

Vergaderjaar 2018–2019

35 010

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met het verhogen van de inkomensgrens van het kindgebonden budget voor paren

Nr. 7

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 20 februari 2019

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een aantal vragen¹ voorgelegd aan de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief van 21 januari 2019 inzake ambtshalve toekenning kindgebonden budget (Kamerstuk 35 010, nr. 6).

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft deze vragen mede namens de Staatssecretaris van Financiën beantwoord bij brief van 19 februari 2019. Vragen en antwoorden, voorzien van een inleiding, zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Rog

De adjunct-griffier van de commissie,
Kraaijenoord

¹ 2019D03125.

Inleiding

Bijgaand ontvangt u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, de antwoorden op de schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de brief Ambtshalve toekenning kindgebonden budget (Kamerstuk 35 010, nr. 6). Bij de beantwoording is rekening gehouden met de onderlinge samenhang van de vragen.

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

1. Algemene systematiek Wet op het kindgebonden budget (WKB)
2. Het probleem
3. Wijze waarop het aan het licht is gekomen
4. Aard en omvang van het probleem (inclusief doorwerking andere toeslagen)
5. Herstelmogelijkheden en voorkomen in de toekomst
6. Gevolgen voor het wetsvoorstel waarmee de afbouwgrens voor paren wordt verhoogd

Bij de betreffende paragraaf is steeds aangegeven welke vragen daarin beantwoord zijn. Aan het slot, bij paragraaf 7. Overig, worden nog twee resterende vragen beantwoord.

Voordat ik in ga op de afzonderlijke onderdelen, hecht ik eraan op te merken dat het kabinet met het kindgebonden budget gezinnen wil ondersteunen. Zoals in deze beantwoording wordt aangegeven is dit niet goed gegaan in situaties waarin het kindgebonden budget eerder is stopgezet en de ouder in een later berekeningsjaar opnieuw aan de voorwaarden voldoet en daarmee geacht wordt opnieuw een aanvraag te hebben gedaan. Voor die situaties is bij de bouw van het systeem naar nu blijkt ten onrechte als uitgangspunt aangenomen dat voor het herstarten van het recht op kindgebonden budget het initiatief bij de burger ligt. De Staatssecretaris van Financiën en ik betreuren dat. De Belastingdienst/Toeslagen gaat de systemen aanpassen waardoor de uitvoering vanaf eind 2019 verloopt conform de bedoeling van de wet.

1. Algemene systematiek WKB

De WKB is in 2008 ingevoerd. De WKB wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen. Ik ben als Staatssecretaris van SZW verantwoordelijk voor het beleid ten aanzien van het kindgebonden budget. De Staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de uitvoering. Wij zijn beide mede verantwoordelijk voor de Algemene Wet Inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) op basis waarvan de Belastingdienst de toeslagen uitvoert.²

In de WKB is in artikel 5, tweede lid bepaald dat als een ouder aanspraak heeft op kindgebonden budget en al in aanmerking komt voor een andere toeslag (huurtoeslag, zorgtoeslag of kinderopvangtoeslag), de ouder geacht wordt een aanvraag gedaan te hebben voor kindgebonden budget.

In die gevallen dient van rechtswege over deze aanvraag beslist te worden. De WKB is op dit punt uniek. De andere toeslagen kennen zo'n bepaling niet.

De memorie van toelichting bij de WKB³ noemt als redenen voor deze systematiek dat de Belastingdienst/Toeslagen voor deze ouders over voldoende gegevens beschikt om te bepalen of er recht is op kindgebonden budget, het verminderen van de administratieve lasten voor burgers, het verminderen van de uitvoeringskosten en het zoveel mogelijk beperken van het niet-gebruik.

² Beleidsdoorlichting, blz 14.

³ Kamerstuk 30 912, nr. 3, pag. 11.

Beoogd is het uitvoeringsproces zo in te richten dat wanneer er recht op kinderbijslag ontstaat, de Sociale Verzekeringsbank (SVB) een startsignaal stuurt aan de Belastingdienst/Toeslagen. Wanneer er reeds een andere toeslag in het huishouden is en er recht bestaat op het kindgebonden budget hoeft de ouder geen aanvraag voor kindgebonden budget te doen. De aanvraag voor het kindgebonden budget wordt dan automatisch in behandeling genomen.

