

Vergaderjaar 2004–2005

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. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 januari 2005

Op 1 december 2004 werd een algemeen overleg gevoerd met de vaste commissie van SZW over het kabinetsstandpunt van 28 mei 2004 over integratie en stroomlijning van kinderregelingen, het al dan niet inkomensafhankelijk maken van de kinderbijslag, en (fasering van) de afbouw van de correctie op het verzamelinkomen bij inkomensafhankelijke regelingen (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 287, nr. 2), alsmede over de brief van 30 juni 2004 inzake uitgaven aan kinderen en kostendekkendheid van kindgerelateerde tegemoetkomingen (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 258, nr. 16). Tijdens dit overleg heb ik een aantal toezeggingen gedaan. Op die toezeggingen ga ik in het navolgende in.

Kinderbijslagbedragen

Tijdens het overleg van 1 december heb ik desgevraagd toegezegd een overzicht te leveren van de kinderbijslagbedragen in de landen, genoemd in tabel 18, van het bij vermeld kabinetsstandpunt gevoegde rapport van de werkgroep HIAR. Deze kinderbijslagbedragen staan in tabel 1. Het gaat om een weergave van de bedragen voor een kind van 3–12 jaar over het jaar 2002. Voor de landen waar een inkomensafhankelijk kinderbijslagstelsel geldt, zijn de maximumbedragen in de tabel opgenomen. In individuele gevallen zou het kinderbijslagbedrag in die landen derhalve lager kunnen zijn. Ik wil benadrukken, dat in de tabel uitsluitend de kinderbijslagbedragen zijn weergegeven. Landen hebben echter verschillende mogelijkheden om bij te dragen in de kosten van kinderen. Dat kan in de vorm van een kinderbijslagregeling, maar ook door gezinstoeslagen in uitkeringen en in de belastingsfeer, al dan niet inkomensafhankelijk vormgegeven. In de meeste gevallen is sprake van een combinatie van

deze verschillende mogelijkheden. Hiermee moet rekening gehouden worden bij de beoordeling van onderstaande tabel.

Tabel 1 Kinderbijslagbedragen per jaar in verschillende landen, 2002

	Maximum kinderbijslag voor het eerste kind, leeftijd kind 3–12 jaar		
	Nationale munt	in Euro	% van modaal
Australië	3 303	1 943	7
Oostenrijk	1 483	1 483	6
België	1 102	1 102	4
Canada	1 293	862	3
Denemarken	11 300	1 527	4
Finland	6 420	6 420	4
Frankrijk	1 876	1 876	9
Duitsland	1 848	1 848	6
Griekenland	106	106	1
Ierland	1 028	1 028	4
Israel (2001)	2 052	362	
Italië	1 010	1 010	5
Japan	60 000	458	1
Luxemburg	2 609	2 609	8
Nederland	838	838	3
Nieuw Zeeland	2 444	1 286	6
Noorwegen	11 664	1 458	4
Portugal	315	315	4
Spanje	291	291	2
Zweden	11 400	1 253	5
Verenigd Koninkrijk	819	1 187	4
Verenigde Staten	1 056	935	3

Bron: Benefits and wages, OECD December 2004

Wisselkoers 2003 ECB Monthly bulletin nov 2004, Israel: 6,4

Israel (2001): Bradshaw, child benefits in 22 countries, 2003

Uitgaven voor kinderen

Tijdens het algemeen overleg van 1 december heb ik ook toegezegd de door het CBS berekende uitgaven voor kinderen nader toe te lichten en in te gaan op gegevens van het Nibud.

Naar aanleiding van vragen van de Tweede Kamer over de inkomenspositie van gezinnen met kinderen (Handelingen II, vergaderjaar 2002–2003, nr 42, blz. 2985–2986) heb ik het CBS gevraagd het onderzoek naar de uitgaven die gezinnen doen voor hun kinderen te actualiseren. In de brief van 30 juni 2004 heb ik de Kamer daarover geïnformeerd. In de CBS publicatie Sociaal economische trends, 2004, aflevering 3 worden de belangrijkste resultaten beschreven.

