

## **Wetsvoorstel hervorming kindregelingen sluit onvoldoende aan op bijstandswetgeving**

*Mr.drs. Nicole Jacobs-Schneiders en mr. Hans Nacinovic*

In 2015 zullen nog maar vier kindregelingen overblijven van de 11 kindregelingen die momenteel bestaan. Tenminste, dat is de bedoeling van het 'wetsvoorstel hervorming kindregelingen' dat begin september naar de Tweede Kamer is gestuurd<sup>1</sup>. De vier kindregelingen die overblijven zijn: de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag. De overige regelingen<sup>2</sup> zullen worden geïntegreerd of afgeschaft. Doel van de hervorming en versoering is om het huidige, nogal complexe, stelsel te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is. Hiermee wordt invulling gegeven aan het regeerakkoord 'Bruggen slaan'<sup>3</sup>. Daarnaast levert het wetsvoorstel een bijdrage aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Zo luidt het in de Memorie van Toelichting.

Kort samengevat blijven de kinderbijslag en het kindgebonden budget bestaan, met als doel inkomensondersteuning bieden aan gezinnen met kinderen. Daarbij is de kinderbijslag inkomensafhankelijk en het kindgebonden budget inkomensafhankelijk. Uit de Memorie van Toelichting blijkt dat het wetsvoorstel in het bijzonder van de relatief draagkrachtige ouders een bijdrage vraagt om de overheidsfinanciën op orde te krijgen<sup>4</sup>. Om die reden wordt de kinderbijslag versoerd en de inkomensgrens vanaf waar het kindgebonden budget afbouwt verlaagd. Om ouders met lagere inkomens te ontzien worden binnen het kindgebonden budget de bedragen voor het eerste en tweede kind verhoogd. De overige kindregelingen met als doel het bieden van inkomensondersteuning aan gezinnen met kinderen worden afgeschaft.

Wel blijven, naast de twee voorgaande regelingen, de combinatiekorting en kinderopvangtoeslag ongewijzigd voortbestaan, met als doel het stimuleren van arbeidsparticipatie.

Voor de WWB heeft het wetsvoorstel een wijziging van de artikelen 20, 21, 22, 22a en 53a gepland. De nu nog bestaande aparte aanvulling voor alleenstaande ouders in de bijstand wordt afgeschaft en daarmee zullen de normen voor een 'alleenstaande' en 'alleenstaande ouder' in de WWB gelijk aan elkaar worden gesteld. In plaats van de huidige aanvulling voor een alleenstaande ouder in de WWB zal in de nieuwe situatie worden voorzien in inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders door middel van een 'alleenstaande-ouderkop' in het kindgebonden budget.

De Memorie van Toelichting zegt hierover het volgende: "*Volgens de huidige normensystematiek in de minimumregelingen (Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en*

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 2.*

<sup>2</sup> De overige regelingen in het huidige systeem zijn: gratis schoolboeken, Tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten (WTOS), Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG), Aftrek levensonderhoud kinderen (LOK), (aanvullende) alleenstaande ouderkorting en ouderschapsverlofkorting.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2012-2013, 33 410, nr. 15.*

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 3, p. 18.*

*gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ), Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene nabestaandenwet (Anw) en Toeslagenwet (TW)) krijgen alleenstaanden 70 procent van het referentieminimumloon (rml), alleenstaande ouders 90 procent van het rml en paren 100 procent van het rml. Vanuit een algemeen aanvaarde verhouding 100:70 voor echtparen en alleenstaanden is de norm voor alleenstaande ouders vastgesteld op een tussenliggend niveau, namelijk 90 procent. Deze norm staat los van het aantal kinderen. Alleenstaande ouders die minimaal 1 kind jonger dan 18 jaar hebben krijgen dus een aanvulling ter hoogte van 20 procent van het rml, momenteel circa €3.200 per jaar. De normensystematiek houdt in beginsel geen rekening met de kosten van kinderen. Dat is terug te zien in het feit dat voor zowel paren met kinderen als voor paren zonder kinderen de norm van 100 procent geldt. Het eenoudergezin is hierop een uitzondering. De regering schaft met dit wetsvoorstel de aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen af. Daarmee vervalt de hogere norm voor alleenstaande ouders.” en tevens: “De regering stelt voor om per 1 januari 2015 een alleenstaande-ouderkop in te voeren in het kindgebonden budget. Deze specifieke tegemoetkoming voor alleenstaande ouders zal bij invoering maximaal €2.800 per jaar bedragen. Dit bedrag is lager dan de huidige aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen, en hoger dan het huidige fiscale voordeel voor werkende alleenstaande ouders op het minimum. Het verschil in specifieke inkomensondersteuning voor enerzijds werkende alleenstaande ouders en anderzijds niet-werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen wordt hiermee weggenomen.”<sup>5</sup>.*

