



## **Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024**

### **Nader Rapport**

21 mei 2021

#### **Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 20 april 2021, no. 2021000799, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 april, no.W12.21.0117/III, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

*Bij Kabinetsmissive van 20 april 2021, no.2021000799, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024, met memorie van toelichting.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.*

*Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.*

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
S.F.M. Wortmann*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde voorstel van wet en de memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees.*



---

## Advies Raad van State

No. W12.21.0117/III  
's-Gravenhage, 28 april 2021

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 april 2021, no.2021000799, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024, met memorie van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen bij het voorstel en adviseert het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,  
S.F.M. Wortmann.*



## Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Voorstel van wet , houdende het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024.

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is in verband met het wegnemen van financiële knelpunten in de uitvoering bij UWV, SVB en BKWI de indexering van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag in de Algemene Kinderbijslagwet over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024 achterwege te laten;

Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

### ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE ALGEMENE KINDERBIJSLAGWET

In §1 wordt na artikel 13 van de Algemene Kinderbijslagwet een artikel ingevoegd, luidende:

#### Artikel 13a

1. In afwijking van artikel 13, tweede en derde lid:
  - a. worden de bedragen, genoemd in de artikelen 7a, tweede lid, en 12, eerste lid, met ingang van 1 januari 2022 over de jaren 2022 en 2023 niet gewijzigd; en
  - b. wordt het percentage, bedoeld in artikel 13, tweede en derde lid, met ingang van 1 januari 2024 met 0,1%-punt verlaagd.
2. Voor de wijziging van het bedrag met ingang van 1 januari 2024 wordt voor de toepassing van de consumentenprijsindex waarop de laatste herziening is gebaseerd, bedoeld in:
  - a. artikel 13, tweede lid, de consumentenprijsindex over de maand oktober 2022 gebruikt; en
  - b. artikel 13, derde lid, de consumentenprijsindex over de maand april 2023 gebruikt.
3. Dit artikel vervalt met ingang van 1 januari 2025.

### ARTIKEL II. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*



## MEMORIE VAN TOELICHTING

### Algemeen

#### Aanleiding

Het kabinet hecht waarde aan goed functionerende uitvoeringsorganisaties. Zij zijn er voor alle burgers en staan dichtbij de burger. De kwaliteit van de dienstverlening van deze uitvoeringsorganisaties is medebepalend voor het vertrouwen in de overheid. Het versterken van de wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van deze uitvoeringsorganisaties vergt een substantiële investering. Met het traject 'Werk aan uitvoering' zijn voorstellen gedaan om de dienstverlening aan burgers, bedrijven en instellingen te versterken en de wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van diverse uitvoeringsorganisaties van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te vergroten. Het kabinet investeert daarom vooruitlopend op de kabinetsreactie op het rapport 'Werk aan uitvoering fase 2' vanaf 2022 structureel € 100 miljoen extra in de uitvoering bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI).<sup>1</sup> Deze extra investeringen sluiten aan op de probleemanalyse van het traject Werk aan uitvoering waarmee wordt geïnvesteerd in maatwerk en vakmanschap bij UWV en SVB, voor dienstverlening aan WGA-gerechtigden en onderhoud en modernisering van ICT.

#### Afwegingen

De investeringen in de uitvoeringsorganisaties maken deel uit van een breed pakket aan maatregelen waarin middelen zijn vrijgemaakt voor betaald ouderschapsverlof<sup>2</sup> en de uitvoeringsorganisaties. De uitgaven van dit pakket worden gedekt door verhoging van de Aof-premie, een ombuiging op de IACK en niet-indexering van de bedragen in de Algemene Kinderbijslagwet.<sup>3</sup> Dit is een pakket waarbij is gezocht naar een evenwichtige dekking verdeeld over werkgevers, werkende ouders met kinderen tot 12 jaar, en alle ouders met kinderen tot 18 jaar.