Het CBS heeft in dit onderzoek alle uitgaven binnen een huishouden verdeeld over de binnen dat huishouden aanwezige leden. Voor zover uitgaven niet voor specifieke personen zijn gedaan, worden deze toch aan de verschillende huishoudensleden toegerekend. De uitgaven die huishoudens doen voor hun kinderen betreffen dus ook toegerekende extra woonlasten welke samenhangen met het feit dat kinderen woonruimte nodig hebben.

In de brief van 30 juni is een vergelijking gemaakt tussen het totaal aan uitgaven dat aan kinderen toegerekend kan worden met het totaal aan financiële tegemoetkomingen. Bij de tegemoetkomingen is ook rekening gehouden met de hogere bijstandsnorm van 20% voor alleenstaande ouders en de fiscale alleenstaande ouderkorting. Tegenover deze extra tegemoetkomingen in verband met de aanwezigheid van kinderen staan alle uitgaven (inclusief extra woonlasten) die bij eenoudergezinnen aan kinderen toegerekend kunnen worden. Op deze wijze ontstaat ook voor

deze groep een goed beeld van de mate waarin uitgaven voor kinderen gedekt worden door tegemoetkomingen voor kinderen.

In het CBS onderzoek zijn ook de uitgaven voor kinderopvang meegenomen. Deze uitgaven zijn verwerkt in tabel 1 en 2 uit de brief van 30 juni. Bij de vergelijking van uitgaven voor kinderen met de tegemoetkomingen zijn de uitgaven voor kinderopvang echter buiten beschouwing gelaten. Dit omdat deze uitgaven niet door alle ouders met kinderen worden gedaan en bovendien sterk afhankelijk zijn van de arbeidsverdeling tussen partners. Ook de tegemoetkomingen in de kosten van kinderopvang zijn buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek van het CBS heeft betrekking op de jaren 1995–2000. De beschikbare gegevens van deze onderzoeksjaren moesten worden samengevoegd om voldoende waarnemingen te verkrijgen zodat een betrouwbaar beeld geschetst kan worden van de verdeling van uitgaven over gezinsleden. Omdat deze verdeling in de loop der jaren vrij stabiel blijkt te zijn, levert dit geen vertekend beeld op. De resultaten over de periode 1995–2000 kunnen daarom ook gebruikt worden om een beeld te krijgen over de uitgaven voor kinderen over de latere jaren. Over de jaren 2001 en 2002 heeft het CBS geen bestedingsgegevens verzameld. Een nieuwe actualisatie is daardoor pas over een aantal jaren mogelijk.

De resultaten van het CBS onderzoek blijven ook bruikbaar na de wijzingen in de financiering van de ziektekosten. De ziektekostenpremies worden niet tot de uitgaven gerekend maar worden in mindering gebracht op het inkomen. De stelselherziening beïnvloedt dus het inkomen, niet de uitgaven. Alleen niet verzekerde uitgaven behoren tot de consumptie. Deze uitgaven zijn in het CBS onderzoek deels toegerekend aan de kinderen.

De door het CBS berekende uitgaven voor kinderen worden ook door het Nibud gebruikt, ondermeer bij de advisering over de berekening van kinderalimentatie. De gegevens op basis waarvan het CBS de uitgaven voor kinderen heeft berekend vormen voor het Nibud een belangrijke informatiebron. Zo stelt het Nibud referentiebudgetten samen voor verschillende huishoudenssituaties, waaronder gezinnen met kinderen. Huishoudens kunnen hun eigen bestedingspatroon vergelijken met dit referentiebudget.

Daarnaast doet het Nibud regelmatig gericht onderzoek naar de inkomsten en uitgaven van scholieren (Nibud scholierenonderzoek) of naar specifieke groepen (onderzoek grote gezinnen).

Grote gezinnen

Tijdens het algemeen overleg van 1 december heb ik verder toegezegd te zullen bezien of een indicatie kan worden gegeven van de kostendekkendheid van kindgerelateerde tegemoetkomingen in gezinnen met meer dan drie kinderen.

Vanwege het geringe aantal grote gezinnen in het onderzoek van het CBS, is het niet mogelijk op basis van feitelijke waarnemingen een betrouwbaar beeld te geven van de verdeling van de uitgaven van gezinnen met meer dan drie kinderen over de huishoudensleden. Het is wel mogelijk dit te benaderen door het verband dat bestaat tussen de omvang van de uitgaven aan kinderen en het aantal kinderen voor gezinnen met minder dan vier kinderen te extrapoleren naar de grotere gezinnen. De resultaten van deze extrapolatie liggen in lijn met het onderzoek van het Nibud naar de kosten van kinderen in grote gezinnen. Dit geeft aan dat de extrapolatie

waarschijnlijk een redelijk beeld geeft van de uitgaven van kinderen in grote gezinnen.