Bij invoering van het wetsvoorstel in 2015 zullen alleenstaande ouders dus minder specifieke inkomensondersteuning ontvangen, als gevolg van het verschil in hoogte tussen de ‘alleenstaande-ouderkop’ in het kindgebonden budget en de huidige aanvulling voor alleenstaande ouders in de WWB. De regering acht deze verlaging acceptabel, omdat hiermee de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, ongeacht de bron van het inkomen, gelijk getrokken wordt.<sup>6</sup>

Waar de wetgever hier op doelt, is dat in het huidige stelsel alleenstaande ouders met een laag inkomen niet gelijk worden behandeld. De wetgever wilt dit aanpakken, omdat niet te rechtvaardigen is dat er verschil in inkomensondersteuning bestaat tussen werkende en niet-werkende alleenstaande ouders met een gelijk inkomen<sup>7</sup>. Benadrukt wordt dat het voor een alleenstaande ouder in de bijstand nu vaak niet loont om te gaan werken, omdat deze er dan juist op achteruit kan gaan in inkomen. Er is sprake van een armoedeval voor alleenstaande ouders die vanuit een bijstandsuitkering gaan werken. Hierdoor worden mensen in de bijstand gehouden, terwijl ze juist gestimuleerd moeten worden om te werken. Met het nieuwe stelsel wil men het dan ook aantrekkelijker maken om te gaan werken, door de financiële prikkel om te gaan werken sterker te maken. Enigszins merkwaardig is het dat het wetsvoorstel juist bedoeld is om inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is, en de Memorie van Toelichting dan ook aangeeft in het bijzonder van de relatief draagkrachtige ouders een bijdrage te vragen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, terwijl deze wetswijziging juist in het bijzonder nadelig uitpakt voor de alleenstaande bijstandsouder. Vooral voor de doelgroep daarbinnen, die op korte termijn geen uitzicht heeft op een baan, zal deze inkomensachteruitgang hard aankomen.

Wellicht probeert de wetgever dit recht te praten, door te verklaren dat de huidige minimumnorm voor alleenstaande ouders (90%) relatief hoog gevonden wordt ten opzichte van de minimumnorm

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 3, p. 14-15.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 3, p. 16.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 3, p. 13.

voor andere huishoudsituaties, zoals alleenstaanden (70%) of echtparen met kinderen (100%)<sup>8</sup>. Dit systeem heeft men echter jarenlang binnen de bijstand gehanteerd. Opmerkelijk is dat het er voor de norm van de bijstand nu helemaal niet meer toe doet of men kinderen heeft, terwijl de WWB wel wordt gezien als het laatste vangnet in de samenleving. Een deel van de sociale zekerheidswetgeving wordt nu op de schop genomen, om het te vervangen door een inkomensafhankelijke toeslag. Het is maar de vraag of deze situatie wel zo gewenst is. Er zijn namelijk nogal een aantal verschillen tussen de twee regelingen waar men dan mee te maken krijgt. De Wet op het kindgebonden budget wordt namelijk uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen<sup>9</sup>, terwijl de WWB door het college van B&W van de gemeente wordt toegekend. Behalve het feit dat een alleenstaande bijstandsouder in de nieuwe situatie afhankelijk zal worden van twee verschillende instanties, worden de bedragen ook nog eens op een ander moment uitgekeerd. Aanspraak op het kindgebonden budget bestaat namelijk *“met ingang van de kalendermaand na de maand waarin het kind is geboren dan wel tot het huishouden is gaan behoren tot en met de kalendermaand waarin het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt”*<sup>10</sup>. Voor de WWB geldt daarentegen dat *“indien door het college is vastgesteld dat recht op bijstand bestaat, de bijstand wordt toegekend vanaf de dag waarop dit recht is ontstaan (voorzover deze dag niet ligt voor de dag waarop de belanghebbende zich heeft gemeld om bijstand aan te vragen)”*<sup>11</sup>. De sociale zekerheid volgt dus altijd onmiddellijk nadat de (gewijzigde) omstandigheden zich voordoen, terwijl de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) een wijziging in omstandigheden die zich voordoet na de eerste dag van de maand, in aanmerking neemt vanaf de eerste dag van de daaropvolgende maand<sup>12</sup>. Hierdoor kan een ‘gat’ ontstaan in de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders met een laag inkomen. Bovendien is de Belastingdienst/Toeslagen de laatste tijd geregeld in het nieuws door grote fouten die gemaakt worden in de uitbetalingen<sup>13</sup>. Het is dan ook nogal zorgelijk dat een, voor een bijstandsouder belangrijke, inkomensaanvulling van de gemeente naar de Belastingdienst overgeheveld wordt, terwijl de Belastingdienst de werkdruk niet lijkt aan te kunnen. Het gaat hier immers wel om de minst draagkrachtige doelgroep in de samenleving, die erg kwetsbaar is. De regering lijkt er echter voorrang aan te geven, dat de overheveling een effectieve manier is om ondersteuning voor alleenstaande ouders met lage inkomens te harmoniseren, zowel voor degenen die werken als voor degenen met een uitkering.

