

Op 24 juni heeft de Eerste Kamer ingestemd met de Wet hervorming kindregelingen. Deze wet zal het aantal kindregelingen in de sociale zekerheid en in de fiscale sfeer terugbrengen van tien naar vier. De vier kindregelingen die overblijven zijn: de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag.

DOOR Hans Nacinovic

De gevolgen voor uitkeringsgerechtigden en gemeenten

Wet hervorming kindregelingen

De overige regelingen zullen worden geïntegreerd of afgeschaft. De meest ingrijpende wijziging daarbij is dat voor alleenstaande ouders het zogenaamde kindsdeel in de sociale zekerheidsuitkeringen (waaronder de WWB, IOAW¹ en IOAZ²) geschrapt wordt. In ruil daarvoor kunnen zij aanspraak maken op een alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Dat extra kindgebonden budget is overigens minder dan het verlies aan uitkering.

Voorts vervallen de fiscale regelingen: de (aanvullende) alleenstaande ouderkorting, de ouderschapsverlofkorting, de aftrek kosten levensonderhoud kinderen en de Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen. Ook vervalt voor minderjarigen de tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten krachtens de Wtos. In plaats daarvan wordt het kindgebonden budget ten behoeve van 16- en 17-jarige kinderen opgehoogd.

De regering verwacht met de totale operatie jaarlijks zo'n half miljard euro te besparen. Daarnaast hoopt zij met de wetwijziging ook bij te dragen aan de arbeidsparticipatie. De regering verwacht, doordat mensen met een laag inkomen uit werk het kindgebonden budget ook kunnen krijgen en de inkomensgrens waarbij het kindgebonden budget wordt afgebouwd een stuk boven de bijstandsnorm ligt, dat het extra

lonend zal zijn om meer te gaan werken. De meeropbrengst uit arbeid wordt immers niet meteen verrekend met het kindgebonden budget, daar waar dit in beginsel bij de bijstandsuitkering wel het geval is. Dit brengt overigens wel een risico met zich mee voor de door de regering gewenste bezuiniging. Er komen namelijk door de ruimere inkomensgrenzen ook veel meer mensen in aanmerking voor de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget dan voor een alleenstaande-ouderuitkering. Dit artikel gaat in op de vervanging van de alleenstaande-ouderuitkering in de WWB door de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget; hoe gaat dit in zijn werk en welke acties zijn daarbij van de gemeente vereist?

Participatiewet

Door de Wet hervorming kindregelingen krijgt een alleenstaande ouder met ingang van 1 januari 2015 dezelfde uitkering als een alleenstaande. Het verschil tussen deze uitkeringen is twintig procent van het netto minimumloon. Dit betekent dus een aanzienlijk lagere bijstandsuitkering. Ter compensatie kan de alleenstaande ouder aanspraak maken op extra kindgebonden budget. Dat extra kindgebonden budget is overigens ongeveer € 35,- per maand minder dan het verlies aan uitkering. (Dat halve miljard moet tenslotte toch ergens vandaan komen.) De regering vindt dit verlies aan inkomen acceptabel, omdat in het nieuwe stelsel werken in verhouding meer lonend is gemaakt.

ANP / Lex van Lieshout

Tabel 1. Wijzigingen kindregelingen per 1 jan 2015.

