

Vergaderjaar 2024–2025

36 606

Wijziging van de Wet op het kindgebonden budget tot intensivering van het kindgebonden budget in verband met koopkrachtondersteuning in 2025

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Achtergrond van het wetsvoorstel

In het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat er maatregelen nodig zijn die de bestaanszekerheid van mensen versterken. Maatregelen gericht op zekerheid, meedoen op de arbeidsmarkt en het verlagen van (kinder-)armoede.¹ Voor dat laatste doel heeft het kabinet onder andere structureel 300 miljoen euro gereserveerd voor een intensivering van het kindgebonden budget.² Met dit wetsvoorstel verhoogt het kabinet het kindbedrag structureel met ingang van 1 januari 2025. Dit wetsvoorstel is daarmee onderdeel van een pakket koopkrachtmaatregelen dat per 1 januari 2025 van kracht wordt. De intensivering van het kindgebonden budget is gericht op het verminderen van de (kinder-)armoede.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1 Doelen

Als het om armoede en bestaanszekerheid gaat zijn kinderen in Nederland kwetsbaar.³ Om op een gerichte manier de financiële positie van gezinnen te verbeteren verhoogt het kabinet het kindbedrag van de Wet op het kindgebonden budget. Daarnaast wordt het afbouwpercentage elk jaar stapsgewijs verhoogd om het kindgebonden budget gericht te maken. Met de middelen die hierdoor beschikbaar komen wordt het kindbedrag verder verhoogd en de (kinder-)armoede verder verlaagd. Zo komen de hiermee gemoede middelen terecht bij de huishoudens die dit het hardst nodig hebben.

¹ Hoop, Lef en Trots, hoofdlijnenakkoord 2024–2028 van PVV, VVD, NSC en BBB, p. 2.

² Budgettaire bijlage hoofdlijnenakkoord, 15 mei 2024, p. 2.

³ Een zeker bestaan, naar een toekomstbestendig stelsel van het sociale minimum, rapport II, p. 16.

2.1. Beleidsinstrumenten

Het kindgebonden budget is in de afgelopen jaren meermaals verhoogd, waardoor een groot deel van het kindgebonden budget inmiddels ook terechtkomt bij huishoudens die minder aangewezen zijn op deze tegemoetkoming. Met dit wetsvoorstel wordt de regeling gerichter vormgegeven. Door een iets steiler afbouwpad kunnen de middelen die daardoor beschikbaar komen worden ingezet voor de verhoging van het kindbedrag.

2.2. Nagestreefde doeltreffendheid

Met het kindgebonden budget ontvangen ouders een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Het totale bedrag aan kindgebonden budget dat een huishouden ontvangt, hangt af van het aantal kinderen en hun leeftijd, het huishoudtype, de hoogte van het inkomen en het eventueel aanwezig vermogen. Het verhogen van het kindbedrag is een doeltreffende manier om (kinder-)armoede te bestrijden.

2.3 Nagestreefde doelmatigheid

Huishoudens met laag en (laag) middeninkomen hebben het meeste profijt van de voorgestelde wijzigingen⁴. Dit draagt bij aan een doelmatige besteding van middelen.

2.4. Voorgestelde aanpassingen

Als onderdeel van de maatregelen uit de augustusbesluitvorming 2024 stelt het kabinet een aantal aanpassingen van het kindgebonden budget voor bovenop de jaarlijkse inflatiecorrectie. Deze aanpassingen worden toegepast na doorvoering van de beleidsmatige aanpassingen die volgen uit het Belastingplan 2025⁵ en de reguliere indexering, met 1 januari 2025 als beoogde inwerkingtredingsdatum. Per 1 januari 2026 stelt de regering vervolgens de volgende aanpassingen voor:

1. *Het verhogen van het maximumbedrag van het eerste kind met € 66,- in 2026, € 64,- in 2027 en € 66,- in 2028.*
2. *Het verhogen van het maximumbedrag voor het tweede en volgende kind met € 66,- in 2026, € 64,- in 2027 en € 66,- in 2028.*
3. *Het verhogen van het afbouwpercentage naar 7,60% per 1 januari 2026.*
4. *Het verhogen van het afbouwpercentage naar 8,05% per 1 januari 2027.*
5. *Het verhogen van het afbouwpercentage naar 8,50% per 1 januari 2028.*

⁴ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

⁵ Wetsvoorstel Belastingplan 2025 en wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2025, 23 augustus 2024.

