

Vergaderjaar 2006–2007

**30 912**

## **Regels inzake de aanspraak op een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten van kinderen (Wet op de kindertoeslag)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **Inleiding**

De staatssecretaris van Financiën heeft namens de regering in een brief aan de Kamer (brief van de staatssecretaris van Financiën van 6 november 2005, Kamerstukken II 2005/06, 30 300 IXB, nr. 12) erkend dat er bij een aantal huishoudens sprake is van een verzilveringsprobleem bij de fiscale heffingskortingen. Alleenstaande ouders en alleenverdieners met een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML-niveau) hebben geen baat meer bij (een verhoging van) onder andere kindgerelateerde heffingskortingen.

In die brief is aangegeven, dat ingezet wordt op de introductie van een kindertoeslag. Toegezegd is dat in kaart zal worden gebracht op welke wijze kindgerelateerde heffingskortingen kunnen worden omgezet in een kindertoeslag. Het onderhavige wetsvoorstel regelt de kindertoeslag die in de plaats komt van de kinderkorting.

##### **Het verzilveringsprobleem**

Dit wetsvoorstel is een reactie op de motie Crone (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 306, nr. 50) waarin verzocht wordt om de ouderen- en kinderkorting uitkeerbaar te maken. De regering heeft in reactie hierop aangekondigd alle inkomensafhankelijke kinderregelingen in één regeling te willen onderbrengen. Dit wetsvoorstel zet daartoe een eerste stap door de kinderkorting om te zetten in een kindertoeslag. Met de integratie van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten (WTOS) in 2009 zal de regeling compleet zijn.

Met dit voorstel wordt niet alleen tegemoet gekomen aan de wens van de Kamer om belastingplichtigen te compenseren die een heffingskorting niet of niet geheel kunnen incasseren (het zogenoemde verzilveringsprobleem), welke leidend is geweest, maar ook aan de wens om de inkomensafhankelijke kinderregelingen te integreren. Hierbij is de keuze gemaakt om dit via een regeling aan de uitgavenkant te doen. Het probleem dat bijvoorbeeld de werkende alleenstaande ouders en de

alleenverdiener (WML) geen of minder baat hebben bij (een verhoging van) de kinderkorting is daarmee direct opgelost.

Dit wetsvoorstel bevat geen soortgelijke regeling voor andere heffingskortingen. Dit acht de regering vanuit principieel oogpunt niet wenselijk omdat het uitbetalen van heffingskortingen, waarmee de facto belastingen worden uitgekeerd, niet in het fiscale stelsel past. Bovendien zou een algemene verzilveringsregeling aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben. Bij brief is de Kamer bericht welke argumenten voor de regering doorslaggevend zijn om de ouderenkorting niet om te vormen tot een toeslag.<sup>1</sup> Hierin is onder meer aangegeven dat de verzilveringsproblematiek die zich bij ouderen voor kan doen, en die ook in de motie Crone genoemd is, door eerdere kabinetsmaatregelen zoals de introductie van de AOW-tegemoetkoming en de Tegemoetkomingsregeling Buitengewone Uitgaven (Tbu) al drastisch is gereduceerd. Daarnaast is de verzilveringsproblematiek van ouderen vaak van voorbijgaande aard, of inherent aan de samenstelling van het inkomen. Bij een (cumulatie) van aftrekposten zoals de hypotheekrenteaftrek of de giftenaftrek zal dit zich eerder voordoen dan bij standaardhuishoudens.

### **Vormgeving**

Door omzetting van de kinderkorting in de kindertoeslag wordt de kinderkorting afgeschaft en daardoor uit de fiscaliteit gehaald. Hiervoor in de plaats wordt een kindertoeslag geïntroduceerd binnen het uitgavenkader van de sociale zekerheid. De doelstelling van het voorstel is gelijk aan de doelstelling van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) namelijk het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. In verband hiermee sluit de in deze wet voorgestelde kindertoeslag zoveel mogelijk aan bij de AKW. De doelgroep van de kindertoeslag stemt in beginsel overeen met die waarvoor de kinderkorting is bedoeld. Een belangrijk verschil met de AKW is dat voorliggend voorstel net als de kinderkorting een tegemoetkoming geeft per huishouden én dat de kindertoeslag net als de kinderkorting gebaseerd is op draagkracht. Dit betekent dat kindertoeslag afneemt naarmate het vermogen van ouders om zelf bij te dragen in de kosten van een kind toeneemt. Hierdoor is de inkomensaanvulling als tegemoetkoming voor ouders met een hoog inkomen lager dan voor ouders met een laag inkomen. Dit aspect komt nu ook tot uitdrukking in de kinderkorting. Deze korting biedt inkomensondersteuning specifiek gericht op lage inkomens en is daarom inkomensafhankelijk vormgegeven. De voorgestelde kindertoeslag volgt datzelfde principe. De lage inkomensgroepen met kinderen ontvangen de maximale kindertoeslag, terwijl vanaf een bepaald inkomen een afbouwpercentage geldt, waardoor naarmate het inkomen van de ouders stijgt de kindertoeslag afneemt, uiteindelijk tot nihil. Om die reden valt de kindertoeslag onder de reikwijdte van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). Dit betekent dat de bepalingen van de Awir op de kindertoeslag van toepassing zijn, tenzij in dit voorstel hiervan is afgeweken. De kindertoeslag wordt uitbetaald via een voorschotsysteem in maandelijkse termijnen, gevolgd door een definitieve toekenning achteraf. Ook is uitsluitend een eenmalige toekenning achteraf mogelijk. De Belastingdienst/Toeslagen voert de kindertoeslag uit.