Om een indruk te geven van de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen voor kinderen in grote gezinnen is in onderstaande tabellen een berekening gemaakt voor gezinnen met één, drie, vier en vijf kinderen. De situaties met één en drie kinderen waren ook al opgenomen in de brief van 30 juni. Deze zijn opnieuw opgenomen om een vergelijking te kunnen maken.

Bij alleenverdieners (tabel 2) stijgt de kostendekkendheid met het aantal kinderen. Dit komt omdat de kinderbijslag evenredig toeneemt met het aantal kinderen terwijl de uitgaven voor kinderen minder toenemen naarmate het gezin groter wordt. Het deel van het inkomen dat aan kinderen wordt besteed neemt desondanks nog toe met de gezinsgrootte.

Tabel 2 Kostendekkendheid kinderregelingen naar gezinsgrootte voor modale alleenverdiener, 2004

	met kind 2 jr	met kind 0+2+4 jr	met kind 0+2+4+6 jr	met kind 0+2+4+6+8 jr
A. Besteedbaar inkomen exclusief Tegemoetkomingen voor kinderen	20 250**	20 270**	20 250	20 230
B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld)*	3 870	7 690	9 370	10 320
C. Tegemoetkomingen, waarvan	1 400	2 880	3 740	4 600
– Kinderbijslag	706	2 119	2 977	3 834
– Kinderkorting	473	537	537	537
– Combinatiekorting	224	224	224	224
– Alleenstaande ouderkorting	–	–	–	–
D. Netto uitgaven (= B – C)	2 470	4 810	5 630	5 720
E. Netto uitgaven in % inkomen (= D / A)	12%	24%	28%	28%
F. Kostendekkendheid (= C / B)	36%	37%	40%	45%

Bron: SZW

* SZW-benadering, exclusief kosten van kinderopvang

** Met de huidige stand van zaken komt het besteedbaar inkomen iets lager uit dan in de brief 30 juni, echter dit heeft geen gevolgen voor de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen.

Bij alleenstaande ouders (tabel 3) is de kostendekkendheid bij vier kinderen gelijk aan de kostendekkendheid bij drie kinderen (45%), bij vijf kinderen is deze iets hoger (48%). Alleenstaande ouders krijgen een hogere tegemoetkoming in de vorm van een alleenstaande ouderkorting van € 1381 plus aanvullende combinatiekorting van € 290. Doordat deze extra heffingskortingen een vaste component betreffen, onafhankelijk van het aantal kinderen, slaat het voordeel hiervan vooral neer bij de kleinere gezinnen.

Tabel 3 Kostendekkendheid kinderregelingen naar gezinsgrootte voor modale alleenstaande ouder, 2004

	met kind 2 jr	met kind 0+2+4 jr	met kind 0+2+4+6 jr	met kind 0+2+4+6+8 jr
A. Besteedbaar inkomen exclusief Tegemoetkomingen voor kinderen	20 120	20 060	20 000	19 950
B. Uitgaven aan kinderen (gemiddeld)*	6 360	10 220	12 050	13 090
C. Tegemoetkomingen, waarvan	3 070	4 550	5 410	6 270
– Kinderbijslag	706	2 119	2 977	3 834
– Kinderkorting	473	537	537	537
– Combinatiekorting	514	514	514	514

	met kind 2 jr	met kind 0+2+4 jr	met kind 0+2+4+6 jr	met kind 0+2+4+6+8 jr
- Alleenstaande ouderkorting	1 381	1 381	1 381	1 381
D. Netto uitgaven (= B - C)	3 290	5 670	6 640	6 820
E. Netto uitgaven in % inkomen (= D / A)	16%	28%	33%	34%
F. Kostendekkendheid (= C / B)	48%	45%	45%	48%

Bron: SZW

* SZW-benadering, exclusief kosten van kinderopvang

SP-voorstel inkomensafhankelijke kinderbijslag

Tot slot heb ik tijdens het algemeen overleg toegezegd te zullen reageren op het tijdens het overleg door de SP-fractie uitgereikte voorstel voor een inkomensafhankelijk kinderbijslagstelsel, getiteld «Kinderbijslag op maat voor de toekomst».