De aanpassingen van de genoemde (maximum)bedragen in het kindgebonden budget vinden plaats nadat de bedragen van het kindgebonden budget uit 2024 beleidsmatig zijn aangepast⁶ en zijn geïndexeerd met de tabelcorrectiefactor (tcf) die voor 2025 1,2% bedraagt (zie onderstaande tabel).⁷ Indexering gebeurt jaarlijks, op basis van artikel 3, eerste lid, van de Wet op het kindgebonden budget. Van deze indexering doet de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mededeling in de Staatscourant.⁸ Een en ander is in tabel 1 schematisch weergegeven.

Tabel 1. Maximumbedragen kindgebonden budget per kind (in euro's per jaar)¹ en afbouwpercentage.

Parameter	Bedrag en afbouwpercentage 2024	Afbouw basispad	Na indexering met tcf 2025	Beleidsmatige mutatie 2025 huidig wetsvoorstel	Bedrag en afbouwpercentage 2025
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (3) + (4)
1 ^e kindbedrag	€ 2.436,-	- € 136,-	€ 2.327,-	€ 184,-	€ 2.511,-
2 ^e kindbedrag e.v.	€ 2.436,-	- € 136,-	€ 2.327,-	€ 184,-	€ 2.511,-
Afbouwpercentage	6,75%	n.v.t.	n.v.t.	0,35%-punt	7,10%

¹ Voor de leesbaarheid is de indexering van het kindbedrag en het afbouwbedrag in 1 stap weergegeven, terwijl wettelijk de volgorde van de berekening andersom is. Dit heeft geen invloed heeft op de hoogte van de bedragen.

Tabel 1 toont de ontwikkeling van het kindbedrag in het kindgebonden budget geldend in 2024, naar de beoogde bedragen voor 2025 als gevolg van de reguliere indexering, de afbouw van de incidentele verhoging zoals afgesproken in het koopkrachtpakket voor de tijdelijke WKB-intensivering van 2023 en de beleidsmatige mutaties die onderdeel uitmaken van het onderhavige wetsvoorstel. Als gevolg van dit wetsvoorstel ontvangen huishoudens met kinderen die recht hebben op kindgebonden budget per 2025 maximaal € 184,- meer per kind. In de jaren daaropvolgend, in de periode 2026 t/m 2028, wordt het maximale kindbedrag in vrijwel gelijke stappen verder verhoogd naar in totaal € 380,- per kind vanaf 1 januari 2028. De jaarlijkse verdere verhoging van het kindbedrag komt daarmee gemiddeld uit op zo'n € 65,- in de periode 2026 t/m 2028.

2.2. Financiële gevolgen voor de maatschappelijke sector (begunstigden)

De maatregelen in dit wetsvoorstel richten zich, zoals in paragraaf 2.1 is uiteengezet op het verlagen van de kinderarmoede. De maatregelen richten zich daarnaast vooral op het verbeteren van de positie van gezinnen met een inkomen tot het afbouwpunt van het kindgebonden budget.

Per saldo daalt het aantal huishoudens met recht op kindgebonden budget. Door het afbouwpercentage te verhogen wordt het kindgebonden budget gericht gemaakt, waardoor huishoudens met een relatief hoger inkomen geen of minder recht (meer) hebben op kindgebonden budget. Hierdoor komen er middelen beschikbaar om de maximale hoogte van het kindbedrag verder te verhogen en de (kinder-)armoede te laten dalen.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 208, nr. 2. Hierin is geregeld dat er afbouw plaatsvindt van de tijdelijke verhoging van het kindgebonden budget die onderdeel was van het koopkrachtpakket voor 2023.

⁷ Dit volgt uit artikel 3, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget.

⁸ Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is deze mededeling voor 2025 nog niet gepubliceerd.

