

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning

NOTA NAAR AANLEDING VAN HET VERSLAG

1. Inleiding

*De leden van de fractie van de **SP** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de fractie van **JA21** hebben met grote zorgen kennis genomen van het wetsvoorstel. De fracties verzoeken de regering in te gaan op de volgende vragen.*

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de hiervoor genoemde fracties hebben gesteld over dit wetsvoorstel. In deze memorie van antwoord ga ik in op de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties. De oorspronkelijke tekst van het verslag is vanwege de leesbaarheid van deze memorie geparafraseerd opgenomen en cursief weergegeven. Na de passages met de vragen en opmerkingen volgt telkens de reactie van het kabinet.

2. Vragen van de leden van de fractie van SP

De leden van de SP-fractie zijn blij dat met deze maatregelen (in samenhang met andere maatregelen) de kinderarmoede in Nederland naar verwachting van het CPB zal dalen naar 5,1% (percentage kinderen onder de armoedegrens) in 2024. Zij vragen in hoeverre, naar het oordeel van de regering, het doel van de halvering van de kinderarmoede per 2025 (ten opzichte van 2015) nog steeds in zicht is zoals gevraagd in de motie van Apeldoorn? In hoeverre zullen volgens de regering aanvullende maatregelen nodig zijn om dit doel ook daadwerkelijk te behalen? Kan de regering aangeven welke maatregelen dat zouden kunnen zijn?

Het demissionaire kabinet heeft besloten een pakket koopkrachtmaatregelen te treffen om de evenwichtigheid van de koopkracht in 2024 te bevorderen en om te voorkomen dat de armoede onder personen toeneemt en om de armoede onder kinderen te laten dalen. Zonder aanvullende maatregelen zou de armoede oplopen van 4,8% in 2023 tot 5,7% van de bevolking in 2024, een toename van 0,9%-punt ten opzichte van 2023. Het aandeel kinderen onder de armoedegrens zou toenemen van 6,2% in 2023 tot 6,9% in 2024.¹ Met het maatregelenpakket wordt een stijging van de armoede onder personen voorkomen en daalt de kinderarmoede met 1,1%-punt naar 5,1% in 2024. Hiermee wordt voldaan aan de verzoeken in de motie Marijnissen-Van der Plas² en de motie Van Apeldoorn.³ Het kabinet heeft bij de start de ambitie uitgesproken om de armoede onder volwassenen per 2030 (naar 3,15%) en de armoede onder kinderen (naar 4,55%) per 2025 te halveren t.o.v. 2015. Met het maatregelenpakket zet het demissionaire kabinet een stap in de richting van de doelstelling op de kinderarmoede. Als er een update van de armoederaming voor 2025 beschikbaar komt waarin de maatregelen uit de Miljoenennota 2024 en de aangenomen amendementen zijn meegenomen, is het aan een nieuw kabinet om te bezien of aanvullende maatregelen nodig en wenselijk zijn. In het antwoord hieronder wordt nader toegelicht wat hierin de mogelijke keuzes zijn.

¹ Op basis van de doorrekeningen van het kabinet. Deze wijken licht af van de armoedecijfers van de cMEV 2024 van het CPB, omdat het kabinet voor de raming van zorgkosten rekent met cijfers van VWS in plaats van CPB.

² Kamerstukken II 2022/23, 36 392, nr. 3.

³ Kamerstukken I 2022/23, 36 350 IX, I.

Voorts vragen voornoemde leden of gezien de brede politieke wens (en ook oorspronkelijke ambitie van het demissionaire kabinet) het toeslagenstelsel af te schaffen ook overwogen is om andere, structurele maatregelen te nemen om de armoede onder de kinderen te verminderen en de armoede in het algemeen niet te laten stijgen, dat wil zeggen andere maatregelen dan het verhogen van de toeslagen waar ook het kabinet toch juist (uiteindelijk) vanaf wil? Zo ja, welke maatregelen waren dat en waarom heeft de regering hier uiteindelijk niet voor gekozen? Zo nee, waarom niet?

Voor het pakket voor 2024 heeft het kabinet voor onder meer de huurtoeslag en het kindgebonden budget gekozen. Dit omdat uit berekeningen van het CPB⁴ blijkt dat hiermee het aantal huishoudens en huishoudens met kinderen in armoede op de meest kosteneffectieve manier wordt gereduceerd. Hierin heeft de regering meegewogen dat het passend is om zo gericht mogelijk te werk te gaan.