### **Internationale aspecten van de kindertoeslag**

#### *De Europese Unie*

De kindertoeslag op grond van deze wet kan worden aangemerkt als een gezinsbijslag als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel h, van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de socialezekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen (hierna: Verordening

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2006–2007, 30 306, nr. 76.

(EEG) nr. 1408/71). Het doel van de kindertoeslag is het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Dit betekent dat de kindertoeslag voldoet aan de definitie van gezinsbijslag zoals gedefinieerd in artikel 1 sub u) i) van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Het feit dat de kindertoeslag niet uit premie-opbrengsten wordt gefinancierd, maar uit openbare middelen en het feit dat de hoogte van de toeslag afhankelijk is van de draagkracht van de ouder, doet hieraan niet af.

De toepasselijkheid van Verordening (EEG) nr. 1408/71 heeft de volgende gevolgen voor de toepassing van de Wet op de kindertoeslag. In beginsel geldt dat uitsluitend het werkland bevoegd is om gezinsbijslagen toe te kennen. Dit beginsel wordt doorbroken in geval er sprake is van cumulatie van rechten op gezinsbijslagen in twee lidstaten. Het uitgangspunt blijft dat er over een zelfde periode slechts één gezinsbijslag kan worden toegekend, gelet op het feit dat het betalen van parallelle bijslagen moet worden voorkomen.

De Verordening bevat prioriteitsregels in geval van cumulatie van rechten op gezinsbijslagen in twee lidstaten. Deze cumulatie kan zich voordoen in de situatie waarin gelijktijdig recht op gezinsbijslagen bestaat in enerzijds het woonland – op grond van ingezetenschap – en anderzijds het werkland, dan wel dat er door beide ouders in verschillende lidstaten wordt gewerkt. De Verordening wijst in deze situaties de wetgeving aan van de lidstaat die primair de gezinsbijslag moet uitkeren; de gezinsbijslag uit de andere lidstaat wordt geschorst. Vanuit het land waarvan de gezinsbijslag wordt geschorst wordt een aanvulling betaald ter hoogte van het verschil, indien het totale bedrag aan gezinsbijslagen in dat land hoger is dan het totale bedrag aan gezinsbijslagen in het land dat primair de gezinsbijslag moet uitkeren.

#### *Bilaterale verdragslanden*

Gegeven het feit dat het doel van deze Wet op de kindertoeslag identiek is aan het doel van de AKW, te weten het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen, moet worden vastgesteld dat de kindertoeslag moet worden aangemerkt als kinderbijslag in de zin van de bilaterale verdragen in sociale zekerheid. Deze wet valt daarom onder de materiële werkingssfeer van de bilaterale verdragen, mits in de verdragen de kinderbijslag onder de werkingssfeer van het verdrag is gebracht. De toepasselijkheid van bilaterale verdragen heeft voor de toepassing van de Wet op de kindertoeslag als gevolg dat de kindertoeslag moet worden geëxporteerd naar de bilaterale verdragslanden, wanneer de kinderen in het desbetreffende verdragsland wonen.

Mede gelet op deze internationale aspecten en het feit, dat daarbij gebruik gemaakt kan worden van gegevens, die van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) worden verkregen, is voor de persoon, die aanspraak maakt op de kindertoeslag aangesloten bij de kring van verzekerden voor de AKW en wordt de toeslag toegekend aan degene aan wie de kinderbijslag wordt betaald. In de Algemene Maatregel van Bestuur ex artikel 46 Awir zal een regeling worden opgenomen, die bepaalt welke rangorde tussen kinderbijslag, kindertoeslag en kinderopvangtoeslag wordt gehanteerd als toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 leidt tot aanvulling van buitenlandse gezinsbijslagen door Nederland. Het voornemen is om hierbij primair uit te gaan van het betalen van de kinderbijslag.

#### **Samenwerking Belastingdienst/Toeslagen en SVB**

De Belastingdienst/Toeslagen heeft aangegeven, dat het voorstel alleen kan worden uitgevoerd als uitgegaan wordt van de gegevens die de SVB registreert ten behoeve van de vaststelling van het recht op kinderbijslag. Daartoe zal de registratie van kindgegevens bij de SVB zodanig moeten

worden omgevormd dat alle gegevens met betrekking tot ouder en kind zonder verdere controle door de Belastingdienst kunnen worden gebruikt. De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) in combinatie met de Awir biedt hiervoor de basis. De SVB wordt verantwoordelijk voor de juistheid van deze gegevens, en wordt het loket voor de ouder voor het doorgeven van mutaties op deze gegevens.

De Belastingdienst/Toeslagen neemt in alle gevallen met toepassing van de Awir een beschikking over de aanspraak op kindertoeslag waarbij in de uitvoering wordt aangesloten op de gegevens van de SVB over het recht op en uitbetaling van de AKW. De aanspraak op kindertoeslag ontstaat vanaf de maand na de maand, waarin het oudste kind is geboren of tot het huishouden is gaan behoren (bijvoorbeeld in geval van een pleegkind of een geadopteerd kind). Op dat punt wordt afgeweken van de AKW, waarin is bepaald dat de peildatum de eerste dag van het kwartaal is. Deze afwijking past echter binnen de Awir-systematiek. De door de Belastingdienst/Toeslagen genomen beschikking ziet zowel op toekenning, herziening, terugvordering als ook op sanctieoplegging. De bepalingen van bezwaar en beroep in de Awir zijn op deze beschikkingen van toepassing. Als de aanvrager van de kindertoeslag verzuimd heeft informatie aan de SVB door te geven, kan sprake zijn van overtreding van de inlichtingenverplichting in het kader van de Awir. In een dergelijk geval kan de Belastingdienst/Toeslagen op grond van de Awir overgaan tot het opleggen van een boete.