Tabel 1: Impact maatregelen onderhavige wetsvoorstel op de omvang van de WKB-populatie

	2025	2026	2027	2028	2029
Aantal huishoudens totaal	+ 10.000	- 15.000	- 35.000	- 50.000	- 50.000
<i>Wv. verhogen WKB-tarieven</i>	<i>+ 35.000</i>	<i>+ 45.000</i>	<i>+ 55.000</i>	<i>+ 70.000</i>	<i>+ 70.000</i>
<i>Wv. verhogen afbouwpercentage</i>	<i>- 25.000</i>	<i>- 60.000</i>	<i>- 90.000</i>	<i>- 120.000</i>	<i>- 120.000</i>

3. Inkomenseffecten

De inkomenseffecten van de maatregelen uit deze wetswijziging zijn zichtbaar in tabel 2, waarin enkel ontvangers van het kindgebonden budget zijn meegenomen. Tabel 2 toont de inkomenseffecten in 2028, dan is het inkomenseffect maximaal. Daaruit valt af te lezen dat gezinnen met een lager inkomen een positief inkomenseffect ervaren (+ 1,6%). Huishoudens met een hoger inkomen ervaren een negatief inkomenseffect (- 0,2%) door de steilere afbouw van het kindgebonden budget. Voor de totale groep huishoudens (circa 1 miljoen huishoudens van de circa 8 miljoen huishoudens) met kindgebonden budget is het mediane inkomenseffect +0,4% in 2028.

Tabel 2: Inkomenseffecten voor WKB-ontvangers in 2028.¹

Inkomensgroep	Inkomenseffect ontvangers kindgebonden budget	Aantal gezinnen (afgerond op duizendtallen)
1 ^e (<=112% WML)	1,6%	200
2 ^e (112-179% WML)	1,0%	100
3 ^e (179-274% WML)	0,5%	300
4 ^e (274-405% WML)	0,0%	300
5 ^e (>405% WML)	- 0,2%	100
Inkomensbron		
Werkenden	0,3%	900
Uitkeringsgerechtigden	1,4%	100
Gepensioneerden	n.v.t.	
Huishoudtype		
Tweeverdieners	0,2%	700
Alleenstaanden	1,0%	300
Alleenverdieners	1,0%	100
Kinderen		
Huishoudens met kinderen	0,4%	1.000
Huishoudens zonder kinderen	n.v.t.	
Alle WKB-ontvangers	0,4%	1.000

¹ In de berekening is uitgegaan van twee kinderen (6 en 11 jaar).

Tabel 3 laat zien wat het geïsoleerde effect is van de onderhavige maatregelen in het kindgebonden budget voor de (kinder-)armoedecijfers in 2028. Hierbij is geen rekening gehouden met interactie-effecten.

Tabel 3. Geïsoleerde effect WKB-maatregelen uit deze wetswijziging op personen en kinderen in armoede, 2028.

	Effect personen in armoede (%-punt)	Effect kinderen in armoede (%-punt)
Maatregelen WKB uit deze wetswijziging	- 0,1	- 0,4

4. Financiële gevolgen voor het Rijk

De kosten omvatten de verhoging van de maximumbedragen in het kindgebonden budget in combinatie met de stapsgewijze introductie van een steiler afbouwpad. Deze uitgaven worden via de ontwerpbegroting SZW 2025 en de 2^e suppletoire begroting 2024 verwerkt in de begroting van SZW.

Tabel 4: Budgettaire effecten (bedragen in constante prijzen 2024)

in mln. € (prijspeil 2024)	2024 ¹	2025	2026	2027	2028	Struc.
Meeruitgaven WKB	24	282	281	288	298	286

¹ In verband met de voorschotsystematiek van de toeslagen doen er zich op kasbasis reeds in 2024 budgettaire effecten voor. Het betreft hier de voorschotbetaling voor januari 2025 die reeds in december 2024 wordt uitgekeerd.

5. Caribisch Nederland

Het kabinet wil de bestaanszekerheid en de voorzieningen in Caribisch Nederland verbeteren. Dat doen we samen met Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Dit betekent dat alle verbeteringen die we voorstellen voor Europees-Nederland in principe van toepassing zijn voor Caribisch Nederland, tenzij er redenen zijn om dat niet te doen. In de augustusbesluitvorming 2024 is afgesproken dat middelen worden gereserveerd voor inkomensverbeterend beleid voor gezinnen in Caribisch Nederland.

6. Regeldrukeffecten

De groep ouders met recht op kindgebonden budget zal in 2025 beperkt toenemen en daarna elk jaar kleiner worden tot en met 2028. Om die reden worden beperkte hogere administratieve lasten voorzien in 2025 en structureel vanaf 2026 lagere administratieve lasten voorzien als gevolg van de voorgestelde wijzigingen.