Dit wetsvoorstel regelt dit laatste onderdeel door de bedragen in de Algemene Kinderbijslagwet in 2022 en 2023 niet te indexeren en in 2024 met 0,1%-punt minder te indexeren. Deze dekking wordt door een grote groep burgers, ouders met kinderen, gedragen en heeft relatief beperkte inkomenseffecten. Door de forse extra investeringen in gezinnen en kinderen zijn zij er deze kabinetsperiode structureel op vooruit gegaan. Het kabinet heeft deze kabinetsperiode de kinderbijslag met € 250 miljoen, het kindgebonden budget voor paren met € 500 miljoen en recent het kindgebonden budget vanaf het derde kind met € 150 miljoen verhoogd. Daarnaast ontvangen werkende ouders kinderopvangtoeslag en ondersteunt het kabinet via gemeenten kinderen die in armoede opgroeien. De voorgenomen achterwege latting van de indexering van de kinderbijslag doet daar per saldo niet aan af. Het kabinet vindt het (deels) niet-indexeren in samenhang met het totaalpakket aan structurele intensiveringen daarom aanvaardbaar.

#### Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel regelt het niet-indexeren van de bedragen in de Algemene Kinderbijslagwet in 2022 en 2023 en het met 0,1%-punt minder indexeren in 2024. Concreet betekent dit dat het basiskinderbijslagbedrag in de Algemene Kinderbijslagwet niet wordt geïndexeerd in januari en juli over het jaar 2022 en 2023. Over het jaar 2024 wordt de indexatie in januari verlaagd met 0,1%-punt. Op deze wijze wordt het grootste deel van de dekking gevonden. Ook het extra bedrag aan kinderbijslag waarvoor alleenstaanden of alleenverdienende ouders met een thuiswonend kind dat intensieve zorg nodig heeft in aanmerking komen, wordt niet geïndexeerd.

Door deze voorgestelde maatregel blijft het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag aan kinderbijslag in de periode tussen januari 2022 en december 2023 constant. Met ingang van 2024 vindt, volgens huidig ramingsinzicht, indexatie plaats met 0,69% in plaats van 0,79%.<sup>4</sup> Het kabinet acht deze maatregel aanvaardbaar omdat het naar de huidige inzichten beperkte inkomenseffecten heeft voor kinderbijslagontvangers. Het algehele koopkrachtbeeld voor 2022 en verder zal naar aanleiding van het Regeerakkoord of bij Prinsjesdag nader worden bezien.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 1.

<sup>2</sup> Kamerstukken 35 613.

<sup>3</sup> Zie daarover tevens: Kamerstukken II 2020/21, 35 613, nr. 3.

<sup>4</sup> Op basis van de CPB cijfers uit de Macro Economische Verkenning (MEV) 2021 (de meest recente gegevens ten tijde van schrijven).



## Inkomenseffecten

Het cumulatieve, mediane inkomenseffect over de gehele periode 2022-2024 van de groep huishoudens met kinderen is -0,1%. In onderstaande tabel zijn de huidige cumulatieve, mediane inkomenseffecten opgenomen over de periode 2022-2024.

Tabel 1: Inkomenseffecten

Inkomensgroep	Inkomenseffect
1 <sup>e</sup> (<=113% WML)	0,0%
2 <sup>e</sup> (113-179% WML)	0,0%
3 <sup>e</sup> (179-268% WML)	0,0%
4 <sup>e</sup> (268-398% WML)	0,0%
5 <sup>e</sup> (>398% WML)	0,0%
<b>Inkomensbron</b>	
Werkenden	0,0%
Uitkeringsgerechtigden	0,0%
Gepensioneerden	–
<b>Huishoudtype</b>	
Tweeverdieners	0,0%
Alleenstaanden	0,0%
Alleenverdieners	0,0%
<b>Kinderen</b>	
Huishoudens met kinderen	– 0,1%
Huishoudens zonder kinderen	–
<b>Alle huishoudens</b>	<b>0,0%</b>

## Financiële gevolgen voor het Rijk

De geraamde opbrengsten per jaar (in miljoen euro) van het afzien van indexeren in 2022, 2023 en met 0,1%-punt minder indexeren in januari 2024 wordt in de volgende tabel weergegeven. De opbrengsten in de jaren 2022-2025 tezamen zijn ruim € 400 mln., waarmee de meeruitgaven van € 100 mln. per jaar voor de uitvoering worden gedekt.