Naast het hebben van een kind voor wie recht op kinderbijslag bestaat is het recht op en de hoogte van het kindgebonden budget afhankelijk van:

- de huishoudsituatie,
- het aantal kinderen en de leeftijd van de kinderen,
- het (gezamenlijke) toetsingsinkomen en
- het (gezamenlijke) vermogen.

De verstrekking van een maandelijks voorschot op het recht op kindgebonden budget wordt gestart als betrokkene ook verder aan de voorwaarden voldoet.

Als er geen andere toeslag is in het huishouden, dan beschikt de Belastingdienst/Toeslagen over onvoldoende informatie om op eigen initiatief het kindgebonden budget toe te kennen en om een voorschot vast te stellen. De rechthebbende dient de toeslag dan zelf aan te vragen en de benodigde informatie te verstrekken.

Vraag: 4, 13 (1^e deel), 15, 26, 28, 37, 49, 53, 54

2. Het probleem

Voor wat betreft de eerste uit de wet voortvloeiende aanvraag van het kindgebonden budget is de hierboven beschreven systematiek op een correcte wijze in het systeem van de Belastingdienst/Toeslagen ingebouwd. In situaties waarin in het huishouden sprake is van een andere toeslag, hoeft geen aanvraag gedaan te worden. Het voorschot wordt dan automatisch toegekend door de Belastingdienst/Toeslagen.

Recent heb ik samen met de Staatssecretaris van Financiën geconstateerd dat dit niet goed gaat in situaties waarin het kindgebonden budget eerder is stopgezet en de ouder in een later berekeningsjaar opnieuw aan de voorwaarden voldoet en daarmee geacht wordt opnieuw een aanvraag te hebben gedaan.

Voor die situaties is bij de bouw van het systeem naar nu blijkt ten onrechte als uitgangspunt aangenomen dat voor het herstarten van het recht op kindgebonden budget het initiatief bij de burger ligt. Dit is een omissie vanaf de invoering van de kindertoeslag in 2008, die in 2009 opgevolgd is door het kindgebonden budget. Dit is eerder niet opgemerkt en daardoor niet hersteld. Het proces bij Belastingdienst/Toeslagen is conform dit foutieve uitgangspunt ingericht.

Voorbeeld: wanneer het inkomen of vermogen van een gerechtigde boven de maximum inkomens- of vermogensgrens stijgt, wordt het kindgebonden budget stopgezet. Wanneer de ouder vervolgens weer wèl aan de voorwaarden voldoet (bijvoorbeeld doordat het inkomen daalt of de komst van een tweede of derde kind) én een andere toeslag ontvangt, zou het recht op kindgebonden budget automatisch hervat moeten worden. Dit is niet gebeurd.

Vraag: 5, 7, 10, 11, 12, 13 (2^e deel), 14, 16, 22, 36, 38, 40, 47.

3. Wijze waarop het aan het licht is gekomen

Bij de analyses voor de beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders⁴ is onder andere onderzoek gedaan naar het niet-gebruik van het kindgebonden budget. Vervolgens is bij de uitvoeringstoets voor de wijziging van de WKB in verband met het verhogen van de inkomensgrens voor paren meer in het bijzonder gekeken naar het effect van het wetsvoorstel op het niet-gebruik. Bij deze analyses is het vermoeden ontstaan dat er sprake kon zijn van een omissie in de uitvoering.

Eind december vorig jaar is het vermoeden van het bestaan van een mogelijke fout in het systeem bevestigd, na nadere analyse door de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen heeft dit vervolgens gemeld bij het Ministerie van Financiën en het Ministerie van SZW. Het leek in eerste instantie te gaan om een beperkte groep en een beperkt financieel belang. In januari werd duidelijk dat de omvang van de problematiek groter was dan eerder werd gedacht. Vervolgens zijn de Staatssecretaris van Financiën en ik hierover geïnformeerd.