Bovenstaande systematiek heeft tot gevolg dat de toepassing van de Awir en de AKW uiteen kan lopen. Dit is inherent aan het feit dat de kindertoeslag een inkomensafhankelijke regeling is die valt onder de reikwijdte van de Awir. Het zal de burger via afgifte van afzonderlijke beschikkingen duidelijk zijn, dat de aanspraak op kindertoeslag door de Belastingdienst/Toeslagen op grond van de Awir wordt vastgesteld en dat de SVB met toepassing van de AKW beslist over de aanspraak op kinderbijslag. De kindertoeslag en de kinderbijslag zijn elk onderhevig aan een eigen rechtsregime en kennen een afzonderlijke rechtsgang.

Omdat niet alleen de kindertoeslag, maar ook de kinderbijslag en de kinderopvangtoeslag zijn aan te merken als gezinsbijslag in de zin van de Verordening, vergt het toepassen van de prioriteitsregels coördinatie tussen de verschillende uitvoeringsinstanties, te weten de Belastingdienst/Toeslagen en de SVB. Uit praktische overwegingen is ervoor gekozen de toepassing van de prioriteitsregels met betrekking tot voorliggend voorstel door de SVB te laten toepassen. De SVB vervult daarbij een tweetal taken.

De ene taak betreft het opvragen van inkomensgegevens van gerechtigden op een kindertoeslag bij organen in andere lidstaten of Zwitserland ten behoeve van de Belastingdienst/Toeslagen, alsmede het voorzien van deze organen van informatie met het oog op het vaststellen van de door hun te betalen gezinsbijslag. Bij de vervulling van deze taak fungeert de SVB als zogenoemd verbindingsorgaan als bedoeld in Verordening (EEG) nr. 1408/71. Deze taak van de SVB sluit aan bij de taak die de SVB al heeft voor het verwerken van gegevens in relatie tot het buitenland voor de vaststelling van het verzekerd zijn voor de volksverzekeringswetten. De andere taak betreft het verstrekken van gegevens aan de Belastingdienst/Toeslagen, zijnde het bevoegd orgaan voor de kindertoeslag op grond van Verordening (EEG) nr. 1408/71. Op basis van deze gegevens en op basis van de gegevens waarover de Belastingdienst/Toeslagen zelf de beschikking heeft, stelt de Belastingdienst/Toeslagen de aanspraak op en de hoogte van de kindertoeslag vast.

Ten aanzien van de rechthebbenden die in het buitenland wonen dan wel in Nederland wonen en in het buitenland werken zal de Belastingdienst/Toeslagen de kindertoeslag berekenen en zal de SVB op basis van de door de Belastingdienst/Toeslagen genomen beschikking zorgdragen voor de dienstverlening, uitbetaling, het toezicht en het terugvorderen van ten onrechte uitbetaalde kindertoeslag. Bij een cumulatie van rechten op gezinsbijslagen in het woonland én in het werkland zal de SVB het verschil tussen beide gezinsbijslagen op basis van de nog te treffen AMvB ex artikel 46 Awir aanvullen als het totale bedrag aan gezinsbijslagen in het woonland hoger is dan in het werkland.

Wanneer informatie uit het buitenland relevant is voor de inhoud van de door de Belastingdienst/Toeslagen te nemen beschikking omtrent de aanspraak op kindertoeslag, zal in een separaat wetsvoorstel worden voorgesteld de beslistermijn in de Awir met ten hoogste zes maanden te verlengen.

De samenwerking tussen Belastingdienst/Toeslagen en SVB zal worden neergelegd in een samenwerkingsconvenant.

### **Inkomenseffecten**

Door de omzetting van de kinderkorting in een kindertoeslag treedt een fors positief inkomenseffect op voor de werkende alleenstaande ouder met een inkomen op minimumloonniveau (+ 5,4%). Ook de werkende alleenverdiener met kinderen met een inkomen op minimumloonniveau profiteert (+ 2,4%; niet in standaardtabel), zie tabel hieronder.

Alleenstaande ouder	
sociaal minimum	0,0%
WML	5,4%
modaal	0,0%
1,5*modaal	0,0%
Alleenverdiener met kinderen	
sociaal minimum	0,0%
WML	2,4%
modaal	0,0%
1,5*modaal	0,0%
Tweeverdiener met kinderen	
modaal + ½*modaal met kinderen	0,0%
2*modaal + ½*modaal met kinderen	0,0%

### **Budgettaire gevolgen uitkeringslasten**

Er zijn circa 1,9 mln gezinnen met kinderen waarvan naar verwachting circa 1,2 mln gezinnen recht zullen hebben op de kindertoeslag. Het budgettaire beslag voor 2008 wordt geraamd op € 808 mln, waarvan € 61 mln betrekking heeft op de oplossing van het verzilveringsprobleem en € 11 mln voor onvoorzien zoals afgenomen niet gebruik, doordat deze regeling toegankelijker wordt ten opzichte van de kinderkorting. Door afschaffing van de kinderkorting zal € 736 mln bespaard worden. Deze ramingen zijn gemaakt op basis van de op 1 januari 2006 geldende bedragen voor de kinderkorting (zie artikel 2).