De SP stelt voor om het recht op kinderbijslag te laten vervallen voor gezinnen met een jaarinkomen van meer dan € 100 000. De jaarlijkse kinderbijslag per kind voor gezinnen met een inkomen tot € 20 000 zou dan met € 260 kunnen worden verhoogd tot € 1269,24. Bij een inkomen tussen € 20 000 en € 60 000 wordt volgens het voorstel de kinderbijslag afgebouwd van € 1269,24 tot € 1009,24 per jaar (het huidige niveau van het basiskinderbijslagbedrag). Bij een inkomen tussen € 60 000 en € 100 000 wordt het kinderbijslagbedrag per kind afgebouwd van € 1009,24 tot nihil.

Naar aanleiding van het voorstel van de SP-fractie merk ik het volgende op.

Zoals weergegeven in het kabinetsstandpunt van 28 mei 2004 inzake (o.a.) een inkomensafhankelijk kinderbijslagstelsel (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 287, nr.2), wijst het kabinet invoering van inkomensafhankelijke kinderbijslag af. Doelstelling van de kinderbijslag is het verkleinen van inkomensverschillen tussen huishoudens met kinderen en huishoudens zonder kinderen. Een belangrijke overweging om de kinderbijslag niet inkomensafhankelijk vorm te geven is de verhoging van de marginale druk die daarvan het gevolg zou zijn. De SP-fractie stelt, dat de toename van de marginale druk als gevolg van haar voorstel zeer acceptabel is, namelijk 0,65% per kind bij inkomens tussen € 20 000 en € 60 000 en 2,5% per kind bij inkomens tussen € 60 000 en € 100 000. Daarbij moet echter bedacht worden dat het om een partieel effect gaat dat cumuleert met de marginale druk in het afbouwtraject van andere inkomensafhankelijke regelingen en bij de fiscale kinderkortingen die, in tegenstelling tot de kinderbijslag, wel inkomensafhankelijk zijn vormgegeven.

Bij het al dan niet inkomensafhankelijk vormgeven van (kinder)regelingen dient altijd een evenwicht te worden gevonden tussen drie zaken: 1) de hoogte van de tegemoetkoming aan de onderkant van het inkomensgebouw, die het niveau van inkomensbescherming bepaalt, 2) het afbouwtraject en de marginale druk die daaruit resulteert in verband met het effect op de arbeidsparticipatie en 3) de budgettaire kosten. Daarbij geldt dat de marginale druk relevant is voor het hele inkomensgebouw. Voor hogere inkomens kan de marginale druk de beslissing beïnvloeden of de partner gaat werken of dat één van beide partners meer gaat werken.

Het Nederlandse stelsel van tegemoetkomingen in de kosten van kinderen bestaat uit een inkomensafhankelijke component (kinderbijslag) en een inkomensafhankelijke component (kinderkortingen in de fiscale sfeer). Deze regelingen moeten als complementaire instrumenten worden beschouwd.

Zoals eerder gesteld, is doelstelling van de kinderbijslag het verkleinen van de verschillen in inkomens tussen gezinnen met kinderen en gezinnen zonder kinderen. Door middel van de fiscale kinderkortingen kan gerichte inkomensondersteuning worden geboden. Evident is, dat van een volledig inkomensafhankelijk vormgegeven stelsel van tegemoetkomingen in de kosten van kinderen het budgettair beslag kleiner zal zijn. Gerichte inkomensondersteuning aan de lage inkomens is, zoals hiervoor reeds betoogd, echter niet de enige doelstelling die wordt nagestreefd. Van belang is ook, dat de inkomensverhouding tussen gezinnen met en zonder kinderen wordt verbeterd en dat de arbeidsparticipatie niet wordt ontmoedigd.

Het gaat derhalve om het zoeken van evenwicht tussen verschillende doelstellingen. Het kabinet is van mening dat het huidige stelsel van een inkomensafhankelijke kinderbijslag en inkomensafhankelijke fiscale kinderkortingen dit evenwicht biedt.

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