

Vergaderjaar 2010–2011

31 322

Kinderopvang

Nr. 138

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juni 2011

1. Inleiding

De kosten van de zogeheten kindregelingen zijn in de afgelopen vijf jaar fors gestegen, van circa € 7 miljard per jaar in 2005 tot circa € 10 miljard per jaar in 2010. Als we niet ingrijpen, blijven die kosten de komende jaren verder stijgen in de richting van de € 11 miljard. Dat is onaanvaardbaar, vooral in een tijd waarin we de overheidsfinanciën juist op orde moeten brengen. Het vorige kabinet had al stappen gezet om de oplopende kosten tegen te gaan; dit kabinet bouwt dat beleid verder uit en neemt de komende jaren maatregelen om de totale uitgaven aan kindregelingen terug te brengen naar circa € 9 miljard, dat is het niveau van 2008.

In deze brief geef ik, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, aan met welke maatregelen het kabinet de noodzakelijke koerscorrectie wil bewerkstelligen. Daarbij ga ik achtereenvolgens in op:

- de kostengroei van de afgelopen jaren en de maatregelen die in het regeerakkoord zijn afgesproken (hoofdstuk 2);
- de problemen met het huidige stelsel van kindregelingen en de richting van mogelijke oplossingen (hoofdstuk 3); en
- de maatregelen uit het regeerakkoord die nog uitgewerkt moesten worden en enkele kleine aanpassingen (hoofdstuk 4).

Hoofdstuk 5 bevat een integraal overzicht (regeerakkoord plus mutaties) van het beleid ten aanzien van de kindregelingen en rondt de brief af.

Aanvullend op deze integrale beschouwing van de kindregelingen zal ik mijn concrete voornemens ten aanzien van de kinderopvangtoeslag uiteenzetten in een aparte brief, die ik tegelijk met deze brief aan uw Kamer verstuur.

In het wetgevingsoverleg met uw Kamer op 22 november jongstleden (kamerstuk 31 322, nr. 113) werd positief gereageerd op mijn suggestie om de maatregelen binnen de diverse kindregelingen in samenhang te bezien, en daarbij aan te geven welke visie het kabinet op de kindregelingen heeft. Deze brief schetst daarom welke knelpunten er zijn in het huidige stelsel van kindregelingen en welk toekomstperspectief het kabinet ziet voor een nieuw stelsel. Het stelsel van kindregelingen heeft twee doelen, namelijk het geven van inkomensondersteuning en het bevorderen van de arbeidsparticipatie.

Ook een nieuw stelsel moet deze beide doelen dienen, maar daarbij wil het kabinet twee randvoorwaarden scherp in het oog houden. De eerste is: werk moet lonen. De tweede: het stelsel moet eenvoudig en effectief zijn, zowel voor ouders als voor uitvoerders.

Mede op basis van deze analyse geef ik nu een concrete invulling aan de afspraken uit het regeer- en gedoogakkoord voor het geheel van de kindregelingen voor de periode 2012–2015. Daarbij blijven de afgesproken maatregelen uit het regeerakkoord leidend. Niettemin blijkt het op enkele punten mogelijk accenten te leggen die minder ingrijpend zijn voor lage inkomens en die de prikkels voor mensen om te werken, versterken.

Daarnaast presenteer ik een opzet voor de kindregelingen op de langere termijn. Het kabinet wil een eind maken aan de huidige lappendeken van regelingen om ouders met kinderen te ondersteunen. Nederland telt momenteel twaalf ondersteunende regelingen voor mensen met kinderen: zes uitgavenregelingen en zes inkomsten (fiscale) regelingen. Het kabinet wil al in 2012 beginnen met het vereenvoudigen van het stelsel, door drie fiscale regelingen af te schaffen.

Tabel 1: Overzicht kindregelingen

	Inkomensondersteuning	Arbeidsparticipatie
Uitgaven	Kinderbijslag Kindgebonden budget Aanvulling op sociaal- minimum uitkeringen voor alleenstaande ouders Tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten (WTOS) Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)	Kinderopvangtoeslag
Inkomsten	Kindertoeslag op vrijstelling box 3 Aftrek levensonderhoud kinderen Alleenstaande ouderkorting Ouderschapsverlofkorting	Combinatiekorting Aanvullende alleenstaande ouderkorting

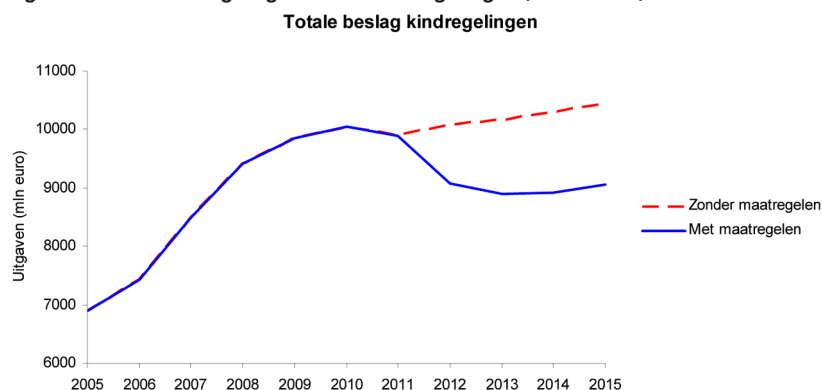
Aandachtspunt in het huidige stelsel is dat regelingen elkaar in sommige situaties tegenwerken, zodat het stelsel niet alleen ingewikkeld, maar – soms – ook ineffectief is. Om die reden zal ik in de komende maanden nader bezien hoe de optelsom van regelingen voor specifieke huishoudens kan uitpakken, en op basis daarvan voorstellen doen voor verdere stroomlijning en vereenvoudiging. Ik zal u rond de jaarwisseling informeren over de verdere plannen om het stelsel van kindregelingen te herzien.