Een ander opvallend punt van de wetswijziging is dat een alleenstaande ouder te maken krijgt met verschillende regelingen, waarbij de definitie van een ‘alleenstaande ouder’ van belang is. Die definities komen in beide regelingen niet met elkaar overeen en worden door de wetgever niet op elkaar afgestemd. Zo krijgt een alleenstaande ouder in de bijstand, doordat de ‘alleenstaande-ouderkop’ in het kindgebonden budget in de plaats komt van de aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen, te maken met zowel de Wet op het kindgebonden budget (WKB) als met de WWB voor wat betreft de beoordeling of iemand alleenstaande ouder is. Dit heeft tot gevolg dat er bij de ene regeling wel aan de voorwaarden zou kunnen worden voldaan, terwijl bij de andere regeling niet aan de voorwaarden wordt voldaan. In dat geval worden deze personen anders

---

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 3, p. 16.

<sup>9</sup> Artikel 5 Wet op het kindgebonden budget.

<sup>10</sup> Artikel 2 lid 1 Wet op het kindgebonden budget.

<sup>11</sup> Artikel 44 WWB.

<sup>12</sup> Artikel 5 Awir.

<sup>13</sup> “Tienduizenden Nederlanders getroffen door fout Belastingdienst” van 20 september 2013 op [www.nu.nl](http://www.nu.nl).