Belastingplichtigen die thans per saldo geen belasting verschuldigd zijn komen vanaf 1 januari 2008 met dit wetsvoorstel toch in aanmerking voor een kindertoeslag. Het overgrote deel van de uitgaven voor de kindertoeslag komen dus voort uit een overheveling van fiscale middelen ten behoeve van de kinderkorting naar de begroting van SZW.

De kindertoeslag is exporteerbaar. In de meeste gevallen gaat het om

gezinnen waarbij (één van) de ouders belastingplichtig (is) zijn in Nederland. Deze gezinnen hadden in de meeste gevallen ook recht op de kinderkorting. Het deel aan extra uitkeringslasten naar het buitenland door omvorming van kinderkorting naar kindertoeslag is naar verwachting beperkt.

De kindertoeslag zal volgens de Awir-systematiek in de vorm van een voorschot maandelijks vooraf worden betaald. Op de begroting van SZW zijn voor het jaar 2007 om die reden de kosten ten bedrage van 67 mln verantwoord. Dit betreft de kosten ter zake van de kindertoeslag van januari 2008 die in december 2007 wordt uitbetaald.

### Uitvoeringskosten

De uitvoeringskosten van de kindertoeslag worden geraamd op:

		2006	2007	2008	2009	2010
Initiële kosten	Belastingdienst	3,3	5,4	1,2		
	SVB		4,4	0,5		
Structurele kosten	Belastingdienst			16	16	16
	SVB			4,5	4,5	4,5
Totale uitvoeringskosten		3,3	9,8	22,2	20,5	20,5

### Gevolgen voor de administratieve lasten

Er is verondersteld dat de Belastingdienst/Toeslagen de relevante informatie van de SVB ontvangt en deze invult op het aanvraagformulier. Van de doelgroep van circa 1,2 mln gezinnen ontvangt de groep die al bekend is bij de Belastingdienst (circa 97%) een ambtshalve voorschot. Dat zijn de burgers die volgens de gegevens van de SVB recht hebben op kindertoeslag en waarvan de (inkomens)gegevens reeds bekend zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen, omdat zij in aanmerking komen voor een andere toeslag (huur-, zorg-, of kinderopvangtoeslag). Deze burgers hoeven alleen te controleren of de gegevens correct zijn. Als de gegevens correct zijn, hoeven zij verder niets te doen. Zo wordt de tijdsbesteding door de aanvragers beperkt.

De burgers die geen ambtshalve beschikking (circa 3%) krijgen, moeten een aanvraag indienen. Het is de bedoeling dat zij bij de correspondentie van de SVB ook een attentiebrieff krijgen van de Belastingdienst/Toeslagen. De burger kan dan via internet of via een aanvraagformulier, een aanvraag indienen. De Belastingdienst/Toeslagen zal zich hierbij inspannen om zoveel als mogelijk te stimuleren dat deze aanvragen via internet gedaan zullen worden. Bij het ontwikkelen van de aanvraagformulieren zal aandacht zijn voor de begrijpelijkheid van die formulieren.

De totale administratieve lasten worden structureel geraamd op 65 000 uur. In het geval dat het antwoordformulier via antwoordnummer teruggestuurd kan worden, zullen er geen door de burger gemaakte kosten zijn.<sup>1</sup> De huidige situatie van de kinderkorting (opgenomen in belastingformulier) kost de burgers 55 000 uur waardoor de totale administratieve lasten voor de burgers met ruim 10 000 uur toenemen.

In het overgangsrecht is een regeling opgenomen waardoor belastingplichtigen die in het jaar 2006 recht hebben op de kinderkorting geacht worden de kindertoeslag te hebben aangevraagd. Hierdoor hoeft er in die gevallen geen eerste aanvraag te worden gedaan. Dit geldt alleen voor de kindertoeslag over het jaar 2008. Daarna zal de kindertoeslag automatisch gecontinueerd worden.

De administratieve lasten voor de burgers in deze overgangssituatie wordt geraamd op 73 000 uur. Zoals hiervoor is aangegeven kost de

<sup>1</sup> Dit zijn kosten voor postzegels, kopieën, reiskosten e.d. die de burgers maken om aan hun informatieplicht te voldoen.

huidige situatie de burgers 55 000 uur, waardoor de totale administratieve lasten voor de burgers in 2008 met ruim 18 000 uur toenemen.