2. Kindregelingen: kostengroei en maatregelen

De snel voortschrijdende vergrijzing van de bevolking zet een toenemende druk op de houdbaarheid van het Nederlandse sociale stelsel. Deze druk leidt, bij het uitblijven van maatregelen, tot een onbetaalbaar stelsel en een exploderende staatsschuld. Dat is op zichzelf al ongewenst voor de langere termijn, maar het is bovendien ook zeer riskant voor de

stabiliteit van economie en overheidsfinanciën op de korte termijn, zoals de ervaringen in diverse Europese landen laten zien. Het kabinet ziet het daarom als zijn plicht om de financiën nog deze kabinetsperiode op orde te brengen.

Figuur 1: Ontwikkeling uitgaven aan kindregelingen (2005–2015)



Het stelsel van kindregelingen kan daarbij alleen al vanwege zijn grote omvang niet buiten schot blijven. Bovendien zijn de afgelopen jaren de kosten van het stelsel scherp opgelopen en die zullen, zonder maatregelen, nog verder stijgen (zie figuur 1). Om die reden zijn in het regeer- en gedoogakkoord maatregelen opgenomen ter beheersing van deze kosten. Deze maatregelen zijn weliswaar stevig, maar ook evenwichtig in hun maatvoering: aan het einde van deze kabinetsperiode zullen de uitgaven aan kindregelingen vergelijkbaar zijn met het niveau van de uitgaven in 2008.

In tabel 2 staat een overzicht van de maatregelen in het regeer- en gedoogakkoord. Onder de tabel vindt u een korte toelichting per regeling.

Tabel 2: Maatregelen in de kindregelingen uit het regeer- en gedoogakkoord

Regeling	Maatregel	Budgettair (2015)
Kinderopvangtoeslag	Versnelde afbouw 2 ^e kindtabel naar 64% Afbouw vaste voet 1 ^e kindtabel naar 0%	- 645 mln
Kindgebonden budget	Verlaging maximum uurprijs Terugdraaien intensivering 2010 Niet-indexeren 2012–2015 Beperken tot 2 kinderen Invoering vermogenstoets	- 250 mln
Alleenstaande ouderkorting	Verlaging leeftijdsgrens van 27 naar 12 jaar	- 190 mln
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	Verlaging leeftijdsgrens van 16 naar 12 jaar	- 60 mln
Uitzondering afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor gezinnen met kinderen tot 6 jaar	Afschaffing	- 150 mln
Aftrek levensonderhoud kinderen	Verlaging leeftijdsgrens van 30 naar 21	- 130 mln
Totaal		- 1 425 mln

Kinderopvangtoeslag

Op 1 januari 2011 zijn maatregelen ingegaan voor de kinderopvangtoeslag die het vorige kabinet in de Voorjaarsnota 2010 had genomen. De maatregelen leiden tot een bezuiniging van € 375 miljoen in 2015. Daarnaast heeft het vorige kabinet in de begroting van 2011 besloten dat in 2015 nog eens € 444 miljoen moet worden bezuinigd; het huidige kabinet moet deze bezuiniging nog concreet invullen.

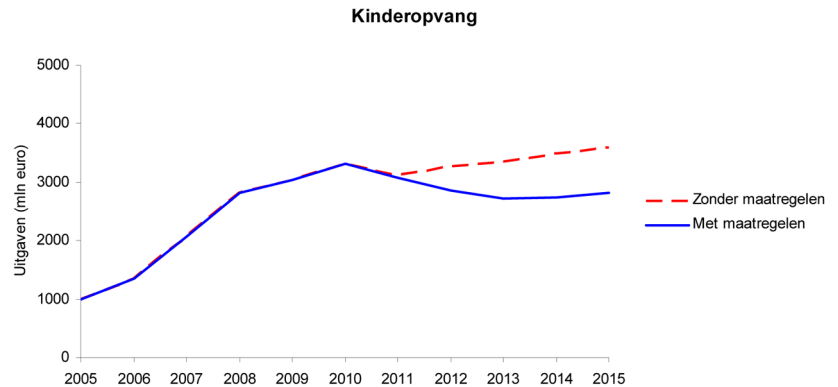
Het regeerakkoord bevat verder een extra bezuiniging op de kinderopvangtoeslag van € 200 miljoen in 2015¹. Dit voorjaar is daarnaast opnieuw een ramingaanpassing van circa € 200 miljoen nodig om de raming aan te laten sluiten bij de realisaties in 2010. Naar verwachting zal de ramingaan-

¹ Regeerakkoord bijlage 2 onderdeel F5, Kamerstukken II 2010/2011, 32 417, nr. 15

passing verder oplopen tot circa € 400 miljoen structureel. Vooral nog heeft het kabinet besloten om vanaf 2013 voor € 130 miljoen aanvullend om te buigen. De ombuigingen op de kinderopvang zijn omvangrijk, maar onvermijdelijk in het licht van de groei van deze uitgaven (zie figuur 2).