Daarop heb ik overlegd met de Staatssecretaris van Financiën. Medewerkers van de departementen van Financiën en SZW zijn direct gestart om de oorzaken, omvang en mogelijke oplossingen in beeld te brengen. Ook is de Landsadvocaat om advies gevraagd.

In verband met de samenloop met de plenaire behandeling van het wetsvoorstel waarmee de afbouwgrens van de WKB voor paren wordt verhoogd, is uw Kamer met een brief van 21 januari 2019 geïnformeerd over de geconstateerde omissie in de uitvoering.

Vraag: 27, 32, 35, 48,

De omissie gaat terug tot de invoering van de kindertoeslag in 2008. In 2012 is een nieuw toeslagensysteem (TVS) ingevoerd. Ook toen zijn op dit punt dezelfde onjuiste specificaties gebruikt bij het ontwerpen, bouwen en testen van het nieuwe systeem. In de jaarovergang 2011–2012 is er in het kader van de overgang naar het nieuwe systeem wel een herstelactie geweest ten aanzien van het starten van het kindgebonden budget. Dat is toen in het licht van die jaarovergang en die migratie opgelost.

De systemen die in de eerste jaren, 2008 – 2011, van de kindertoeslag en het kindgebonden budget zijn gebruikt, zijn inmiddels afgesloten en verwijderd. Het is daardoor niet mogelijk volledig te achterhalen hoeveel mensen er in de eerste jaren van de WKB van rechtswege een voorschot kregen en hoeveel attentiebrieven indertijd zijn verstuurd.

Vraag: 33, 34, 41, 58, 59

De Belastingdienst/Toeslagen, noch de departementen van Financiën en SZW hebben indicaties gehad die erop wezen dat de wijze van toekenning van het kindgebonden budget systematisch niet correct was. Bij de invoering van het Kindgebonden budget was in het eerste jaar sprake van een hoger gebruik van de WKB dan oorspronkelijk was geraamd. Daardoor was er toen geen aanleiding te veronderstellen dat de uitvoering niet volledig conform de wettelijke bepaling was ingericht. Aangezien vanaf het begin sprake was van een omissie in de uitvoering is in de realisatiecijfers over volgende jaren evenmin sprake geweest van onverklaarbare afwijkingen. Gedurende de looptijd van het kindgebonden budget heeft de Belastingdienst/Toeslagen in ongeveer 65.000 gevallen

⁴ Kamerstuk 30 982, nr. 46.

het kindgebonden budget na een stopzetting opnieuw toegekend na contact tussen ouders en medewerkers van de Belastingdienst/Toeslagen. In de totale hoeveelheid van bijvoorbeeld rond de 25 miljoen telefoontjes over alle toeslagen in die jaren is dit niet opgemerkt als een signaal dat de uitvoering niet in lijn was met de wet. Dat was bovendien in lijn met de (achteraf onjuist gebleken) aanname dat de burger na stopzetting zelf een aanvraag moest indienen.

In de halfjaarsrapportages van de Belastingdienst zijn geen specifieke prestatie-indicatoren voor het kindgebonden budget opgenomen.

Vraag: 8, 12, 24, 31, 42

4. Aard en omvang van het probleem (inclusief doorwerking andere toeslagen)

Er is sprake van een omvangrijke omissie, zowel in duur, vanaf 2008, als in het aantal ouders dat als gevolg daarvan geen kindgebonden budget heeft ontvangen. In 2012 is een nieuw Toeslagen systeem (TVS) ingevoerd en zijn de oude bestanden gemigreerd. Het is om die reden complex om de omvang over de periode 2008–2011 met zekerheid vast te stellen, omdat deze systemen inmiddels buiten werking zijn. De geraamde aantallen over de periode 2008 – 2011 zijn daarom met grote onzekerheid omgeven. Een voorzichtige schatting duidt op een met 2012 en volgende jaren vergelijkbaar beeld qua hoogte en omvang.