Tabel 2: Budgettaire gevolgen voor het rijk (x € mln.)<sup>5</sup>

	2021	2022	2023	2024	2025
Niet-indexeren 2022	0	– 46	– 62	– 63	– 64
Niet-indexeren 2023	0	0	– 44	– 60	– 61
0,1%-punt minder indexeren januari 2024	0	0	0	– 4	– 4
Totaal	0	– 46	– 106	– 127	– 130

## Regeldrukeffecten

Het Adviescollege toetsing regeldruk heeft het voorstel beoordeeld op de gevolgen voor de regeldruk. Er worden geen structurele extra regeldrukeffecten voorzien als gevolg van de wijzigingen. Het college ziet graag een meer inhoudelijke onderbouwing van de noodzaak van het voorstel en krijgt graag inzichtelijk welke inhoudelijke relatie er bestaat tussen de kinderbijslag en het traject 'Werk aan uitvoering'. Ook zou het college graag zien welke alternatieven zijn overwogen. Een alternatief dat het college noemt, is het verminderen van uitvoeringslasten door het opruimen van wetten die complex zijn voor de uitvoering, burgers, instellingen en bedrijven. Tot slot adviseert het college om de eenmalige kennisnamekosten voor burgers in beeld te brengen.

Het kabinet heeft binnen de begroting van SZW gezocht naar dekking van de noodzakelijke investering in de uitvoeringsorganisaties. Als zodanig bestaat geen directe inhoudelijke relatie tussen beide. Het

<sup>5</sup> Budgettaire reeks op basis van de CPB cijfers uit het Centraal Economisch Plan 2020 (destijds de meest recente gegevens).



kabinet acht deze maatregel aanvaardbaar omdat het naar de huidige inzichten beperkte inkomenseffecten heeft voor kinderbijslagontvangers. De investeringen in de uitvoeringsorganisaties SVB, UWV en BKWI maken geen onderdeel uit van het rijksbreed traject 'Werk in uitvoering' maar sluiten wel aan bij de analyse die binnen dit traject is gemaakt. De investeringen vinden vooruitlopend daarop plaats. Prominent onderdeel van het rijksbrede traject is het streven om door vereenvoudiging de complexiteit voor uitvoering en burgers te verminderen. Dat traject is daarmee ook gericht op het wegnemen van uitvoeringslasten en regeldrukkosten.

Voordat een bedrijf, burger of professional weet welke acties moeten worden genomen om de wet na te kunnen leven moet men kennisnemen van de wet. Dit zijn de kennisnamekosten. De kennisnamekosten dienen berekend te worden als de kosten dan wel tijdsbesteding per individuele burger naar verwachting substantieel zijn.<sup>6</sup> Van burgers wordt met dit voorstel geen actie verwacht. De kennisnamekosten zijn daarom nihil.

### **Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid**

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) voert de Algemene Kinderbijslagwet uit. De SVB heeft kenbaar gemaakt dat een toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid niet nodig is omdat dit voorstel niet tot een uitvoeringspraktijk leidt die afwijkt van de huidige uitvoeringspraktijk. De SVB acht het voorstel daarmee uitvoerbaar en handhaafbaar. De SVB zal wel de communicatieproducten moeten aanpassen. De beoogde inwerkingtreding per 1 januari 2022 is voor de SVB haalbaar.

### **Internetconsultatie**

Het onderhavige voorstel is vier weken opengesteld voor internetconsultatie in de periode van 13 januari 2021 tot en met 10 februari 2021. Er zijn in totaal 159 reacties ontvangen. Een klein aantal betreft instemmende reacties. Veelal wordt er daarbij op gewezen dat gezinnen al op veel manieren worden ondersteund. Een aantal burgers pleit voor afschaffing van de kinderbijslag of versoering door de bijslag te beperken tot een maximaal aantal (vaak twee) kinderen.