Al met al komen na alle maatregelen de uitgaven aan kinderopvang-toeslag in 2015 nog altijd uit op circa € 2,8 miljard. Dat is bijna drie keer zoveel als in 2005, toen er nog maar circa € 1 miljard aan kinderopvang werd uitgegeven. Daaruit blijkt dat het kabinet een voorziening als kinderopvang belangrijk vindt, en blijft vinden.

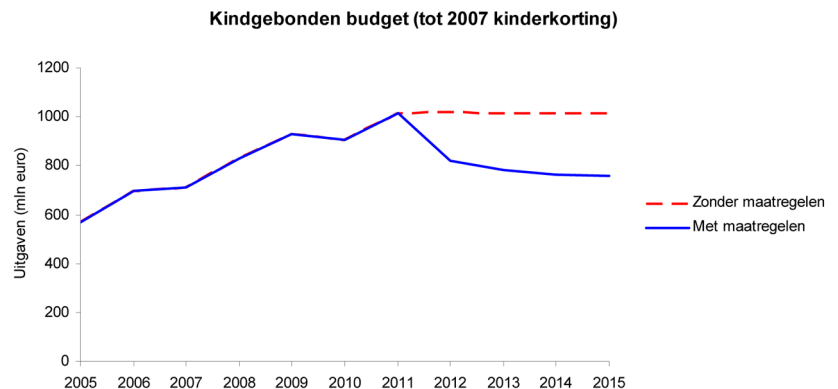
Figuur 2: Ontwikkeling uitgaven aan kinderopvangtoeslag (2005–2015)



Kindgebonden budget

Het kabinet kiest daarnaast, zoals is vastgelegd in het regeerakkoord, voor het inperken van het kindgebonden budget. Deze maatregel zal op korte termijn, nog deze kabinetsperiode, de groei van de uitgaven ombuigen. Het wetsvoorstel om dit te realiseren heb ik op 6 juni jongstleden aan uw Kamer gestuurd. Dit levert een besparing op van € 200 miljoen in 2012, oplopend tot € 250 miljoen in 2015. De totale uitgaven dalen dus van € 1 miljard naar minder dan € 0,8 miljard.

Figuur 3: Ontwikkeling uitgaven aan kindgebonden budget (2005–2015)



Overige maatregelen

Verder is in het regeerakkoord vastgelegd dat de leeftijdsgrenzen voor de alleenstaande ouderkortingen naar 12 jaar worden verlaagd, dat de uitzondering op het beperken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting voor gezinnen met kinderen tot 6 jaar wordt afgeschaft en dat de leeftijdsgrens voor de aftrek levensonderhoud kinderen naar 21

jaar wordt verlaagd. Deze fiscale maatregelen leveren samen meer dan € 500 miljoen op in 2015.

Tenslotte

Dit geheel van maatregelen maakt de kosten van de kindregelingen weer beheersbaar. Daarbij beseft het kabinet terdege dat de maatregelen in sommige gevallen gepaard gaan met flinke inkomenseffecten. Als de overheid minder geld kan uitgeven, dan raakt dat iedereen die geld van de overheid ontvangt. Ook bij de kindregelingen zal dat pijn doen; het gaat hier tenslotte om een bezuiniging van gemiddeld 400 euro per kind. Maar het kabinet vindt deze keuze onvermijdelijk, omdat het alternatief – doorschuiven van de problemen naar de toekomst, met alle risico's van dien – geen optie is.

3. Het stelsel van kindregelingen: een probleemanalyse

In het wetgevingsoverleg van 22 november 2010 werd met uw Kamer overeengekomen dat het kabinet de maatregelen uit het regeerakkoord nog eens op samenhang, transparantie en effectiviteit zou bezien. Daarom heb ik de afgelopen maanden het stelsel van kindregelingen in brede zin aan een nadere analyse onderworpen. Ik heb op basis van die analyse de maatregelen uit het regeerakkoord nogmaals bekeken. Dit hoofdstuk behandelt die analyse.

Het stelsel van kindregelingen kent, naast het probleem van de kosten, in essentie twee problemen: werken loont soms niet of nauwelijks, en de optelsom van regelingen is niet altijd effectief en helder.

Werken loont soms niet of nauwelijks

Kindregelingen hebben zoals aangegeven twee functies: inkomensondersteuning en meer mensen meer uren laten werken, kortom de arbeidsparticipatie bevorderen. Circa € 4,5 miljard van het totale budget van € 10 miljard wordt momenteel ingezet om de participatie te vergroten, en circa € 5,5 miljard om het inkomen van mensen te ondersteunen.

