 15.

² Op grond van artikel 1:198 van het Burgerlijk Wetboek (BW) (betreffende moederschap).

³ Op grond van artikel 1:199 BW (inzake vaderschap).

⁴ 00/744 AKW

⁵ Op grond van artikel 1:394 BW (betreffende de onderhoudsplicht van de verwekker).

⁶ Op grond van artikel 1:199 BW.

Ik stel voor de uitwerking van het begrip eigen kind – omwille van de kenbaarheid – in de AKW op te nemen.

3. Aansluiting bij Leerplichtwet voor kinderen van 16 en 17 jaar

Een jongere van 16/17 jaar wordt thans in het kader van de AKW als «onderwijs volgend» aangemerkt, indien het gedurende gemiddeld 213 klokuren per kwartaal in verband met onderwijs of een beroepsopleiding lessen of stages volgt.

Bij brief¹ van 4 november 2005 heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) uw Kamer geïnformeerd over de Aanpak Voortijdig Schoolverlaten. Eén van de maatregelen die hierin wordt genoemd, is het onderzoeken van de consequenties van het vervangen van de huidige partiële leerplicht voor 17-jarigen door een volledige leerplicht. Met haar brief van 21 november 2005 heeft de minister van OCW u in kennis gesteld van het onderzoeksrapport voor aanpassing van de partiële leerplicht. In het onderzoeksrapport wordt hiervoor een drietal opties genoemd. Bij Voorjaarsnota 2006 zal een integrale afweging worden gemaakt en vindt besluitvorming plaats. Ik onderschrijf dit van harte. De vaste commissie van OCW van de Tweede Kamer heeft op 24 november tijdens een algemeen overleg aangegeven, dat haar voorkeur uitgaat naar verlenging van de volledige leerplicht tot de 18e verjaardag.

Met het vervangen van de partiële leerplicht voor 17-jarigen door een volledige leerplicht, ligt het voor de hand de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag ten aanzien van 16- en 17-jarige kinderen aan te passen. Ik stel dan ook voor het huidige klokurencriterium in de AKW te vervangen door een nieuw criterium. Voor dit nieuwe criterium zal aansluiting worden gezocht bij de Leerplichtwet.

Verder is het opleggen door de overheid van een verplichting tot schoolgaan niet te verenigen met een tegemoetkoming van overheidswege in de vorm van kinderbijslag voor kinderen die niet meer naar school gaan. Aan de andere kant realiseer ik me, dat er ondanks de leerplicht kinderen zullen zijn, die de school voortijdig verlaten. Het is zaak deze kinderen direct in beeld te krijgen.

Samen met de Minister van OCW zal worden bezien op welke wijze aan het voornemen tot aansluiting bij de Leerplichtwet en handhaving ervan uitwerking kan worden gegeven.

4. Aanpassingen ten aanzien van werklozen van 16 en 17 jaar

Voor kinderen van 16 en 17 jaar kan onder voorwaarden recht bestaan op kinderbijslag.

Het is afhankelijk van de te kiezen optie voor aanpassing van de partiële leerplicht, op welke wijze de grenzen voor het recht op kinderbijslag ten aanzien van werkloze kinderen in de AKW kunnen worden vormgegeven. Zoals eerder gemeld, vindt over de wijze van aanpassing van de partiële leerplicht bij Voorjaarsnota 2006 integrale afweging en besluitvorming plaats. Afhankelijk van de te kiezen optie kan voor kinderen die niet meer leerplichtig zijn (bijvoorbeeld door het behalen van de startkwalificatie voor het bereiken van de 18-jarige leeftijd), niet meer daadwerkelijk onderwijs volgen en de 18-jarige leeftijd nog niet hebben bereikt (dan immers is het bijstandsregime op hen van toepassing), onder bepaalde voorwaarden recht op kinderbijslag blijven bestaan. Uit oogpunt van synergie en modernisering, stel ik voor de voorwaarden die thans in de AKW ten aanzien van werkloze kinderen worden gesteld, te vervangen door die van de Wet Werk en Bijstand (WWB), en de gemeenten hierover aan de SVB te laten adviseren. Kort samengevat betekent dit, dat een werkloos kind, dat ingeschreven is bij het CWI in de nieuwe situatie verplicht is om:

- a. naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen en te aanvaarden,

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 26 695, nr. 27.

- b. gebruik te maken van een door de gemeente aangeboden voorziening gericht op arbeidsinschakeling, en
- c. mee te werken aan een onderzoek naar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling.

3. Onderzoek naar degressief kinderbijslagstelsel

Op verzoek van leden van de fractie van de VVD tijdens het debat van 19 november 2003 zijn de mogelijkheden van een degressief kinderbijslagstelsel onderzocht. In bijlage 1 bij deze nota wordt een verslag van het onderzoek gepresenteerd.

In het onderzoek is ingegaan op de mogelijkheid van invoering van een degressief kinderbijslagstelsel (gedefinieerd als: een afnemend kinderbijslagbedrag per kind, naarmate het gezin groter is), rekening houdend met kostendekkendheid en gezinsgrootte. Bij het onderzoek zijn de resultaten van het CBS-onderzoek «Equivalentiefactoren 1995–2000» betrokken.