Er zijn andere manieren om het besteedbaar inkomen van kwetsbare huishoudens te ondersteunen, maar deze zijn minder gericht. In grote lijnen kan het besteedbaar inkomen van kwetsbare huishoudens verhoogd worden door het inkomen uit loon of uitkering te verhogen (bijvoorbeeld via een hoger minimumloon en/of uitkeringen), door fiscale ingrepen (bijvoorbeeld via een hogere algemene heffingskorting) of door het verhogen van een toeslag of de kinderbijslag. Dit soort keuzes hebben gevolgen voor het inkomen en de stimulans tot deelname aan de arbeidsmarkt van burgers. Ook hebben de keuzes financiële consequenties voor de Rijksbegroting en, in sommige gevallen, de loonkosten van werkgevers. De manier waarop deze keuzes budgettair gedekt worden heeft daarnaast ook gevolgen voor het besteedbaar inkomen van burgers via hogere lasten. Het is tegen die achtergrond van afruilen tussen inkomensondersteuning, het zorgen dat (meer) werken loont en gezonde overheidsfinanciën dat het kabinet gekomen is tot het koopkrachtpakket voor 2024 waarmee gericht het aantal personen en kinderen in armoede wordt beperkt. Er is gekozen voor de maatregelen die armoede het meest kostenefficiënt beperken.

Tegelijkertijd bestaat er een breed gedragen wens om het toeslagensysteem vanwege de verschillende nadelen af te schaffen. Het afschaffen van het toeslagenstelsel vergt een lange adem. Eenvoudige oplossingen bestaan niet. Het kabinet heeft ervoor gekozen om huishoudens gericht te ondersteunen en daarmee de armoedeproblematiek gericht aan te pakken. Het kindgebonden budget en de huurtoeslag zijn meer gericht op lagere inkomens en komen minder ten goede aan zeer hoge inkomens, wat daarmee doelmatiger is dan alternatieven zoals een verhoging van de kinderbijslag. Ook het vraagstuk van de marginale druk vergt een brede weging, waarbij het hele stelsel van inkomensondersteuning ook in relatie tot het wettelijk minimumloon en de fiscaliteit in ogenschouw moet worden genomen. Ook bij een grote stelselherziening zal er een afruil blijven bestaan tussen budgettaire houdbaarheid, inkomensondersteuning en gerichtheid en marginale druk. Het is aan een nieuw kabinet om hierin keuzes te maken. Het kabinet heeft stappen gezet om de ambitie om de toeslagen af te schaffen dichterbij te brengen. In dit kader loopt er ook onderzoek rond toeslagen, "Toekomst toeslagenstelsel"⁵, is een analyse gemaakt van fiscale regelingen⁶ en heeft het kabinet opdracht gegeven om bouwstenen voor beter en eenvoudiger belastingstelsel in beeld te brengen.⁷ Ook loopt een traject om invulling te geven aan de toekomst van de kindregelingen waaronder kindgebonden budget. Hierin wordt samengewerkt met Dienst Toeslagen en de SVB. De Tweede Kamer wordt naar verwachting begin volgend jaar over de uitkomsten geïnformeerd.

En wat zou het effect geweest zijn op de reductie van de (kinder)armoede indien per 1 januari 2024 het minimumloon naar 16 euro verhoogd zou zijn, met behoud van de huidige koppeling met uitkeringen, waaronder de AOW?

⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 200-XV, nr. 95.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1272.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 167.

⁷ Kamerstukken I, 2023/24 36202, AH.

Een extra verhoging van het minimum per 1 januari 2024 is niet langer uitvoerbaar. De effecten van een verhoging per 1 januari 2024 met 20,6% naar 16 euro per uur zijn daarom theoretisch. Het gaat bovendien om een ex-ante doorrekening, waarin geen rekening is gehouden met doorwerkingen op bijvoorbeeld de werkgelegenheid. Door alleen de verhoging van het minimumloon naar 16 euro per 1 januari 2024 komt de armoede onder personen uit op 3,3% en de armoede onder kinderen op 3,9%. In de berekening is de verhoging ongedekt. Afhankelijk van de gekozen dekking kunnen er meer effecten op de armoederaming zijn, waardoor deze hoger of lager uit kan komen. Er is geen budgettaire doorrekening gemaakt van deze verhoging. Omdat de kosten van een WML-verhoging naar 16 euro per 1 januari 2025 wel bekend zijn, worden deze hier gegeven als grove indicatie voor de kosten van de WML-verhoging per 1 januari 2024.⁹ De kosten bij verhoging in 2025 bedragen structureel circa € 9,4 miljard per jaar, waarvan bijna € 5,9 miljard vanwege de koppeling van de AOW (= ruim 62%). In deze raming zijn alleen de kosten opgenomen van het Rijk als wetgever en niet van het Rijk als werkgever. Daarnaast zijn werkgelegenheidseffecten en extra belastinginkomsten niet meegenomen in deze raming.

3. Vragen van de leden van de fractie van JA21

De fractie van JA21 heeft met grote zorgen kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Het budgettaire effect bedraagt maar liefst circa 1 Miljard euro structureel. Hoewel inkomensondersteuning sympathiek lijkt roept een dergelijke ondersteuning direct een dekkingsvraagstuk op. Bovendien zijn, naar eigen zeggen van de regering, de grenzen van het toeslagenstelsel bereikt. De fractie van JA21 vraagt zich derhalve af wat de impact is van de voorliggende wetgeving op de arbeidsparticipatie, marginale belastingdruk en productiviteit? Zijn deze effecten in kaart gebracht en hoe waardeert de regering deze effecten?