## **Uitgebrachte adviezen**

De door de SVB op 23 augustus 2006 uitgebrachte uitvoeringstoets stelt dat het voorstel per 1 januari 2008 uitvoerbaar is, mits een aantal knelpunten wordt weggelaten. Een deel van de door de SVB gesignaleerde knelpunten is terug te voeren op misverstanden over de wijze waarop de kindertoeslag wordt uitgevoerd. Daarom is de memorie van toelichting verduidelijkt zodat helder is dat de Belastingdienst/Toeslagen in alle gevallen een beschikking neemt over de aanspraak op kindertoeslag op basis van gegevens van de SVB over het recht op en de uitbetaling van de kinderbijslag. Ook in internationale situaties zal de Belastingdienst/Toeslagen een beschikking over de aanspraak op kindertoeslag afgeven. Hierbij zal de Belastingdienst/Toeslagen informatie over de aanspraken in het buitenland en de gevolgen bij samenloop met buitenlandse uitkeringen van de SVB verkrijgen. Voorts is de relatie tussen de Awir en de AKW in het voorliggende voorstel nader toegelicht. De bestaande regeling in de Wet SUWI biedt voldoende grondslag voor de SVB om vanuit de verzekerdenadministratie, waarin ook alle relevante gegevens voor de AKW zijn opgenomen, de Belastingdienst/Toeslagen te voorzien van de noodzakelijke gegevens. Dit geldt ook voor het gegevensverkeer met het buitenland, dat via de SVB zal verlopen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de SVB met betrekking tot de aanspraak op kindertoeslag is artikel 2 en de artikelsgewijze toelichting aangepast zodat duidelijk is dat de aanspraak op kindertoeslag eerder ingaat dan het recht op kinderbijslag en is de aansluiting met de kinderbijslag verhelderd. Hiermee is toegelicht waar de aanspraak op kindertoeslag in een huishouden afwijkt van het recht op kinderbijslag.

Het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal)<sup>1</sup> adviseert het voorstel niet in te dienen, tenzij de grondslag van ambtshalve toekenning wordt uitgebreid en er in de uitvoering aandacht wordt besteed aan het stimuleren van een elektronische aanvraag en het ontwikkelen van begrijpelijke formulieren voor de burger. Aan het advies van Actal inzake de uitbreiding van de grondslag tot ambtshalve toekenning is gevolg gegeven. Ook de andere suggesties van het College zijn overgenomen, behalve het advies om dit voorstel samen met andere wetwijzigingen uit te voeren. De reden hiervoor is dat aan de Tweede Kamer is bericht dat de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) voor kinderen tot 18 jaar per 1 januari 2009 bij separaat wetsvoorstel in de Wet op de kindertoeslag zal worden geïntegreerd.<sup>2</sup>

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel 1 Algemene begrippen**

In het eerste lid van dit artikel zijn enige begrippen gedefinieerd. Gelet op de omstandigheid dat deze wet binnen de reikwijdte van de Awir valt, wordt een aantal begrippen hier niet afzonderlijk gedefinieerd omdat daarvoor de definities in de Awir gelden.

«Ouder» in de zin van dit wetsvoorstel is de verzekerde in de zin van de AKW. Dit betekent, dat hij óf ingezetene in Nederland is óf, indien hij geen ingezetene is, in Nederland werkzaam en uit dien hoofde aan de loonbelasting onderworpen is. Verder gelden de bepalingen van het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999, waardoor bijvoorbeeld ook de zelfstandige ondernemer die niet in Nederland woont maar in Nederland voor een onderneming arbeid verricht en

<sup>1</sup> Advies van het Adviescollege administratieve lasten van 12-10-2006 met kenmerk RL/KJ/2006/283.

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2006–2007, 30 306, nr. 76.

daaruit winst geniet, als verzekerd wordt aangemerkt. Voorts zullen personen, die niet in Nederland wonen, maar wel in Nederland inkomen verwerven op grond van een aanwijsregel van een internationale sociale verzekeringsregeling onderworpen zijn aan de Nederlandse wetgeving, en dus verzekerd zijn.

Deze personen zullen in de meeste gevallen ook belastingplichtige voor de inkomstenbelasting zijn.

Daarmee zal in de meeste gevallen degene die de kinderkorting kreeg in de nieuwe situatie ook de kindertoeslag ontvangen. Er kunnen wel verschillen ontstaan. Deze situaties zullen met voorbeelden hieronder worden beschreven.

*Voorbeeld 1 Nu geen kinderkorting, straks wel kindertoeslag: de door een Nederlandse werkgever uitgezonden werknemer*

Door een Nederlandse werkgever uitgezonden werknemers die verhuisd zijn naar het werkland zijn niet belastingplichtig in Nederland en hebben dus geen recht op kinderkorting. Wel komen ze in aanmerking voor de kindertoeslag, omdat ze verzekerd zijn voor de AKW. Dit heeft materieel weinig betekenis, omdat het meestal personen zijn met een hoog inkomen die niet aan het inkomensvereiste voldoen.

*Voorbeeld 2 Nu geen kinderkorting, straks wel kindertoeslag: gezinnen met uitwonende kinderen onder de 18:*

Voor de kindertoeslag geldt, anders dan voor de kinderkorting, niet de eis dat het kind op hetzelfde adres woont. Huishoudens met uitwonende kinderen (dit houdt in dat de kinderen niet bij de moeder en ook niet bij de vader wonen) komen daardoor in aanmerking voor de toeslag, terwijl zij geen recht hadden op kinderkorting.

*Voorbeeld 3 Nu wel kinderkorting, straks geen kindertoeslag: de door buitenlandse werkgever uitgezonden werknemer naar Nederland*

Dit is het omgekeerde van de situatie van voorbeeld 1. Materieel heeft dit weinig effect omdat deze mensen vaak een hoog inkomen hebben en dus niet aan het inkomensvereiste voldoen.

*Voorbeeld 4 Verschuiving van vader naar moeder*

Hoofregel van de kinderbijslag is dat deze naar de verzorgende ouder gaat, tenzij de andere ouder de kinderbijslag aanvraagt en deze het kind in belangrijke mate onderhoudt. Wanneer de kinderen bij de moeder wonen, ontvangt de moeder in de huidige situatie de kinderkorting. Wanneer verzocht wordt om uitbetaling van de kinderbijslag aan de vader, ontvangt de vader straks de kindertoeslag. De moeder heeft in dat geval geen recht op kindertoeslag.