Op dit moment wordt onderzoek gedaan naar de omvang van de groep. Een eerste indicatie laat zien dat het gaat om circa 60.000 ouders per jaar die geen WKB hebben ontvangen als gevolg van deze omissie van de ongeveer 700.000 ouders die wel toeslag hebben ontvangen. Over de hele periode 2008–2019 betreft het circa 300.000 tot 400.000 unieke ouders die in enig jaar geen kindgebonden budget hebben ontvangen.

De betreffende ouders hebben vóór 2015 gemiddeld circa € 600 per jaar niet ontvangen en na 2015 gaat het om gemiddeld circa € 1.000 per jaar. Het gemiddelde bedrag vanaf 2015 ligt hoger door de alleenstaande ouderkop. De alleenstaande ouderkop is een extra bedrag aan kindgebonden budget voor alleenstaande ouders. Het gaat over alle jaren om circa € 30 – € 80 miljoen per jaar. Het totale bedrag aan niet uitgekeerde WKB wisselt per jaar; in het jaar met de minste niet-uitgekeerde WKB gaat het om ongeveer € 30 miljoen en in het jaar met de meeste niet uitgekeerde WKB grosso modo om € 80 miljoen.

Uit de beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders blijkt dat het niet-gebruik in 2015 circa 12% was⁵. Naar schatting 40%–50% daarvan kan uit deze omissie verklaard worden.

Vraag: 6, 9, 17, 18, 19, 20, 39, 43, 45, 56, 57

Doorwerking naar andere Toeslagen

Dit is een omissie die specifiek ziet op de WKB. Zoals eerder in de beantwoording aangegeven, kennen de andere toeslagen niet een systematiek waarbij een aanvraag rechtstreeks uit de wet volgt en de Belastingdienst/Toeslagen die aanvraag zonder tussenkomst van de toeslaggerechtigde in behandeling neemt.

Vraag: 16, 22, 23, 25, 28

⁵ Beleidsdoorlichting, blz. 57 ev.

Wie betreffen het?

De hoogte van het kindgebonden budget dat ouders hebben misgelopen, is afhankelijk van het inkomen, aantal en leeftijd van de kinderen, het al dan niet hebben van een partner, en de duur van de periode waarover het recht heeft bestaan of bestaat.

De mensen die het treft zijn een dwarsdoorsnede van de ouders die kindgebonden budget ontvangen. Het betreft altijd ouders die ook recht hadden op een andere toeslag dan het kindgebonden budget. Het kan gaan om lagere inkomens, maar ook om hogere inkomens, wanneer er sprake is van een alleenstaande met kinderopvangtoeslag. De meest voorkomende groep bestaat uit huishoudens die bestaan uit twee partners en twee of drie kinderen, met een huishoudinkomen van ongeveer één à twee keer modaal.

Vraag: 19, 20

5. Herstel en voorkomen in de toekomst

Zoals eerder in deze beantwoording is aangegeven, is de systematiek van de WKB op het punt van de rechtstreeks uit de wet vloeiende aanvragen uniek. Het is bovendien uitzonderlijk dat achteraf gezien sinds het begin van de WKB sprake is geweest van een omissie in de uitvoering. Dit roept de vraag op vanaf wanneer het herstel vormgegeven dient te worden. Uit rechtspraak van de Centrale Raad van Beroep volgt dat financiële aanspraken jegens de overheid op grond van de rechtszekerheid na een termijn van vijf jaar niet meer in rechte afdwingbaar zijn. Het kabinet sluit hierbij aan.

Op basis hiervan neemt de Belastingdienst/Toeslagen tot een periode van vijf jaar terug een beslissing op de uit artikel 5, tweede lid, WKB voortvloeiende aanvragen. Concreet wordt over de periode 2013–2017 hersteld, zodat de betreffende ouders over deze periode alsnog het kindgebonden budget krijgen dat hen op basis van hun aanspraak uit de wet toekomt.