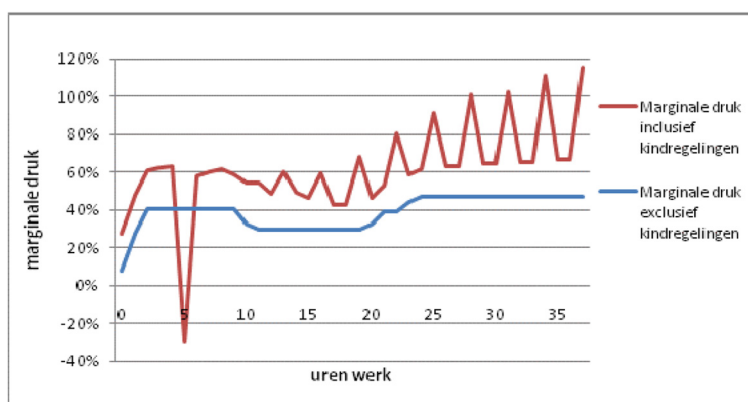
De wijze van inkomensondersteuning is daarbij cruciaal. Neemt de inkomensondersteuning af als het inkomen stijgt, dan werkt de ondersteuning in feite net zo als een belasting: een deel van het extra verdiende inkomen valt weg. Veel van de inkomensondersteuning in de kindregelingen kent dit mechanisme van de zogeheten marginale druk. De kinderbijslag is inkomensafhankelijk en kent dit nadeel voor mensen niet.

Het geld voor de inkomensondersteuning zelf moet overigens ook gefinancierd worden uit belastingen, zodat er twee keer een effect is. De inkomensondersteuning kan uitwerken als een belasting, maar de overheid heeft ook nog een belasting(-verhoging) nodig om de inkomensondersteuning te kunnen betalen. Box 1 laat zien dat het effect van de kindregelingen op de totale marginale druk – dus de mate waarin extra inkomsten wegvloeien omdat andere inkomsten wegvallen en/of lasten toenemen – soms aanzienlijk is.

Box 1: Marginale druk

Welk deel van de verdiensten bij een extra uur werken valt weg door hogere belastingen en premies, dan wel door lagere inkomensondersteuning? Onderstaande grafiek laat deze zogeheten marginale druk zien. In de grafiek staat het voorbeeld uitgewerkt van een herintreder met modaal inkomen. De blauwe lijn laat zien dat van de extra

verdiende euro ongeveer 40 cent moet worden ingeleverd aan hogere belastingen en premies, dan wel lagere huurtoeslag, zorgtoeslag etcetera. Als ook nog eens de uitwerking van het stelsel van kindregelingen wordt meegeteld, moet de extra verdiende euro soms in zijn geheel worden ingeleverd (rode lijn).



Er zijn, naast het algemene probleem van de marginale druk, ook specifieke situaties waarin inkomensondersteuning via het stelsel van kindregelingen ongelukkig uitpakt. Zo is een belangrijke vraag of inkomensondersteuning mensen misschien belemmert om uit een uitkeringssituatie te komen. Dit doet zich voor als ouders met een *uitkering* een hogere tegemoetkoming in de kosten van kinderen krijgen dan ouders met een *baan*. Dit probleem speelt vooral bij alleenstaande ouders, terwijl juist voor die groep het combineren van arbeid en zorg toch al niet eenvoudig is.

Tabel 3 laat zien dat alleenstaande ouders die vier dagen gaan werken tegen het minimumloon er in inkomen op achteruit gaan. Het beeld wordt uiteraard wel iets gunstiger voor een alleenstaande ouder die vijf dagen gaat werken. Maar ook dan blijft de vraag of de inkomensvoortgang voldoende is om het werken aantrekkelijk te maken.

Tabel 3: Illustratie armoedeval alleenstaande ouder 4 en 5 dagen werk tegen minimumloon in 2011

	Bijstand	Werkende 4 dagen	Werkende 5 dagen
netto inkomen	€ 14 222	€ 15 415	€ 18 250
nominale ziektekostenpremie	- € 1 211	- € 1 211	- € 1 211
gemiddeld eigen risico	- € 107	- € 107	- € 107
zorgtoeslag	€ 835	€ 835	€ 835
kinderbijslag ¹	€ 1 894	€ 1 894	€ 1 894
kindgebonden budget ¹	€ 1 466	€ 1 466	€ 1 466
huurtoeslag	€ 2 726	€ 2 726	€ 2 726
kwijtschelding ²	€ 605	€ 72	€ 0
bijzondere bijstand ¹	€ 518	€ 219	€ 0
eigen bijdrage kinderopvang ¹	€ 0	- € 1 445	- € 1 930
besteedbaar inkomen	€ 20 948	€ 19 864	€ 21 923
verschil werken met bijstand		- € 1 084	€ 975

¹ In de berekeningen is uitgegaan van 2 kinderen tussen 6 en 11 jaar oud. De alleenstaande ouder die werkt maakt net zoveel dagen gebruik van de buitenschoolse opvang als wordt gewerkt.

² Gebaseerd op gemiddelden. De werkelijke bedragen zijn afhankelijk van de woonplaats.