7. Toetsing en consultatie

Dienst Toeslagen

De Dienst Toeslagen heeft een weging op de hand gedaan van het wetsvoorstel. Het is mogelijk dat een uitgebreide uitvoeringstoets andere of aanvullende inzichten brengt. Op grond van die weging worden geen gevolgen voor handhaafbaarheid verwacht of een procesverstoring. De Dienst Toeslagen oordeelt dat de maatregel uitvoerbaar is per 1 januari 2025, mits uiterlijk 15 oktober zekerheid bestaat over de parameterwijziging⁹.

Sociale Verzekeringsbank (SVB)

Het recht op en de hoogte van het kindgebonden budget is voor de SVB¹⁰ van belang in geval van samenloop met een buitenlandse gezinsuitkering van dezelfde aard. De SVB voert in dat geval de anticumulatiebepalingen uit Verordening (EG) nr. 883/2004¹¹ uit waarbij de SVB na anticumulatie naast de kinderbijslag, het kindgebonden budget uitbetaalt. De SVB schat

⁹ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹⁰ Tevens ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

¹¹ Verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels (PBeU 2004, L 166).

de impact van het wetsvoorstel als beperkt in en acht het voorstel uitvoerbaar, mits de bedragen uiterlijk 1 december beschikbaar zijn.

8. Evaluatie

Het beleid gericht op de tegemoetkoming van ouders wordt periodiek geëvalueerd.¹² De laatste evaluatie vond plaats in 2018, de eerstvolgende wordt eind 2025 naar de Kamer gestuurd. De huidige aanpassingen van het kindgebonden budget zullen onderdeel uitmaken van een daarop volgende evaluatie die de periode vanaf 2024 zal bestrijken. Daarbij zal de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid aan de orde komen.

9. Inwerkingtreding

De aanpassingen van de wet treden in werking met ingang van 1 januari 2025. Daarmee wordt voldaan aan het kabinetsbeleid voor vaste veranderingen voor regelgeving, zoals vastgelegd in aanwijzing 4.17 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Aan het kabinetsbeleid voor de minimuminvoeringstermijn van regelgeving wordt niet voldaan. De reden hiervan is dat de regering recentelijk heeft besloten deze maatregelen te nemen en het onwenselijk wordt geacht als de beoogde aanpassingen niet per 1 januari a.s. kunnen worden ingevoerd.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1, onderdeel A

Eerste en tweede onderdeel

Met de voorgestelde wijziging van de Wet op het kindgebonden budget (hierna: de wet) worden de kindbedragen gewijzigd. Het bedrag dat dat ouders ontvangen aan kindgebonden budget, genoemd in artikel 2, tweede lid, onderdelen a en b, van de wet, wordt met dit wetsvoorstel opgehoogd. Een dergelijke ophoging kan in beginsel bij algemene maatregel van bestuur worden doorgevoerd, overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van de wet. Maar omdat met dit wetsvoorstel ook het afbouwpercentage van de WKB wordt verhoogd, wordt voorgesteld om artikel 3, tweede lid, van de wet niet toe te passen en de wijziging van de bedragen mee te nemen in dit wetsvoorstel. Zie voor een nadere toelichting op de wijziging van de bedragen paragraaf 2.4 van het algemeen deel van de toelichting.

In 2023 heeft een incidentele ophoging van de kindbedragen plaatsgevonden. De incidentele ophoging wordt in de jaren 2025, 2026 en 2028 geleidelijk afgebouwd. Deze afbouw blijft in stand en werkt ook door in de nu voorstelde ophoging van de bedragen van het kindgebonden budget. De afbouw voor 2025 is verwerkt in gewijzigde bedragen in artikel 2, tweede en zesde lid. De verdere afbouw in 2026 en 2028 is opgenomen in artikel 3, zesde lid, van de wet (zie ook de toelichting bij onderdeel B, vierde onderdeel).

Het bedrag in artikel 2, zesde lid, wordt met dit wetsvoorstel niet beleidsmatig aangepast. In de wijziging van dit bedrag zijn de afbouw voor 2025 die in het huidige artikel 3, zesde lid, staat, en de indexatie per 1 januari 2025 verwerkt.

¹² Kamerstukken II 2019/20, 30 982, nr. 46.

Derde onderdeel

Het derde onderdeel wijzigt het afbouwpercentage in artikel 2, zevende en achtste lid. Het afbouwpercentage wordt stapsgewijs verhoogd van 6,75% naar 8,50%. De verhoging zal plaatsvinden tussen 2025 en 2028.