De Wet op de kindertoeslag geeft aanspraak op een financiële bijdrage van het Rijk waarbij de hoogte van die financiële bijdrage afhankelijk is van draagkracht. De Wet op de kindertoeslag is daardoor een inkomensafhankelijke regeling waarop de Awir van toepassing is (artikel 1 van de Awir). Om dit tot uitdrukking te brengen is in het tweede lid bepaald dat de hoogte van de kindertoeslag afhankelijk is van de draagkracht. De in de Awir gehanteerde begrippen partner en toetsingsinkomen, zijn eveneens op deze wet van toepassing. Deze begrippen zijn, evenals een aantal andere Awir-begrippen, daarom niet in artikel 1 gedefinieerd.

Op grond van artikel 2 is voor de aanspraak op kindertoeslag aangesloten bij het recht op AKW. Het gaat dus om een kind, waarvoor recht op kinderbijslag bestaat. Dit is een eigen, aangehuwd of pleegkind, dat jonger is dan 16 jaar en tot het huishouden van de rechthebbende behoort of 16 jaar of ouder maar jonger is dan 18 jaar en door hem in belangrijke mate wordt onderhouden. Wanneer sprake is van in belangrijke mate van onderhouden is overigens op gelijke wijze geregeld op grond van de Wet IB 2001 en de AKW. De aansluiting bij de AKW impliceert dat wordt afgeweken van het kindbegrip in de Awir. Zo wordt ingevolge de AKW niet de voorwaarde gesteld dat het kind op hetzelfde woonadres is ingeschreven



als de gerechtigde tot de kinderbijslag. Daarom is artikel 4 van de Awir, dat bepalingen bevat over het kind niet van toepassing, zoals wordt geregeld in het derde lid.

## **Artikel 2 Aanspraak en hoogte kindertoeslag**

In artikel 2, eerste lid, is opgenomen welke personen aanspraak kunnen maken op de kindertoeslag. Bepaald is dat aanspraak op kindertoeslag bestaat voor de ouder van een kind voor wie aan die ouder kinderbijslag wordt betaald op grond van artikel 18 van de AKW of zou worden betaald, indien de artikelen 7, tweede lid, en 7a van de AKW niet van toepassing zouden zijn.

Artikel 7, tweede lid, is buiten toepassing verklaard omdat een verzekerde in de zin van de AKW op grond van artikel 7, tweede lid, van de AKW niet in alle gevallen recht heeft op kinderbijslag voor 16 en 17 jarigen. Echter, voor de aanspraak op kindertoeslag wordt niet getoetst aan de voorwaarden, die in artikel 7, tweede lid, worden genoemd, zoals de omvang van de scholing. Bepalend is het vereiste van het in belangrijke mate onderhouden van het kind, dat genoemd is in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, van de AKW. Wanneer daarvan sprake is wordt geregeld in het Besluit onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag (de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 7, vierde lid, van de AKW). De bedragen, die daarin genoemd worden, zijn overigens gelijk aan die krachtens artikel 1.5 van de Wet IB 2001. Tevens is in het eerste lid geregeld dat toch aanspraak op kindertoeslag bestaat indien geen recht bestaat op kinderbijslag op grond van artikel 7a omdat een eigen kind, aangehuwd kind of pleegkind op de eerste dag van een kalenderkwartaal recht heeft op studiefinanciering.

Inhoudelijk is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande kinderkorting (artikel 8.12 Wet IB 2001). Wel is het zo dat in de systematiek van de kindertoeslag rekening is gehouden met de systematiek van de Awir. Dit betekent dat het vereiste dat het kind in het kalenderjaar gedurende meer dan zes maanden tot het huishouden behoort, is komen te vervallen, omdat in de Awir de situatie per maand wordt beoordeeld en niet per kalenderjaar zoals in de systematiek van de Wet IB 2001. Daarnaast zijn ook artikel 8.12, derde, vierde en vijfde lid, Wet IB 2001 niet overgenomen als gevolg van de relatie met Awir.

Op grond van de AKW is de hoogte van de kinderbijslag afhankelijk van het aantal kinderen. Voor de aanspraak op kindertoeslag is slechts relevant, dat kinderbijslag wordt betaald. Het bedrag varieert niet naar mate er door de ouder voor meer kinderen kinderbijslag wordt ontvangen. De aanspraak op kindertoeslag ontstaat op grond van het eerste lid, vanaf de maand na de maand, waarin het oudste kind is geboren of tot het huishouden is gaan behoren (bijvoorbeeld in geval van een pleegkind of een geadopteerd kind). Op dat punt wordt dan afgeweken van de AKW-systematiek, waarin is bepaald, dat de peildatum de eerste dag van het kwartaal is. Deze afwijking vloeit voort uit de systematiek van de Awir. De aanspraak op kindertoeslag eindigt met de achttiende verjaardag van het jongste kind.

Het kan voorkomen, dat twee personen die een gezamenlijke huishouding voeren, die allebei kinderbijslag ontvangen voor hun kinderen. Omdat de kindertoeslag wordt verleend onafhankelijk van het aantal kinderen in het huishouden en voor de draagkracht wordt gekeken naar het inkomen van de ouder en de partner zal in zo'n huishouden slechts aanspraak bestaan op eenmaal de kindertoeslag. Dit wordt geregeld in het derde lid.