Huidige regeling	Gevolgen Wet hervorming kindregelingen
Kinderopvangtoeslag	Ongewijzigd
Combinatiekorting	Ongewijzigd
Kinderbijslag	Algemeen: licht versoerd + Nieuw: mogelijkheid dubbele/extra kinderbijslag voor thuiswonende gehandicapte kinderen
Kindgebonden budget	Extra kindgebonden budget voor alleenstaande ouders (alleenstaande-ouderkop) + Extra kindgebonden budget ten behoeve van 16- en 17-jarige schoolgaande kinderen
Norm voor alleenstaande ouders in WWB, IOAW, IOAZ, IOW, ANW, AOW en Toeslagenwet	Deze norm vervalt. Alleenstaande ouders krijgen zelfde uitkering als een alleenstaande zonder kinderen. Ter compensatie alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget
Alleenstaande ouderkorting en aanvullende alleenstaande ouderkorting	Verdwijnen. Ter compensatie alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget
Aftrek levensonderhoud kinderen (LOK)	Verdwijnt
Ouderschapsverlofkorting	Verdwijnt
Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG en TOGplus)	Verdwijnt. Ter compensatie mogelijkheid dubbele/extra kinderbijslag voor thuiswonende gehandicapte kinderen
Tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten (Wtos) ten behoeve van 16- en 17-jarigen.	Verdwijnt. Ter compensatie extra kindgebonden budget ten behoeve van 16- en 17-jarige schoolgaande kinderen

Maar er verandert nog meer. Want los van de Wet hervorming kindregelingen, treden per 1 januari 2015 ook de Invoeringswet Participatiewet en de Wet maatregelen WWB in werking. De Wet maatregelen WWB introduceert de zogenaamde kostendelersnorm in (o.a.) de WWB, die door de Invoeringswet Participatiewet wordt hernoemd tot Participatiewet. Bij de kostendelersnorm verandert er op zich niets aan de definitie van de alleenstaande (ouder), maar wordt, als er wel meerdere personen in dezelfde woning wonen, de norm verlaagd, omdat men geacht wordt de kosten verder te kunnen delen. In het geval een alleenstaande ouder de woning deelt kan de inkomensachteruitgang dus ook nog meer bedragen dan de genoemde twintig procent. Opvallend is overigens dat in de Wet hervorming kindregelingen er vanuit wordt gegaan dat het voorstel Wet maatregelen WWB al wet is. Maar gelukkig voor de regering stemde

de Eerste Kamer op 1 juli inderdaad in met de Wet maatregelen WWB.

Awir

Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke bijdrage voor de kosten van kinderen. Het is net als bijvoorbeeld de huurtoeslag een zogenaamde Awir³ toeslag en wordt uitgevoerd door de belastingdienst/toeslagen. De toeslag wordt maandelijks vooraf betaald als voorschot. Het precieze recht op de toeslag wordt jaarlijks achteraf vastgesteld. Met ingang van 1 januari 2015 komen alleenstaande ouders in aanmerking voor extra kindgebonden budget in de vorm van de zogenaamde alleenstaande-ouderkop. Een alleenstaande ouder in de bijstand die nu ook al een kindgebonden budget krijgt, zal automatisch het hogere kindgebonden budget gaan ontvangen. En door dat de bijstand doorgaans achteraf wordt betaald, zal de alleenstaande ouder, hoewel hij dus

uiteindelijk per saldo minder krijgt dan voorheen, in het begin wel even meer geld in handen krijgen door de eerdere uitbetaling van het kindgebonden budget.

De alleenstaande ouder die nog geen kindgebonden budget ontvangt moet dit aanvragen bij de belastingdienst/toeslagen.

Overigens komen niet alle alleenstaande ouders in de bijstand in aanmerking voor het extra kindgebonden budget. Dat komt door dat de definitie van alleenstaande ouder in de WWB en die in fiscale wetgeving niet helemaal gelijk is. Het gaat hierbij dan om:

1. Alleenstaande ouders die de woning delen, maar voor de WWB niet als gehuwd worden beschouwd. Maar voor de Awir-toeslagen wel geacht worden een partner te hebben (bijvoorbeeld een alleenstaande moeder van 27 jaar of ouder die samenwoont haar moeder).
2. Ouders die (nog) gehuwd zijn, maar toch als een alleenstaande ouder voor bijstand in aanmerking komen doordat zij ofwel duurzaam gescheiden leven van hun echtgenoot, danwel gehuwd zijn met iemand die formeel is uitgesloten van het recht op bijstand (bijvoorbeeld met iemand zonder geldige verblijfstitel of met iemand die in de gevangenis zit). De Awir kent namelijk het begrip duurzaam gescheiden niet meer. Gehuwden die van hun toeslagpartner af willen, moeten op zijn minst de echtscheidingsprocedure vast inzetten en de uitzondering voor een gehuwde met een niet-recht-hebbende partner bestaat al helemaal niet in de Awir-systematiek.