De eerste stap van de verhoging, die plaatsvindt in 2025, wordt met dit onderdeel verwerkt in artikel 2, zevende en achtste lid, van de wet. De verdere verhoging wordt geregeld met het nieuwe artikel 3, vijfde lid, van de wet, zoals voorgesteld in onderdeel B, onder 3.

Artikel I, onderdeel B

Eerste onderdeel

Allereerst is een wijziging van het opschrift van artikel 3 noodzakelijk. Niet alleen de wijziging van bedragen, maar ook de wijziging van percentages wordt opgenomen in dit artikel.

Tweede onderdeel

Met het voorgestelde zevende lid, wordt de stapsgewijze verhoging van de kindbedragen over de periode 2026 tot en met 2028 toegevoegd aan artikel 3. De bedragen in artikel 3, zevende lid, moeten net als de bedragen in artikel 3, zesde lid, jaarlijks geïndexeerd worden. Dit onderdeel voegt het zevende lid daarom toe aan de indexeringsbepaling van artikel 3, eerste lid.

Derde onderdeel

In het huidige artikel 3, vijfde lid, is geregeld dat in 2024 eenmalig de indexatie achterwege bleef voor de bedragen die met ingang van 1 januari 2024 bij wet zijn gewijzigd. Daarmee is dit lid uitgewerkt. De inhoud van dit lid wordt vervangen door de percentages die onderdeel zijn van de stapsgewijze verhoging van het afbouwpercentages over de periode 2026 tot en met 2028.

Vierde onderdeel

Met dit wetsvoorstel worden de bedragen in artikel 2, tweede en zesde lid, die gelden per 1 januari 2025, vastgesteld, inclusief indexering per die datum. Daarmee kan onderdeel a vervallen.

Daarnaast staan de bedragen in het zesde lid nog in het prijspeil van 1 januari 2023 vermeld. Deze zijn met deze wijziging verhoogd naar het prijspeil van 1 januari 2025, dus ook inclusief indexering.

Vijfde onderdeel

Dit onderdeel komt in de plaats van het huidige zevende lid, dat is uitgewerkt.

In artikel I, onderdeel A, is een verhoging opgenomen van het kindgebonden budget per 1 januari 2025. Het kindgebonden budget, zoals genoemd in artikel 2, tweede lid, wordt € 2.511. Dat is een verhoging van € 184. Dit onderdeel regelt een verdere verhoging voor de jaren 2026, 2027 en 2028 met respectievelijk € 66, € 64 en € 66. De cumulatieve verhoging ten opzichte van het jaar 2024 komt daarmee voor 2025, 2026, 2027 en 2028 uit op respectievelijk € 184, € 250, € 314 en € 380.

Deze bedragen zijn nog aan indexering onderhevig (artikel 1, onderdeel twee). De gewijzigde bedragen zullen na indexering in de plaats treden van de bedragen die in artikel 2, tweede lid en artikel 3, zevende lid (nieuw), staan. De gewijzigde bedragen worden per kalenderjaar door of namens Onze Minister medegedeeld in de Staatscourant.

Zesde onderdeel

Het zesde onderdeel voegt twee nieuwe leden toe aan artikel 3. Omdat ook het wetsvoorstel voor een fiscale verzamelwet een lid toevoegt aan artikel 3, is de nummering van de nieuwe artikelliden nog opengelaten.

Op 1 januari van elk kalenderjaar worden de bedragen geïndexeerd, overeenkomstig de tabelcorrectiefactor. Zowel de verhoging op basis van het zevende lid (nieuw) als de verlaging op basis van het zesde lid vindt plaats na het toepassen van de tabelcorrectiefactor op de bedragen in de betreffende leden. Daarin voorziet het eerste toe te voegen lid.

De gebruikelijke systematiek op basis van de wet is dat de bedragen met ingang van 1 januari van elk kalenderjaar worden geïndexeerd, overeenkomstig de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Net als de ophoging die vorig jaar is toegepast, is de indexering voor het jaar 2025 al verdisconteerd in de gewijzigde bedragen. Dat betekent dat de bedragen in het wetsvoorstel de bedragen zijn die per 1 januari 2025 zullen gelden. Deze bedragen zullen per 1 januari 2025 daarom ook niet worden geïndexeerd. Dat stelt het tweede nieuwe lid voor.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
Y.J. van Hijum