Artikel 18 van de AKW regelt aan welke persoon de kinderbijslag wordt betaald. Meerdere personen (beide ouders bijvoorbeeld) kunnen recht hebben op kinderbijslag. In beginsel wordt de kinderbijslag slechts aan één persoon (ouder) uitbetaald. In de hoofdregel is dat de persoon tot wiens huishouden het kind behoort. In het Samenloopbesluit kinderbijslag (de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 18, zesde lid, van de AKW) zijn hiervoor nog bijzondere bepalingen opgenomen. Zo kan op grond van artikel 5a van dit besluit in geval van co-ouderschap de kinderbijslag verdeeld worden over beide ouders. Het gaat daarbij om de uitbetaling van één recht op kinderbijslag. Het is echter niet de bedoeling, dat ook de kindertoeslag wordt verdeeld over beide ouders. Ook in andere situaties waarin de SVB de kinderbijslag verdeelt over beide ouders is het niet de bedoeling dat de kindertoeslag ook aan beide ouders wordt uitbetaald. Het vierde lid voorziet daarom in een regeling, die bepaalt, dat in alle gevallen waarin voor dezelfde kinderen aan twee ouders kinderbijslag wordt uitbetaald, de aanspraak op kindertoeslag wordt toegewezen aan de ouder, wiens recht op kinderbijslag wordt uitbetaald.

Op grond van de Awir bestaat aanspraak op een toeslag voor de periode waarin men aan de voorwaarden voldoet en kan per maand worden beoordeeld of aanspraak bestaat op een toeslag. Door deze maand-systematiek kan ook de voorwaarde van de kinderkorting dat het kind aan het begin van het kalenderjaar de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt, vervallen. De toeslag kan worden gekoppeld aan de maand waarin het kind 18 wordt. Ook is het niet langer noodzakelijk een bijzondere regeling te treffen voor de situaties van overlijden, zoals de kinderkorting die kent. Omdat de AKW een kwartaalsystematiek kent, dient de aansluiting bij de Awir-systematiek wel uitdrukkelijk te worden geregeld. Dit vindt plaats door middel van het vijfde lid.

### **Artikel 3 Aanpassing bedragen**

Het eerste lid regelt de indexering van de bedragen. De indexering vindt plaats aan de inflatie-ontwikkeling op basis van de tabelcorrectiefactor, die ook werd gehanteerd voor de indexering van de bedragen voor de kinderkorting. Het gaat daarbij om de gemiddelde prijsindexcijfers. De geïndexeerde bedragen worden in de Staatscourant bekend gemaakt. Het tweede lid creëert de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur om andere – beleidsmatige – redenen de bedragen te verhogen. Deze delegatiemogelijkheid komt overeen met artikel 13, vierde lid, van de AKW.

### **Artikel 4 Inkomen en vermogen**

Het is niet de bedoeling, dat de kindertoeslag wordt meegenomen bij inkomen en vermogen, dat bepalend is voor de omvang van bepaalde voorzieningen (en de bepaling van een eventuele eigen bijdrage daarvoor) of voor de hoogte van verstrekkingen. Dit zal veelal niet gebeuren indien in die regelen wordt verwezen naar het verzamelinkomen, omdat de kindertoeslag op grond van artikel 3 104 Wet IB 2001 niet tot het inkomen behoort (zie artikel 7, onderdeel A). Evenals in artikel 40 van de Wet kinderopvang is dit ook hier in algemene zin geregeld.

### **Artikel 5 Uitvoering**

Deze Wet op de kindertoeslag wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/ Toeslagen overeenkomstig de regels van de Awir. Daarmee zijn ook de procedurele bepalingen van hoofdstuk 2 van de Awir van toepassing. Over de aanvraag, toekenning, inlichtingenverplichtingen en bestuurlijke

boetes hoeven daarom geen bijzondere bepalingen te worden opgenomen.

De Belastingdienst/Toeslagen beschikt over gegevens op basis waarvan voor een groot aantal gerechtigden kan worden bepaald dat zij aanspraak hebben op een kindertoeslag. Om te voorkomen dat niettemin alle gerechtigden tot de kindertoeslag een eerste aanvraag moeten indienen, zoals de Awir vereist, is opgenomen dat de Belastingdienst/Toeslagen in veel gevallen de kindertoeslag toekent zonder een voorafgaande aanvraag. In de Awir wordt verduidelijkt dat bij wet kan worden afgeweken van het vereiste dat de tegemoetkomingen alleen op aanvraag worden toegekend (Artikel 9, onderdeel A, wijziging van artikel 14 Awir). Artikel 5, tweede lid, geeft uitvoering aan die mogelijkheid voor situaties waarin een ouder recht heeft op de kindertoeslag en een andere tegemoetkoming (bijvoorbeeld de zorgtoeslag) die door de Belastingdienst/Toeslagen wordt uitgevoerd, maar (nog) geen aanvraag heeft gedaan voor de kindertoeslag. Ouders die bijvoorbeeld vanwege de geboorte van een kind voor het eerst in aanmerking komen voor een kindertoeslag en die al een lopende zorgtoeslag of huurtoeslag hebben over het berekeningsjaar, hoeven geen aanvraag te doen. Zij zullen automatisch de kindertoeslag ontvangen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft van deze personen door de aanvraag voor de andere tegemoetkoming(en) voldoende gegevens om de kindertoeslag toe te kennen zonder de normaliter daartoe benodigde aanvraag. Dit betekent een vermindering van de administratieve lasten voor de burger en een vermindering van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen. Verder wordt op deze wijze het niet-gebruik van de toeslag zo veel als mogelijk beperkt.