Overgangsrecht

Voor het zittende bestand in de onder 1. genoemde groep is overgangsrecht gemaakt (artikel XII lid 2 Wet hervorming kindregelingen). Helemaal duidelijk is dit niet, aangezien het ervan uitgaat dat de kostendelersnorm van de Wet maatregelen WWB al een feit is. Maar ook deze wet treedt in werking op 1 januari 2015 en kent zelf ook een overgangsbepaling voor het zittende bestand, waardoor zij nog gedurende een half jaar de oude uitkering krijgen. Een redelijke uitleg van beide overgangsrechtelijke bepalingen leidt dan tot het handhaven van de huidige alleenstaande-ouderuitkering

tot 1 juli 2015 en vervolgens een uitkering volgens de kostendelersnorm, maar met twintig procent toeslag tot 1 januari 2016.

Voor het zittende bestand van de bij 2. genoemde groep is nog geen overgangsrecht gemaakt. Het lijkt erop dat de regering het bestaan van deze groep in eerste instantie niet had onderkend. Maar inmiddels heeft minister Asscher wel toegezegd ook hier met overgangsrecht te komen, waardoor ook zij nog een jaar respijt krijgen.⁴

Maatwerk

De algemene individualiseringsbepaling van artikel 18 lid 1 WWB, blijft ook na de naamsverandering van de WWB in Participatiewet gewoon van kracht. Uitgangspunt bij het vaststellen van de hoogte van de algemene bijstand blijft evenwel de toepasselijke bijstandsnorm. Het is niet de bedoeling dat gemeenten de inkomensteruggang van bijstandsgerechtigden ten gevolge van de Wet hervorming kindregelingen weer ongedaan gaat maken door aanvullend bijzondere bijstand te verlenen. Wel bestaat de mogelijkheid om in bijzondere gevallen aanvullend bijzondere bijstand te verlenen. Daarbij zij opgemerkt dat de consequenties van de inkomensachteruitgang voor de eerste groep door de wetgever bewust zijn aanvaard. Zij hebben namelijk een medebewoner met wie zij kosten kunnen delen. Het ligt dan ook niet voor de hand om in die gevallen extra bijzondere bijstand te verlenen. Dat is echter anders bij de tweede groep. Daar hoeft helemaal geen sprake te zijn van een medebewoner met wie kosten gedeeld kunnen worden. Bovendien heeft de wetgever deze groep in eerste instantie over het hoofd gezien. Er is dan ook geen sprake van een bewuste keuze van de wetgever om de inkomensteruggang ook voor deze groep voor lief te nemen. Voor zover zij niet of niet meer door het overgangsrecht beschermd wordt, lijkt het aangewezen om in voorkomende gevallen aanvullend bijzondere bijstand te verlenen ter hoogte van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget.

Voorlichting

De gemeente zal de huidige bijstandsgerechtigde moeten voorlichten over de wijzigingen in de uitkering. Niet

alleen omdat dit een goed gebruik is, maar ook om te voorkomen dat een bijstandsgerechtigde op grond van het rechtszekerheidsbeginsel met succes zou kunnen opkomen tegen de vermindering van zijn uitkering. In de Memorie van toelichting wijst de regering daarbij op een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep⁵, waarin gesteld werd dat daarbij een termijn van zes maanden akkoord was. Dat zou betekenen dat de gemeenten uiterlijk 1 juli 2014 belanghebbenden geïnformeerd hadden moeten hebben. Op 24 juni, toen de Eerste Kamer instemde met het wetsvoorstel, was die termijn al niet meer haalbaar. Ik meen echter dat dit niet zo heel erg is. Want anders dan in de door de regering aangehaalde uitspraak gaat het hier niet om een complete beëindiging van een uitkering, maar 'slechts' om een wijziging van de systematiek en een geringe verslechtering. Dan lijkt een voorlichtingstermijn van pakweg drie maanden ook ruim voldoende te zijn.⁶