Het kabinet vindt dat de inkomensondersteuning van gezinnen met kinderen niet ten koste mag gaan van de prikkel om te gaan werken. Zoals uit bovenstaande voorbeelden blijkt, is die prikkel op dit moment in een aantal gevallen negatief. Illustratief is dat re-integratiecoaches aangeven moeite te hebben bijstandsgerechtigden te wijzen op hun verplichting om te werken, zolang daar geen financiële beloning tegenover staat. De inspanningen die gemeenten verrichten om mensen aan het werk te helpen, mogen niet worden tegengewerkt doordat de stap naar werk geld kost, in plaats van geld oplevert.

De optelsom van regelingen is niet altijd effectief

Sommige kindregelingen hebben als doel tegemoet te komen in de kosten van kinderen en armoede te voorkomen. Andere kindregelingen willen het mensen aantrekkelijk maken om (meer) te gaan werken. Dit leidt tot de paradoxale situatie, dat huishoudens bij een stijgend inkomen enerzijds een lagere inkomensondersteuning – bijvoorbeeld kindgebonden budget – krijgen en anderzijds een hoger bedrag aan participatiebevordering, bijvoorbeeld de (inkomensafhankelijke) combinatiekorting.

Soms kan dit niet anders. Bijvoorbeeld in die situaties waar inkomensondersteuning wordt gericht op lage inkomens en dus wordt afgebouwd als het inkomen stijgt. Dit veroorzaakt negatieve participatieprikkel (marginale druk), die worden gecompenseerd met een andere regeling.

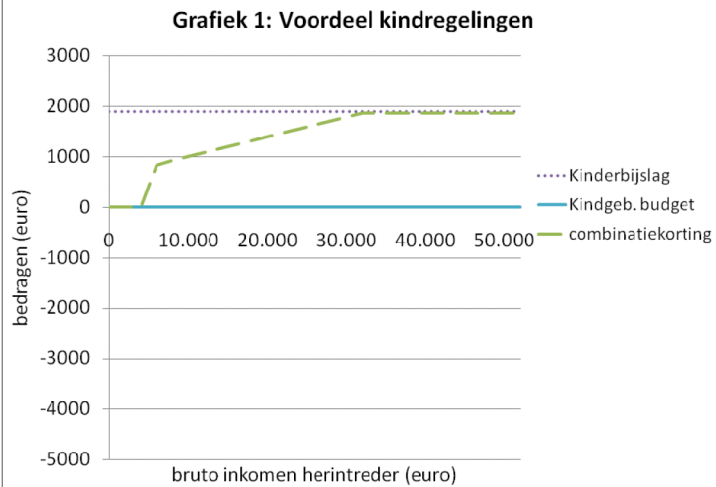
Een stapeling van regelingen heeft wel het risico in zich dat het *geheel* complex en ondoorzichtig wordt, en dat in de loop der tijd de onderlinge verbanden uit het zicht raken, waardoor de ooit beoogde samenhang verdwijnt. Daarmee dreigt het zinloos rondpompen van geld via de overheidsbegroting. De onderstaande box¹ laat zien dat de optelsom van regelingen soms een onverwachte uitkomst heeft.

Box 2: Stapeling van kindregelingen

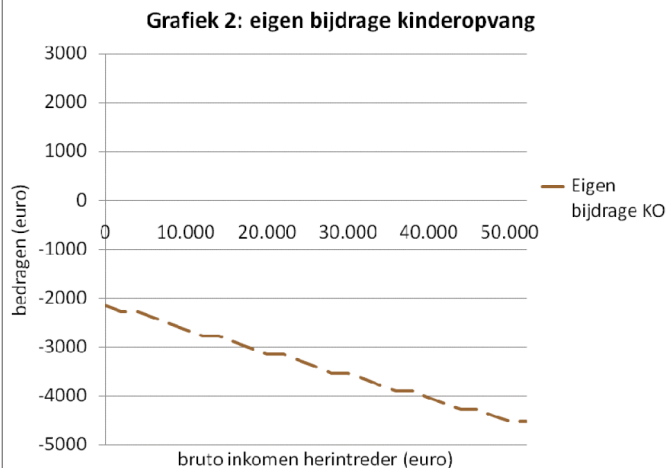
Onderstaande drie grafieken laten de samenloop van regelingen zien voor iemand die weer gaat werken (herintreder) met een partner met een inkomen van 1,5 maal het modale inkomen. De herintreder heeft recht op kinderbijslag en op de combinatiekorting (een fiscale regeling die de combinatie van werken en de zorg voor kinderen ondersteunt). Het inkomen op huishoudniveau is zo hoog dat er geen recht is op kindgebonden budget. Grafiek 1 laat zien van welke kindregelingen het huishouden een financieel voordeel ondervindt.

¹ In de grafieken is gerekend met een herintreder met twee kinderen tussen 5 en 11 jaar, partner heeft een salaris van 1,5 keer modaal.