#### **Artikel 6 Overgangsbepaling aanvraag**

In aanvulling op de toekenning zonder voorafgaande aanvraag is bij wijze van overgangsrecht geregeld dat ouders die niet op basis van artikel 5 voor automatische toekenning in aanmerking komen, maar die in 2006 voor de kinderkorting in aanmerking kwamen, geacht worden een aanvraag voor 2008 te hebben gedaan. Dit geldt dus voor burgers die over 2008 wel recht hebben op de kindertoeslag maar die over dat jaar geen andere toeslag ontvangen die door de Belastingdienst/Toeslagen wordt uitgevoerd

#### **Artikel 7 Wijzigingen van de Wet inkomstenbelasting 2001**

De wijzigingen in de Wet inkomstenbelasting 2001 vloeien voort uit het vervallen van de kinderkorting in de inkomstenbelasting en de daarop aansluitende introductie van de kindertoeslag. Deze wijzigingen zijn derhalve wetstechnisch van aard. Het betreft artikel 8.12 van de Wet inkomstenbelasting 2001 waarin de kinderkorting was opgenomen (dit artikel vervalt) alsmede een aantal artikelen waarin naar de kinderkorting dan wel artikel 8.12 werd verwezen. Daarnaast wordt in artikel 3.104 de kindertoeslag opgenomen, waarmee wordt bereikt dat deze toeslag buiten de heffing van inkomstenbelasting blijft.

#### **Artikel 8 Wijziging van de Wet werk en bijstand**

De wijziging van dit onderdeel van artikel 31, tweede lid, van de Wet werk en bijstand is noodzakelijk, omdat daarin verwezen werd naar de kinderkorting. Er hoeft niet in dit tweede lid van artikel 31 geregeld te worden, dat de kindertoeslag niet tot de middelen behoort, omdat dit al in algemene zin is geregeld in onderdeel d waarin de tegemoetkomingen in de zin van de Awir worden genoemd.

## **Artikel 9 Wijziging van de Awir**

Via de in dit onderdeel opgenomen wijziging in de Awir wordt verduidelijkt dat de Belastingdienst/Toeslagen, indien dat bij wet is geregeld, toeslagen kan toekennen zonder voorafgaande aanvraag. Van deze mogelijkheid wordt gebruikgemaakt voor de kindertoeslag in situaties waarin de Belastingdienst/Toeslagen voldoende informatie heeft voor het toekennen van de kindertoeslag en de aanvraag om die reden overbodig is en onnodige administratieve lasten voor de burger zou veroorzaken. Zie ook de toelichting op artikel 5.

Zoals in het algemene deel van deze memorie van toelichting al is aangegeven, kan de situatie zich voordoen, dat ook aanspraken op tegemoetkomingen uit het buitenland in aanmerking moeten worden genomen. Artikel 46 van de Awir voorziet in een bepaling om voor dergelijke situaties van samenloop regels te stellen. Daarbij ontbreekt een verwijzing naar aanspraken op grond van een regeling van een volkenrechtelijke organisatie, terwijl die in de vergelijkbare bepaling in de AKW (artikel 20) wel is opgenomen. Met deze wijziging wordt artikel 46 hiermee aangevuld. Het doel van deze nadere regels is dubbele aanspraken te voorkomen.

## **Artikel 10 Wijziging Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen**

Door de wijziging van artikel 34, eerste lid, onderdeel h, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) wordt expliciet geregeld dat de SVB tot taak kan hebben diensten te verrichten ter zake van het gegevensverkeer in het bijzonder met het buitenland, voor zover dit uit internationaalrechtelijke regeling voortvloeit of tussen bestuursorganen wordt overeengekomen. Op grond hiervan wordt ook duidelijk, dat de SVB met dat doel (die dienstverlening) gegevens kan verwerken. Omdat de dienstverlening door de SVB ten behoeve van de Belastingdienst/Toeslagen voor de uitvoering van deze wet nader wordt overeengekomen of voortvloeit uit de rol die de SVB heeft voor de relatie met het buitenland (zie hiervoor in het algemene deel van deze memorie van toelichting) omvat dit ook de gegevensverstrekking door de Belastingdienst/Toeslagen aan de SVB (op grond van artikel 54, derde lid, onderdeel b, van de Wet SUWI) en de gegevensverstrekking door de SVB aan de Belastingdienst/Toeslagen, voor zover die overigens al niet voortvloeit uit de Awir.

## **Artikel 11 Inwerkingtreding**

Aangezien is voorzien dat de wet gaat gelden voor berekeningsjaren vanaf 2008 zal de Belastingdienst/Toeslagen vanaf december 2007 maandelijkse termijnen van de voorschotten voor het berekeningsjaar 2008 gaan verstrekken. Om de eerste uitbetaling in december 2007 te kunnen doen, is het noodzakelijk dat aanvragen al in 2007 kunnen worden gedaan en dat voorschotbeschikkingen al vóór 1 januari 2008 aan de betrokkenen kunnen worden verzonden. Om daarvoor een wettelijke basis te hebben, is het de bedoeling deze wet met ingang van 1 september 2007 bij koninklijk besluit in werking te laten treden.

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