beoordeeld dan in het huidige stelsel waar enkel de WWB van toepassing is. De wetgever erkent deze ongelijkheid ten dele, maar ziet geen reden tot aanpassing. In de Memorie van Toelichting wordt bijvoorbeeld nader uiteengezet dat de definitie van een 'alleenstaande ouder' in de minimumregelingen (waaronder de WWB) afwijkt van de definitie in de fiscale regelingen (waaronder de WKB). Voor de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget is het partnerbegrip in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) bepalend. Artikel 3 Awir bepaalt wie een partner is. Heeft men geen partner in de zin van de Awir, dan is men alleenstaande ouder. Dit criterium wijkt af van het begrip 'alleenstaande ouder' in de WWB (en de overige minimumregelingen). Het belangrijkste verschil is dat in de minimumregelingen in het kader van behoefte en draagkracht de materiële omstandigheden doorslaggevend zijn, terwijl in de fiscale regelingen is gekozen voor objectieve criteria. Tevens zijn de voorwaarden voor meerderjarige inwonende bloedverwanten in de eerste graad verschillend. De wetgever erkent dat met invoering van het nieuwe stelsel een verschuiving van de doelgroep ten opzichte van de huidige minimumregelingen voor de alleenstaande ouder ontstaat. Er is een groep van een paar duizend inwoners die in de minimumregelingen als alleenstaande ouder wordt aangemerkt, maar die op grond van de Awir-definitie een partner heeft, waardoor zij niet meer in aanmerking komen voor de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget, terwijl zij in de oude situatie wel recht hadden op de aanvulling voor alleenstaande ouders van 20% op hun uitkering. Het gaat hier bijvoorbeeld om bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders die ouder zijn dan 27 jaar en een kind hebben dat jonger is dan 18 jaar en samenwonen met een bloedverwant in de eerste graad die eveneens ouder is dan 27 jaar. De regering acht deze gevolgen echter acceptabel, omdat deze personen de kosten voor levensonderhoud kunnen delen met een andere volwassene<sup>14</sup>. Daarbij wordt opgemerkt dat de hoogte van de uitkering voor hen gelijk wordt aan de hoogte van de uitkering voor een vergelijkbaar huishoudtype: paren met kinderen in de bijstand. Buiten het feit dat deze laatste opmerking onjuist is (tezamen hebben deze twee personen *méer* dan paren met kinderen in de bijstand) is de groep alleenstaande ouders die in de nieuwe situatie hun aanvulling van 20% op de uitkering mislopen, zonder dat zij aanspraak kunnen maken op de 'alleenstaande ouder-kop' in het kindgebonden budget, echter veel groter dan de doelgroep die in de Memorie van Toelichting wordt besproken. Zo is de uitzondering van artikel 3 lid 1 onderdeel e Awir bijvoorbeeld veel strikter dan het zorgcriterium in de WWB. Een alleenstaande ouder die zijn woning met een ander deelt heeft in de huidige situatie bijvoorbeeld recht op de aanvulling voor de alleenstaande ouder. In de WWB speelt het "zorgcriterium" van artikel 3 lid 3 WWB dan een grote rol in verband met een mogelijke gezamenlijke huishouding. In de nieuwe situatie is voor het kindgebonden budget dan echter artikel 3 lid 1 onderdeel e Awir aan de orde. Dit artikel bepaalt dat er sprake is van partners, nu er tenminste een kind van beiden ingeschreven is op hetzelfde woonadres. Voor de 'alleenstaande-ouderkop' komen deze personen in dat geval niet meer in aanmerking, omdat zij voor het kindgebonden budget als gehuwden worden gezien. Hetzelfde geldt voor situaties van gedeelde eigendom van de woning. Voor de WWB blijft dan het zorgcriterium van belang, maar voor de Awir speelt dit geen rol. Doordat de begrippen in de fiscale regelingen en minimumregelingen niet op elkaar worden aangepast, ontstaat dus een verschuiving van de doelgroep ten opzichte van de huidige minimumregelingen voor de alleenstaande ouder, groter dan de doelgroep die de wetgever heeft voorzien.

Behalve het partnerbegrip, wijkt bovendien het begrip 'kind' in beide regelingen van elkaar af. Zo is voor de WWB in verband met de norm sprake van een kind indien het gaat om "*het in Nederland*

---

<sup>14</sup> *Kamerstukken II 2012-2013, 33 716, nr. 3, p. 18.*

*woonachtige eigen kind of stiefkind*<sup>15</sup>, terwijl in de Awir het begrip kind wordt uitgelegd als *“Kind is de bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn van de belanghebbende of zijn partner, (...). Met een bloedverwant of aanverwant in de neergaande lijn wordt gelijkgesteld een pleegkind.”*<sup>16</sup>. Voor de Awir wordt dus ook een pleegkind aangemerkt als kind, waardoor tussen de WWB en Awir een verschil ontstaat in het begrip ‘alleenstaande ouder’. Hoewel een alleenstaande met een pleegkind in de bijstand zowel in het huidige als in het nieuwe systeem als een ‘alleenstaande’ wordt gezien, zal deze persoon door invoering van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget wel ineens met 2800 Euro per jaar in zijn inkomen erop vooruit gaan. Wederom een situatie die door de wetgever niet is voorzien.

Tenslotte dient ook het bijkomende effect van de aanpassing van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering niet onbesproken te blijven. Deze wijziging voorziet erin dat de in artikel 475d Rv vastgelegde bepalingen van de beslagvrije voet na het vervallen van de norm voor alleenstaande ouders in de WWB op de juiste manier blijven aansluiten op de WWB<sup>17</sup>. Voor de uitkeringsgerechtigde is deze situatie correct gewijzigd. De beslagvrije voet is immers afhankelijk van de bijstandsnormen. Het gaat echter mis bij een werkende alleenstaande ouder. In dat geval wordt de beslagvrije voet namelijk afgeleid van de bijstandsnorm voor alleenstaanden, terwijl het kindgebonden budget afhankelijk is van het fiscale inkomen. Dat fiscale inkomen wordt niet verlaagd door de beslaglegging, doordat deze situatie niet geregeld is in het huidige wetsvoorstel. Iemand die een dusdanig inkomen heeft, waarmee geen kindgebonden budget wordt ontvangen, moet het daardoor bijvoorbeeld, in het geval sprake is van loonbeslag, slechts doen met de beslagvrije voet, die in dat geval wordt vastgesteld op –ophogingen daargelaten- 90% van de alleenstaandennorm. Deze persoon komt echter nog steeds niet in aanmerking voor het kindgebonden budget. Men heeft dus alleen maar aan de alleenstaande ouders met een laag inkomen gedacht en niet aan situaties waardoor men vanwege beslag niet over (een deel van) het inkomen kan beschikken.