In meerderheid geven de respondenten aan het als onrechtvaardig te ervaren dat gezinnen financieel worden geraakt door 'tekortkomingen in de uitvoering'. Gewezen wordt daarbij op het ontbreken van een relatie tussen enerzijds de investeringen in de uitvoeringsorganisaties en anderzijds het achterwege laten van (volledige) indexering van de kinderbijslag. Uit de ontvangen reacties blijkt veel onbegrip hierover. In veel reacties wordt geappelleerd aan het vertrouwen in de overheid. Daar waar de investeringen in het verbeteren van de dienstverlening van uitvoeringsorganisaties gericht zijn op het versterken van het vertrouwen in de overheid, wordt het achterwege laten van de indexering van de kinderbijslag juist ervaren als onbetrouwbaar handelen van diezelfde overheid. Tot slot wordt in veel reacties gewezen op de bijzondere tijden waarin de maatregel wordt voorgesteld. Door de huidige Corona-crisis bevinden veel gezinnen zich in een onzekere en moeilijke (financiële) situatie. Het op peil houden van de kinderbijslag zou daarom belangrijk zijn. Daarbij wordt in de ontvangen reacties gewezen op de ruime steun waar het bedrijfsleven wel op kan rekenen.

Het kabinet is het met deze burgers eens dat ouders moeten kunnen rekenen op een betrouwbare overheid. Dit kabinet vindt het belangrijk dat alle kinderen, ongeacht de financiële situatie van hun ouders, zich kunnen ontplooien en ontwikkelen. Naar aanleiding van de reacties is daarom in deze toelichting de afweging die ten grondslag ligt aan deze maatregel in een bredere context geplaatst. Daarbij is aangegeven dat de maatregel, het (deels) niet-indexeren van de kinderbijslag, moet worden bezien in samenhang met het totaalpakket aan extra structurele intensiveringen in de ondersteuning van gezinnen in de afgelopen kabinetsperiode. Per saldo zijn ouders er structureel op vooruit gegaan. Dit maakt dat het kabinet de maatregel aanvaardbaar vindt.

### **Evaluatie**

Het beleid gericht op de tegemoetkoming van ouders wordt periodiek geëvalueerd. De laatste evaluatie vond plaats in 2018.<sup>7</sup> Het niet (volledig) indexeren zal onderdeel uitmaken van een volgende evaluatie.

### **Inwerkingtreding**

De beoogde datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien met ingang van 1 januari 2022. Dit wordt bij koninklijk besluit geregeld.

<sup>6</sup> Handboek meting regeldrukkosten, Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2018.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 30 982, nr. 46.



---

## Artikelsgewijs

### Artikel I. Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet

Met het voorgestelde artikel 13a, eerste lid, wordt afgeweken van artikel 13, tweede en derde lid, waarmee het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag en het extra bedrag van de kinderbijslag over de jaren 2022, 2023 en deels over 2024 wordt geregeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van deze toelichting.

In het tweede lid van het voorgestelde artikel 13a wordt in verband met het niet toepassen van de indexering over de jaren 2022 en 2023 geregeld van welk consumentenprijsindex uitgegaan dient te worden bij de indexatie van 2024. Voor de indexatie per 1 januari 2024 wordt voor het basiskinderbijslagbedrag uitgegaan van de afwijking van de consumentenprijsindex van oktober 2023 ten opzichte van april 2023. Voor de indexatie per 1 januari 2024 wordt voor het extra bedrag van de kinderbijslag uitgegaan van de afwijking van de consumentenprijsindex van oktober 2023 ten opzichte van oktober 2022. Zonder deze aanpassing zou uitgegaan moeten worden van de consumentenprijsindex waarop de laatste wijziging van juli 2021 voor wat betreft het basiskinderbijslagbedrag en januari 2021 voor wat betreft het extra bedrag van de kinderbijslag is gebaseerd.

*De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,*