In een groot aantal gevallen kan er alsnog een geautomatiseerde beslissing op de niet eerder in behandeling genomen aanvraag afgegeven worden. In een aantal gevallen is nader onderzoek nodig, bijvoorbeeld bij veranderingen in de gezinssituatie zoals scheiden, overlijden, vertrek naar het buitenland of als het recht op kinderbijslag gewijzigd is. Dit wordt de komende tijd in beeld gebracht. Ook als het kind inmiddels 18 jaar is geworden, krijgen de ouders het kindgebonden budget toegekend, als er een beslissing op een aanvraag genomen had moeten worden, die over de periode 2013–2017 tot herstel leidt. Een nabetaling op een toeslag heeft geen effect op het toetsingsinkomen voor de andere toeslagen. Na ontvangst telt een nabetaling wel mee voor het vermogen. De overige financiële effecten voor de ouders die het treft, bijvoorbeeld op de hoogte van een uitkering, worden in beeld gebracht. Ouders kunnen onderling bekijken of dit van invloed is op de hoogte van de kinder/partneralimentatie.

Over de verschillende jaren tot en met het lopende toeslagjaar gaat het herstel om onderstaande geschatte jaarbedragen⁶. Deze jaarbedragen zijn nog met onzekerheid omgeven:

⁶ Bron: Belastingdienst/Toeslagen.

| Jaar | Aantal mensen dat toeslag heeft | Geraamd bedrag van herstel |
|----------------------|---------------------------------|----------------------------|
| 2013 | 809.000 | 30–40 mln |
| 2014 | 777.000 | 30–40 mln |
| 2015 | 743.000 | 45–55 mln |
| 2016 | 728.000 | 50–60 mln |
| 2017 | 721.000 | 60–70 mln |
| Lopende Toeslagjaren | | |
| 2018 | 694.000 | 80–90 mln |
| 2019 | 669.000 | 80–90 mln |
| Totaal | | 375–445 mln |

Het herstelbedrag loopt op met de jaren, doordat er (deels) sprake is van een fout die zich jaarlijks voor nieuwe groepen ouders voordoet en daarnaast voor sommige ouders over meerdere jaren doorloopt en hersteld moet worden. Het betreft circa 60.000 unieke ouders per toeslagjaar en over de herstelperiode circa 250.000 tot 300.000 unieke ouders. Naast de bedragen voor kindgebonden budget dient dit bedrag voor de hersteljaren vermeerderd te worden met rente.

Momenteel wordt onderzocht hoe de hersteloperatie vorm te geven, wanneer gestart kan worden met herstel en hoeveel tijd en kosten hiermee naar verwachting gemoeid zijn. Het kabinet zal uw Kamer daarover nader informeren.

Om naar de toekomst toe vergelijkbare omissies te voorkomen wordt de vaktechnische inbedding van Toeslagen versterkt, dit is ook relevant waar het gaat om de implementatie van nieuwe wetgeving. Zie daarvoor ook de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 11 oktober 2018⁷.

Doorwerking in het kindgebonden budget vanaf 2018

In het najaar van 2019 past de Belastingdienst/Toeslagen de systemen aan. De jaren 2018 en 2019 zijn nog lopende toeslagjaren, voor deze jaren zal het uitvoeringsproces worden aangepast en wordt door de Belastingdienst/Toeslagen beslist op de uit de wet voortvloeiende aanvraag. Als gevolg van een juiste uitvoering van de WKB neemt het niet-gebruik van de WKB af. In de toekomst krijgen meer mensen de toeslag waar ze recht op hebben. Dit betekent dat de uitgaven voor het kindgebonden budget structureel hoger zullen uitkomen dan waar in de uitgavenraming van is uitgegaan.

In de raming van het kindgebonden budget op de SZW-begroting is al enige afname van het niet-gebruik voorzien. Dit omdat de aandacht voor de WKB, mede als gevolg van het wetsvoorstel, de komende tijd groter is. Hiermee rekening houdend, zijn de verwachte structurele meerkosten vanaf 2020 voor de WKB circa € 50 miljoen. Dekking hiervoor wordt gevonden door het kindgebonden budget per 1 januari 2020 eenmalig niet te indexeren. Dit levert structureel een besparing op van circa € 60 miljoen. De resterende circa € 10 miljoen zet het kabinet in om de afbouwgrens voor paren met € 250 extra te verhogen tot een verhoging van in totaal € 16.750. Deze wijzigingen ten behoeve van de structurele dekking worden met de nota van wijziging geregeld (Kamerstuk 35 010, nr. 8).