Bij het samenstellen van het pakket aan maatregelen is rekening gehouden met de gevolgen van het pakket op marginale druk. Hoewel de voorliggende maatregel de marginale druk voor een aantal huishoudens verhoogt, verandert het gehele pakket de marginale druk in 2024 nauwelijks ten opzichte van 2023. Dit is beschreven in hoofdstuk 5.2 van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gezien de invloed van de marginale druk op de arbeidsparticipatie in zowel aantal gewerkte uren als deelname op de arbeidsmarkt, zal de arbeidsparticipatie over het geheel genomen dan ook niet noemenswaardig veranderen. In het kindgebonden budget worden de kindbedragen verhoogd. Om te zorgen dat de verhogingen vooral daar neerslaan waar deze het meest nodig zijn, is ervoor gekozen ook een aantal bedragen te verlagen. Dit wordt zo gedaan dat geen enkel gezin minder kindgebonden budget krijgt dan in 2023. De maatregelen zijn: verlagen van de alleenstaande ouderkop (hoger bedrag voor alleenstaande ouders) met € 619 naar maximaal € 3.480 en verlagen afbouwpunt voor paren met € 11.111 naar € 35.849. Deze maatregelen hebben geen effect op de snelheid van de inkomensafhankelijke afbouw, die blijft 6,75%. Wel start door de verlaging van de inkomensgrens voor paren de afbouw voor paren bij een lager inkomen. Paren die kindgebonden budget ontvangen en een inkomen hebben dat ligt tussen de verlaagde en niet-verlaagde inkomensgrens krijgen te maken met de afbouw van het kindgebonden budget waardoor hun marginale druk stijgt. Ook huishoudens met een hoger inkomen die door de wijzigingen in 2024 kindgebonden

⁸ Het eerstvolgende moment om het minimumloon te verhogen via wetswijziging is 1 januari 2025. Volgens de meest recente inzichten – inclusief de bijzondere verhoging van 1,2% per 1 juli 2024 – komt het minimumuurloon per 1 januari 2025 uit op € 14,13. Dit is echter nog onzeker, aangezien de indexatie per 1 juli 2024 en 1 januari 2025 nog niet vaststaat. Volgens deze laatste inzichten zou het minimumloon per 1 januari 2025 met 13,2% bijzonder verhoogd moeten worden om uit te komen op een minimumuurloon van € 16,00 per 1 januari 2025.

⁹ Dit is niet geheel vergelijkbaar met een verhoging naar 16 euro per 1 januari 2024, aangezien dankzij de reguliere indexatie per 1 januari 2025 een kleinere procentuele bijzondere verhoging nodig is om uit te komen op een minimumuurloon van 16 euro. Volgens de huidige inzichten is dit 13,2%.

budget gaan ontvangen, maar dit in 2023 niet deden, krijgen hierdoor te maken met de inkomensafhankelijke afbouw (6,75%) van het kindgebonden budget. Hierdoor neemt de marginale druk voor deze huishoudens toe. Tegelijk daalt voor bijna alle huishoudens die kindgebonden budget ontvangen de gemiddelde druk, omdat ze meer inkomensondersteuning ontvangen.

Het kabinet heeft op 10 juli van dit jaar een uitgebreid onderzoek naar de extremen in de marginale druk met uw Kamer gedeeld.¹⁰ Omdat het kabinet het belangrijk vindt dat werken voldoende loont en er dus geen extremen zijn in de marginale druk, is in het onderzoek uitgebreid gekeken naar maatregelen om de extremen in de marginale druk te verlagen. Het onderzoek laat zien dat dit niet eenvoudig is. Er is altijd sprake van een afruil. De mate van inkomensondersteuning en gerichtheid, de gemiddelde druk, de hoogte van de marginale druk en de gezondheid van de overheidsfinanciën zijn met elkaar verbonden. Het kabinet heeft belangrijke stappen gezet zoals een verhoging van het minimumloon en overgang op een minimum uurloon. Verder is de kinderopvangtoeslag verhoogd en liggen er bouwstenen voor een nieuw kinderopvangstelsel klaar. Ook heeft het kabinet stappen gezet om de ambitie om de andere toeslagen af te schaffen dichterbij te brengen. In dit kader loopt er ook onderzoek rond toeslagen, "Toekomst toeslagenstelsel"¹¹, is een analyse van fiscale regelingen gemaakt¹² en heeft het kabinet opdracht gegeven om bouwstenen voor beter en eenvoudiger belastingstelsel in beeld te brengen.¹³ Ook loopt een traject om invulling te geven aan de toekomst van kindregelingen waaronder kindgebonden budget. Hierin wordt samengewerkt met Dienst Toeslagen en de SVB. De Tweede Kamer wordt naar verwachting begin volgend jaar over de uitkomsten geïnformeerd. Voorbereidingen voor de structurele hervorming die nodig is, zijn daarmee in gang gezet en stellen een toekomstig kabinet in staat vervolgstappen te zetten.

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

C.E.G. van Gennip

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 29 544, nr. 1174.

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 066, nr. 1272.

¹² Kamerstukken II 2022/23, 32 140, nr. 167.

¹³ Kamerstukken I, 2023/24 36202, AH.