Maar het verhaal stopt hier niet. De herintreder zal alleen kunnen

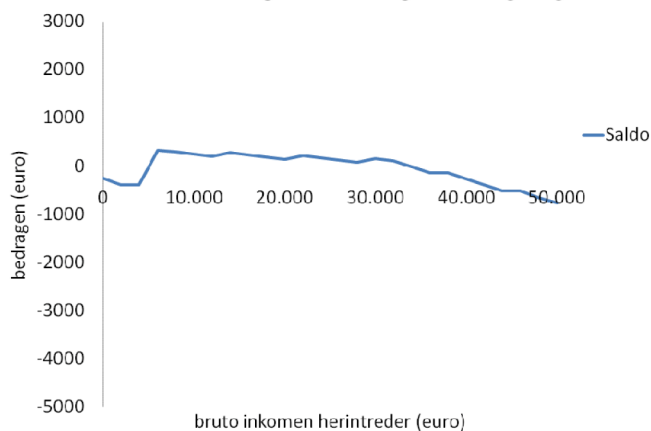


werken als er gelijktijdig opvang voor de kinderen is. Grafiek 2 laat zien wat dit kost. De figuur laat de netto eigen bijdrage zien voor de kinderopvang, ofwel de kosten voor de kinderopvang, minus de ontvangen kinderopvangtoeslag.



Onderstaande grafiek 3 laat nu zien wat het totale effect is van alle regelingen. Netto schommelt het effect van de kindregelingen voor dit huishouden rond de nul, en het is bovendien allemaal ingewikkeld. De grafiek laat zien dat er mogelijkheden zijn om de transparantie en effectiviteit van het stelsel te verbeteren door met minder regelingen te werken.

Grafiek 3: Saldo tegemoetkomingen kindregelingen



Het stapelen van regelingen is uiteraard niet per definitie ongewenst. Wel roept een samenstel van regelingen belangrijke vragen op:

- Als twee doelstellingen tegen elkaar inwerken, is de uitkomst dan voor iedereen helder, en is de uitkomst ook beoogd?
- Is het geheel ook nog transparant voor de burger? Een regeling die bijvoorbeeld arbeidsparticipatie wil bevorderen, heeft meer kans van slagen als de burger de regeling kent en doorgrondt.
- Als de optelsom van een werkbevorderende regeling en een inkomensondersteunende regeling de facto nul is, kan dat een gewenste uitkomst zijn, maar het kan evengoed betekenen dat er geprobeerd wordt twee onverenigbare doelen te verenigen. Dan is er dus een keuze nodig: welk doel weegt het zwaarst?

Uitgangspunt is hoe dan ook dat overheidsbeleid transparant en begrijpelijk moet zijn voor burgers en voor uitvoerders. Het kabinet zal bij verdere maatregelen in het systeem van de kindregelingen dan ook extra kijken naar het verminderen van de ingewikkeldheid.

4. Verdere uitwerking maatregelen regeerakkoord; kleine aanpassingen

Het kabinet kiest, mede op grond van de hier gepresenteerde probleem-analyse, voor twee doelstellingen bij de herinrichting van het stelsel van kindregelingen: *werk moet lonen* en *complexiteitsreductie*. Bij de nadere uitwerking en de concrete invulling van de bezuinigingen uit het regeerakkoord heb ik geprobeerd met deze doelen rekening te houden.

Dat leidt tot het volgende overzicht van nader ingevulde of enigszins aangepaste maatregelen en de daarbij optredende financiële wijzigingen. De tabel laat zien dat de nadere invulling en de wijzigingen enerzijds € 386 miljoen kosten en anderzijds € 516 miljoen opleveren, waardoor per saldo € 130 miljoen meer wordt bespaard in 2015 dan in het regeerakkoord nog was afgesproken. Dit is nodig vanwege de nieuwe tegenvaller die zich voordoet bij de Kinderopvangtoeslag.

Tabel 4: Nadere uitwerking regeer- en gedoogakkoord

Regeling	Maatregel	Budgettair (verandering t.o.v. RA, 2015)
Kinderopvangtoeslag	<ul style="list-style-type: none"> - Geen aanpassing uurprijs, maar proportionele aanpassing toeslagtabel - Invoering inkomensafhankelijke eigen bijdrage per gezin in 2013 - Koppeling toeslag aan gewerkte uren - Niet indexeren maximum uurprijs 	- 130 mln

Regeling	Maatregel	Budgettair (verandering t.o.v. RA, 2015)
Bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten	Rekening houden met kosten kinderopvang bij verlenen bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten	+ 10 mln
Dekking bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten	Finetuning maatregelen kinderopvang	- 10 mln
Alleenstaande ouderkorting	Verlaging leeftijdsgrens van 27 naar 18 ipv 12 jaar	+ 120 mln
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	Geen verlaging leeftijdsgrens	+ 60 mln
Uitzondering afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor gezinnen met kinderen tot 6 jaar	Gefaseerde afbouw in periode 2012–2015	0 mln (in 2015, in 2012–2014 resp. + 80, + 40 en + 0 mln)
Aftrek levensonderhoud kinderen	Gefaseerd afschaffen in 2012–2015	- 95 mln
Ouderschapsverlofkorting	Afschaffen in 2012	- 72 mln
Kindertoeslag in box 3	Afschaffen in 2012	- 29 mln
Inkomensafhankelijke Combinatiekorting	Intensiveren	+ 196 mln
Technische invulling (afhankelijk van augustusbesluitvorming)	Verlaging algemene heffingskorting met PM euro	- 180 mln
Totaal		- 130 mln

Kinderopvangtoeslag

Het kabinet heeft besloten de maatregel in het regeerakkoord om de maximum-uurprijs te verlagen anders in te vullen. De verlaging komt te hard aan bij de laagste inkomens en bemoeilijkt hen bovendien om de stap naar werk te zetten.