Vraag: 3, 18, 21, 29, 30, 44, 45, 46, 50, 51, 52, 55,

⁷ Kamerstukken 31 066 en 31 322, nr. 434.

6. Gevolgen voor het wetsvoorstel waarmee de afbouwgrens voor paren wordt verhoogd

Zoals opgemerkt in de brief van 21 januari jl. over het van rechtswege toekennen van het kindgebonden budget (Kamerstuk 35 010, nr. 6), staat de geconstateerde omissie los van het wetsvoorstel waarmee de afbouwgrens voor paren wordt verhoogd. Het heeft geen gevolgen voor de uitvoering van het wetsvoorstel. De Belastingdienst/Toeslagen heeft bevestigd dat de uitvoering tijdig (in het najaar 2019) wordt aangepast om de wetswijziging correct te kunnen implementeren. Er is zodoende geen beletsel om de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten.

Als gevolg van het wetsvoorstel krijgen paren die nu al kindgebonden budget ontvangen een hogere toeslag. Hierin verandert door de nu vastgestelde omissie niets. Daarnaast komen door het wetsvoorstel ook ouderparen voor het eerst of opnieuw in aanmerking voor kindgebonden budget.

Gevraagd werd of de groep rechthebbenden die het kindgebonden budget niet automatisch meer ontving, al is meegeteld bij de groep die recht heeft op het kindgebonden budget zoals deze in het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met het verhogen van de inkomensgrens van het kindgebonden budget voor paren (Kamerstuknummer 35 010) genoemd worden. Hier is inderdaad al rekening mee gehouden. Bij het bepalen van de kosten van het wetsvoorstel is aangenomen dat er na inwerkingtreding van het wetsvoorstel in deze groep paren slechts van een zeer beperkt niet-gebruik sprake zal zijn.

Vraag: 25

7. Overige vragen

Door uw Kamer is een tweetal vragen gesteld die niet in de eerdere paragrafen beantwoord is.

Dit betreft als eerste de vraag wat de besparing is wanneer het afbouwpercentage met een procent wordt verhoogd. Het verhogen van het afbouwpercentage vanaf 2020 met 1 procentpunt (van 6,75% naar 7,75%) leidt tot een besparing op uitgaven voor het kindgebonden budget van structureel naar inschatting € 100 miljoen op jaarbasis. De besparing is bepaald ten opzichte van de huidige raming inclusief de oorspronkelijk voorgestelde verhoging van de afbouwgrens met € 16.500 per 2020.

Daarnaast is gevraagd waarom in de beleidsdoorlichting artikel 10 tegemoetkoming ouders op pagina 85 uitgegaan wordt van € 32 miljoen aan kosten wanneer 22.500 studenten wel recht op kinderbijslag en kindgebonden budget zouden krijgen en in het gewijzigd amendement van de leden Bisschop en Futselaar (Kamerstuk 34 911, nr. 16) van € 15 miljoen?

In de beleidsdoorlichting wordt op pagina 85 beschreven wat de financiële effecten zijn van het aanpassen van de voorwaarden aan 16/17 jarigen in de Algemene Kinderbijslagwet (AKW). Het afschaffen van deze voorwaarden heeft ook gevolgen voor het kindgebonden budget. Wanneer de kinderbijslag en daarmee ook het kindgebonden budget niet langer worden stopgezet als een kind vóór zijn 18e jaar gaat studeren is het effect naar schatting € 32 miljoen per jaar voor naar circa 22.500 studenten in het hoger onderwijs. Het amendement heeft de extra

uitgaven aan kindgebonden budget waarschijnlijk niet meegenomen. Ook komen de kosten wat hoger uit in de AKW (€ 17 miljoen in plaats van € 15 miljoen) door de AKW-verhoging vanuit het Regeerakkoord en de indexatie van AKW-bedragen.

Vragen: 1 en 2