Er kleven dus nogal wat onvoorziene omstandigheden aan het wetsvoorstel, die niet wenselijk zijn voor de doelgroep waar het betrekking op heeft. In het nieuws zijn al berichten verschenen dat het wetsvoorstel de prullenbak in zou kunnen, omdat een meerderheid in de Eerste Kamer voor het gepresenteerde wetsvoorstel zeer twijfelachtig lijkt<sup>18</sup>. Daar een deel van de sociale zekerheidsuitkeringen gefiscaliseerd wordt, en de WWB wordt gezien als de laatste bestaansvoorziening, is het dan ook sterk aan te bevelen om de ongewenste en onvoorziene omstandigheden voor de alleenstaande bijstandsouder tegen te gaan. Dit zou in eerste instantie voorkomen kunnen worden door de begrippen van beide regelingen op elkaar aan te laten sluiten. Een wijziging die op zijn minst verlangd mag worden, indien een deel van de sociale zekerheidsregelingen overgeheveld wordt naar de fiscale regelingen. Er zou bovenal verwacht mogen worden dat niet de definitie van de fiscale regelingen, maar de definitie van de sociale zekerheidsuitkering leidend zou zijn, wanneer sprake is van tegenstrijdigheden. De alleenstaande bijstandsouder zou in dat geval in ieder geval niet de dupe worden van ongewenste effecten van de wetswijziging en niet geconfronteerd kunnen worden met een nadelige verschuiving van de doelgroep. Zij zijn immers, zo bevestigt ook de Memorie van Toelichting, de doelgroep die juist

---

<sup>15</sup> Artikel 4 lid 1 onderdeel d WWB.

<sup>16</sup> Artikel 4 lid 1 Awir.

<sup>17</sup> <sup>17</sup> *Kamerstukken II 2012-2013*, 33 716, nr. 3, p. 36.

<sup>18</sup> “Bijstandsouder zwaar getroffen door hervorming kindregelingen” gepubliceerd op 3 september 2013 op [www.nu.nl](http://www.nu.nl).

inkomensondersteuning het hardst nodig heeft en het meest ontzien dient te worden van de te treffen maatregelen.

De wetgever heeft overigens wel aan de benadeelden gedacht. Voor alleenstaande ouders die op de datum van publicatie de aanvulling van 20% voor de alleenstaande ouder ontvangen en als gevolg van de invoering van de alleenstaande-ouderkop een inkomensachteruitgang ondervinden is een overgangperiode van minimaal zes maanden beoogd.

Mocht het voorgaande overigens de indruk hebben gewekt dat het begrip 'alleenstaande ouder' uit de WWB verdwijnt, dan dient dit hier nog rechtgezet te worden. In de WWB is slechts *voor de norm* voor een alleenstaande met kinderen niet meer het begrip 'alleenstaande ouder', maar enkel nog het begrip 'alleenstaande' aan de orde. Het begrip 'alleenstaande ouder' blijft daarentegen wel nog gehandhaafd voor overige bepalingen van de WWB, zoals in verband met de plicht tot arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders en de voorwaardelijke inkomensvrijlating in het geval zij inkomen uit arbeid verwerven. Ook is het begrip nog van belang voor artikel 4 WWB, waar de alleenstaande ouder als gezinshoofd de volledige zorg draagt voor de tot zijn last komende kinderen. De bijstand wordt zowel voor echtparen met kinderen als voor alleenstaande ouders mede ten behoeve van het levensonderhoud van die kinderen verstrekt. Dit blijft onveranderd. Kinderen hebben geen zelfstandig recht op bijstand. De bijstand wordt als gezinsbijstand verstrekt, waardoor de middelen van alle gezinsleden in aanmerking dienen te worden genomen. Dit geldt dus ook voor kinderalimentatie. In lijn hiermee beoogt het wetsvoorstel geen wijziging aan te brengen in het verhaal van bijstand op degene die zijn onderhoudsplicht jegens zijn minderjarige kind niet of niet behoorlijk nakomt.