In plaats daarvan neemt het kabinet vier andere maatregelen:

- Er komt een drempel in de vorm van een vaste, inkomensafhankelijke, eigen bijdrage per maand. Dit ontziet enigszins degenen die veel werken en veel gebruik maken van kinderopvang.
- De toeslagtabel wordt zodanig aangepast dat alle gebruikers proportioneel naar hun huidige ouderbijdrage meer gaan betalen.
- Oneigenlijk gebruik wordt tegengegaan door een koppeling aan de gewerkte uren en door fraudebestrijding.
- De maximum uurprijs wordt in 2012 niet geïndexeerd.

Het kabinet handhaaft de maatregelen uit het regeerakkoord die specifiek bij de hoogste inkomens neerslaan. Al met al is bij de uiteindelijke maatregelen ten aanzien van de Kinderopvangtoeslag steeds een afweging gemaakt tussen enerzijds het karakter van de regeling, die een ondersteuning vormt voor de arbeidsparticipatie, en de noodzaak van budgettaire discipline.

Kwijtschelding lokale lasten

Het kabinet ziet de armoedeval van alleenstaande ouders – minder besteedbaar inkomen, ook al werk je meer – als een weeffout in het huidige stelsel. Zo stimuleren we mensen niet om aan het werk te gaan en ontstaat een harde kern van moeilijk bemiddelbare uitkeringsgerechtigden. Rond de jaarwisseling zal het kabinet, in het kader van de vervolgstappen ten aanzien van de kindregelingen, een structurele oplossing voor dit probleem schetsen. Overigens zal deze oplossing zeker niet kosteloos zijn, wat de mogelijkheden beperkt om ombuigingen op andere kindregelingen, zoals de Kinderopvang, te verzachten.

Voor de korte termijn zullen we in ieder geval een deel van het probleem oplossen door de bijzondere bijstand en de kwijtscheldingsregeling bij lokale lasten te verruimen. Momenteel kan een alleenstaande ouder kwijtschelding van lokale lasten en bijzondere bijstand verliezen als hij of zij gaat werken vanuit de bijstand; het netto-inkomen wordt dan immers te hoog. Dat lijkt terecht, maar tegelijkertijd neemt het besteedbaar inkomen

niet of nauwelijks toe, vanwege de kosten van kinderopvang. Dit ongewenste effect is te voorkomen door bij het verlenen van bijzondere bijstand en kwijtschelding ook rekening te houden met de kosten van kinderopvang. Ik ga hierover in gesprek met gemeenten.

Alleenstaande en aanvullende alleenstaande ouderkorting

In het regeerakkoord is afgesproken de leeftijdsgrenzen van de alleenstaande ouderkorting en de aanvullende alleenstaande ouderkorting te verlagen naar 12 jaar. Hierdoor ontstaat echter een verschil met de bijstand, waarin recht op een aanvulling bestaat tot een leeftijdsgrens van 18 jaar. De alleenstaande ouder met kinderen tussen 12 en 18 jaar die gaat werken vanuit de bijstand verliest dus wel de aanvulling die hij uit hoofde van de bijstand krijgt, maar krijgt niet langer ter compensatie de alleenstaande en aanvullende alleenstaande ouderkorting. Dit zou ook bij deze groep tot een armoedeval kunnen leiden.

Ik vind dat onwenselijk en daarom wordt de leeftijdsgrens van de alleenstaande ouderkorting niet verlaagd naar 12 jaar, maar naar 18 jaar. De leeftijdsgrens van de aanvullende alleenstaande ouderkorting blijft 16 jaar.

Fiscale vereenvoudiging

Er zijn teveel regelingen, waardoor twijfelachtig is of het beschikbare budget het meest efficiënt wordt aangewend. Het kabinet stelt voor drie kleinere regelingen af te schaffen, namelijk de kindertoeslag op de vrijstelling in box 3, de ouderschapsverlofkorting en de aftrek levensonderhoud kinderen. De kindertoeslag en de aftrek levensonderhoud zijn eigenlijk inkomensondersteunende regelingen die ook generiek afgedekt worden door de kinderbijslag. De ouderschapsverlofkorting is een regeling om de combinatie van werk en zorg te ondersteunen, iets wat ook al generiek ondersteund wordt door de combinatiekorting. De staatssecretaris van Financiën zal de precieze vormgeving, maatvoering en fasering van de afschaffing van de aftrek levensonderhoud nog nader bezien. Met Prinsjesdag ontvangt u concrete voorstellen voor deze vereenvoudigingen.

Verbeteren combinatiekorting

Het bedrag dat door het afschaffen van drie fiscale regelingen vrijkomt wordt gebruikt om de combinatiekorting te verbeteren. Dit zorgt voor een gedeeltelijke verzachting van de bezuiniging op de kinderopvangtoeslag. Om dit zo efficiënt mogelijk te doen, wordt het budget gebruikt om het opbouwpercentage en het maximale bedrag te verhogen.