Beschikking

De wijzigingen in de uitkering volgen uit de wetswijziging, maar de gemeente moet zelf de uitkeringen van het zitten-de bestand aanpassen aan de wetswijziging. Dit moet gebeuren bij beschikking waartegen bezwaar en beroep openstaat. Maar aangezien de wijziging van de uitkering voortvloeit uit de wetswijziging, zal een bezwaar daartegen normaal gesproken ongegrond zijn.

Beslagvrije voet

De beslagvrije voet bij beslag op een periodiek inkomen is een afgeleide van de bijstandsnorm. Doordat de bijstandsnorm voor een alleenstaande ouder komt te vervallen, wordt ook de beslagvrije voet voor een alleenstaande ouder voortaan afgeleid van de bijstandsnorm voor een alleenstaande. Het kindgebonden budget moet buiten het beslag blijven. In het oorspronkelijke voorstel was geen rekening gehouden met beslag op het inkomen van een alleenstaande ouder die vanwege de hoogte van het bruto inkomen geen of minder kindgebonden budget krijgt.⁷ Maar dit is nadien gerepareerd. In dergelijke gevallen wordt de beslagvrije voet opgehoogd met het bedrag aan kindgebonden budget dat betrokkenen extra had kunnen krijgen als hij een minimum

inkomen had gehad. Daarnaast bestaat nog de mogelijkheid dat iemand wel een kindgebonden budget heeft, maar dit niet of niet volledig feitelijk in handen krijgt door een verrekeningsactie van de belastingdienst. Voor deze situatie is verder niets geregeld. Betrokkene zal dan de belastingdienst moeten verzoeken met de beslagvrije voet rekening te houden.

Verhaal

Tot slot nog een opmerking over de mogelijkheden met betrekking tot het verhaal van bijstand. Met de Wet hervorming kindregelingen verdwijnt de norm voor alleenstaande ouders uit de bijstand. De alleenstaande ouder zelf niet. Ten laste komende kinderen van de alleenstaande ouder zijn dus ook nog steeds in de bijstand van hun ouders begrepen. Dit betekent ook dat als de andere ouder zijn onderhoudsplicht niet nakomt de gemeente nog steeds kan verhalen, ook al is er geen zogenaamd kindsdeel meer in de bijstand begrepen. Uiteraard kan wel het te verhalen bedrag veranderen vanwege de lagere bijstandsuitkering, want er kan natuurlijk niet meer worden verhaald dan er aan bijstand is verleend. ■

Hans Nacinovic is directeur/eigenaar van juridisch adviesbureau De Legibus BV.

Noten

1. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers.
2. Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.
3. Awir: Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Deze wet is van toepassing bij alle door de belastingdienst uitgevoerde toeslagen. Naast het kindgebonden budget zijn dat de huurtoeslag, de zorgtoeslag en de kinderopvangtoeslag.
4. Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, 33 716, H.
5. RvB 18 juni 2004; IJN: AP4680.
6. In CrvB 10 juli 2008, IJN BD8561 vond de Centrale Raad een overgangstermijn van 2 maanden bij een vermindering van een WAO-uitkering vanwege een gewijzigde beoordelingssystematiek voldoende.
7. Zie ook 'Wetsvoorstel hervorming kindregelingen sluit onvoldoende aan op bijstandswetgeving' in PS Documenta 2013/14.