Aan dit CBS-onderzoek kunnen argumenten worden ontleend die zowel pleiten voor een progressief als een degressief kinderbijslagstelsel. Uit het CBS-onderzoek blijkt namelijk enerzijds dat de totale bestedingen aan kinderen toenemen met het aantal kinderen. Dit betekent dat de bestedingsruimte van gezinnen, met het toenemen van het aantal kinderen, afneemt. Op basis hiervan kan een progressief kinderbijslagstelsel worden verdedigd, gebaseerd op gezinsdraagkracht. Anderzijds blijkt ook uit het CBS-onderzoek, dat de bestedingen aan kinderen minder dan evenredig met het aantal kinderen toenemen. Dit komt onder andere doordat de bestedingen per kind dalen, doordat zich schaalvoordelen voordoen. Indien de dalende bestedingen automatisch voortvloeien uit de schaalvergroting (doordat bijvoorbeeld de kosten van een woning over meer personen kunnen worden verdeeld), kan een degressief stelsel worden verdedigd.

Een voor de hand liggende verklaring van de dalende bestedingen per kind kan echter ook zijn de noodzaak voor ouders om kosten te beheersen, vanwege de beperkte bestedingsruimte. Bij een degressief stelsel zou deze bestedingsruimte nog meer worden verkleind. Hierdoor worden de mogelijkheden voor ouders om bij te dragen aan de ontplooiing van hun kinderen beperkt. Ook zouden de inkomensverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen worden vergroot. Dit staat op gespannen voet met de in paragraaf 1 weergegeven doelstelling van de kinderbijslag. Om die reden is het kabinet van oordeel, dat invoering van een degressief kinderbijslagstelsel moet worden afgewezen.

4. Bijzondere verhoging kinderbijslag in 2006?

Tijdens het debat van 19 november 2003 is door mijn ambtsvoorganger toegezegd te bezien of in 2006 een bijzondere verhoging van de kinderbijslag kan worden toegepast. Het kabinet heeft bij de besluitvorming rondom de maatregelen voor 2006 voor gezinnen met kinderen besloten tot de volgende maatregelen:

- Zoals bekend, wordt in 2006 de gestroomlijnde en gebundelde kinderkorting ingevoerd. Hiertoe zijn de vier fiscale kinderkortingen samengevoegd. De nieuwe kinderkorting bedraagt, inclusief de verhoging waartoe tijdens de behandeling van de begroting van SZW is besloten, maximaal € 924 voor gezinnen met kinderen en een inkomen tot circa € 28 500. Voor gezinnen met een inkomen hoger dan circa € 28 500 wordt de kinderkorting afgebouwd met ongeveer 5,75%. Door het samenvoegen van de vier fiscale kinderkortingen wordt het geheel aan regelingen transparanter. Bovendien neemt de nieuwe kinderkorting minder snel af bij het stijgen van het inkomen in het gezin, waardoor de marginale druk wordt verminderd.

- Verder wordt de aanvullende fiscale combinatiekorting in 2006 verhoogd met € 214. De aanvullende combinatiekorting komt hiermee op een totaal bedrag van € 608.
- Ook in de sfeer van de kinderopvang vindt in 2006 een intensivering plaats. Voor de kinderopvang wordt in dat jaar € 200 miljoen extra ingezet. Het grootste gedeelte hiervan wordt besteed aan verhoging van de kinderopvangtoeslag.

Daarnaast zullen in 2006 positieve inkomenseffecten optreden voor gezinnen met kinderen en een inkomen boven modaal als gevolg van de afschaffing van het lesgeld voor 16- en 17-jarigen en het vervallen van de premie voor kinderen in de particuliere ziektekostenverzekering.

Al deze maatregelen in ogenschouw nemend, heeft het kabinet besloten niet tot bijzondere verhoging van de kinderbijslag in 2006 over te gaan.

5. De plaats van de Nederlandse kinderbijslag in internationaal perspectief

De Kamer heeft mijn ambtsvoorganger verzocht om bij gelegenheid van het uitbrengen van de AKW-nota het Nederlandse kinderbijslagstelsel in internationaal perspectief te plaatsen.

In mijn brieven van 27 januari en 10 februari 2005¹ heb ik een overzicht geleverd van de kinderbijslagbedragen in verschillende landen in 2002. Dit biedt echter niet voldoende inzicht in wat overheden voor kinderen doen. Zoals destijds ook al aangegeven, hebben landen verschillende mogelijkheden om bij te dragen in de kosten van kinderen. Er bestaan generieke regelingen als kinderbijslagregelingen en fiscale regelingen en regelingen die een bepaald doel dienen (specifieke regelingen, zoals kinderopvangregelingen of scholing), allen al dan niet inkomensafhankelijk. De stelsels van tegemoetkomingen in de kosten van kinderen in de diverse landen zijn heel gevarieerd. Welk aspect van het stelsel in een land de nadruk krijgt, is afhankelijk van politieke waardering.

In bijlage 2 wordt van de stelsels in verschillende landen een indruk gegeven.

6. Tot slot

Uit recent onderzoek van TNS/NIPO in opdracht van de SVB blijkt dat er een groot maatschappelijk draagvlak bestaat voor het meebetalen aan kinderbijslag, kinderkortingen en kinderopvang. Het kabinet voelt zich hierdoor gesteund in zijn opvatting, dat een inkomensaanvullend instrumentarium terzake nodig is. Dat moet de basis vormen om ouders meer financiële compensatie te bieden voor de uitgaven voor de ontplooiingsmogelijkheden van hun kinderen. De AKW maakt deel uit van dit instrumentarium.

Het kabinet wil het maatschappelijk draagvlak behouden en zo mogelijk vergroten. In dit verband moeten we ons inspannen om het kinderbijslagbudget verantwoord te besteden. Met de in deze brief voorgestelde maatregelen wordt beoogd een bijdrage te leveren aan die verantwoorde besteding. Het kabinet stelt het op prijs over de gepresenteerde voorstellen met uw Kamer van gedachten te wisselen. Op basis van de gevoerde discussie zullen de voorstellen in een wetsvoorstel en lagere regelgeving worden uitgewerkt.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 287, nrs. 4 en 5.