Ruimere overgang afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting bij gezinnen met kleine kinderen

Het kabinet heeft uit inkomensoverwegingen ook besloten gezinnen met kinderen tot 6 jaar niet meteen de gevolgen te laten dragen van de afschaffing van de overdraagbare heffingskorting. Die gezinnen hebben nu nog recht op volledige overdraagbaarheid, maar het regeerakkoord stelt voor deze uitzondering in één keer af te schaffen. Hierdoor zou deze groep van circa 400 000 huishoudens in één keer de reeds ingezette afbouw «inhalen». Dat zou hen concreet meer dan € 500 gaan kosten. Het kabinet vindt dit effect te abrupt. De huidige uitzondering wordt daarom geleidelijk over een periode van drie jaar afgebouwd. De betreffende gezinnen krijgen zo de gelegenheid zich hierop in te stellen.

5. Verdere aanpassing van het stelsel van kindregelingen

Met het hier gepresenteerde pakket van maatregelen geeft het kabinet een concrete invulling aan de afspraken uit het regeerakkoord en aan de toezegging aan de Kamer om het geheel van de kindregelingen in samenhang te bezien. Tabel 5 bevat een integraal overzicht (regeer- en gedoogakkoord plus mutaties) van de maatregelen in het domein van de kindregelingen.

Tabel 5: Integraal overzicht maatregelen in de kindregelingen

Regeling	Maatregel	Budgettair (2015)
Kinderopvangtoeslag	Afbouw vaste voet eerste kindtabel naar 0%	- 645 mln
	Geen aanpassing uurprijs, maar proportionele aanpassing tabel	- 130 mln
	Invoering inkomensafhankelijke eigen bijdrage per gezin in 2013	
Kindgebonden budget	Koppeling toeslag aan gewerkte uren	
	Terugdraaien intensivering 2011	- 250 mln
	Niet-indexeren 2012-2015	
	Beperken tot 2 kinderen	
Bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten	Invoering vermogenstoets	
	Rekening houden met kosten kinderopvang bij verlenen bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten	+ 10 mln
Dekking bijzondere bijstand en kwijtschelding lokale lasten	Finetuning maatregelen kinderopvang	- 10 mln
Alleenstaande ouderkorting	Verlaging leeftijdsgrens van 27 naar 18 in plaats van 12 jaar	- 70 mln
Aanvullende alleenstaande ouderkorting	Geen verlaging leeftijdsgrens	0 mln
Uitzondering afschaffen overdraagbaarheid algemene heffingskorting voor gezinnen met kinderen tot 6 jaar	Gefaseerde afbouw in periode 2012-2015	- 150 mln
Aftrek levensonderhoud kinderen	Gefaseerd afschaffen in 2012-2015	- 225 mln
Ouderschapsverlofkorting	Afschaffen in 2012	- 72 mln
Kindertoeslag in box 3	Afschaffen in 2012	- 29 mln
Inkomensafhankelijke Combinatiekorting	Intensiveren	+ 196 mln
Technische dekking (afhankelijk van augustusbesluitvorming 2011)	Verlagen algemene heffingskorting	- 180 mln
Totaal		- 1 425-130 = - 1 555 mln

Uit de analyse van het stelsel van kindregelingen is verder naar voren gekomen dat er veel te winnen is door het stelsel van kindregelingen transparant en effectief te maken. Op drie concrete punten leidt dit tot een vervolg.

- Ten *eerste* zal het kabinet rond de jaarwisseling met een oplossing komen voor de hier gepresenteerde armoedeval voor alleenstaande ouders. Dit past bij het beleid van dit kabinet dat eenieder die kan werken, dat ook moet doen. Dat uitgangspunt valt alleen te handhaven wanneer eenieder die vanuit de bijstand aan het werk gaat daarvoor financieel wordt beloond, en niet gestraft.
- Ten *tweede* gaan we concreet kijken of de beide doelstellingen – inkomensondersteuning en bevordering van arbeidsparticipatie – gediend zijn met een stelsel van twaalf regelingen. Het kabinet heeft nu al besloten drie regelingen af te schaffen en zal in de komende maanden nagaan of een verdere vereenvoudiging tot de mogelijkheden behoort. Complexiteitsreductie, en dus een kleiner aantal regelingen, leidt tot een stelsel dat beter begrijpelijk is voor burgers en uitvoerders.
- Ten *derde* zal het kabinet als onderdeel van het toewerken naar een kleiner aantal kindregelingen ook nagaan hoe de samenloop van kindregelingen concreet uitpakt voor huishoudens. Doel is om inzichtelijk te maken hoe de regelingen op elkaar inwerken en na te gaan of de optelsom van wensen ook leidt tot een gewenste optelsom.

Ik verwacht dat een aanpak langs deze drie sporen het mogelijk maakt om te komen tot een veel eenvoudiger en effectiever stelsel van kindregelingen. Dat levert, naast de noodzakelijke vermindering van uitgaven, op lange termijn ook een belangrijke bijdrage aan de houdbaarheid van dit stelsel, en daarmee ook van de overheidsfinanciën in z'n geheel. Ik zal u rond de jaarwisseling van 2011 informeren over de verdere plannen van het kabinet om het stelsel van kindregelingen te herzien.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. G. J. Kamp