Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2012–2013

33 716

Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versobering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland kent een uitgebreid en historisch gegroeid stelsel van kindregelingen dat aan ouders financiële ondersteuning geeft. In het regeerakkoord Bruggen slaan[1] is besloten de kindregelingen te hervormen en te versoberen. Oogmerk van de hervorming is het stelsel te vereenvoudigen, de arbeidsparticipatie te verhogen en inkomensondersteuning te bieden waar die het hardst nodig is.

Het huidige stelsel van kindregelingen maakt met € 10,1 miljard een aanzienlijk deel uit van de overheidsbegroting. De regering moet een omvangrijk pakket aan maatregelen nemen om de overheidsfinanciën op orde te brengen. Daarom wordt het stelsel van kindregelingen niet alleen hervormd, maar ook versoberd. De regering vraagt van iedereen een bijdrage, dus ook van ouders met kinderen. Voorop staat dat de overheid inkomensondersteuning kan blijven bieden waar deze het hardste nodig is.

1.2 Doel

De regering hervormt en versobert de kindregelingen. Doel hiervan is om de beschikbare middelen op een rechtvaardige en effectieve manier in te zetten voor inkomensondersteuning aan ouders en om arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen. Daarnaast levert dit wetsvoorstel een bijdrage aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

[1] Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15

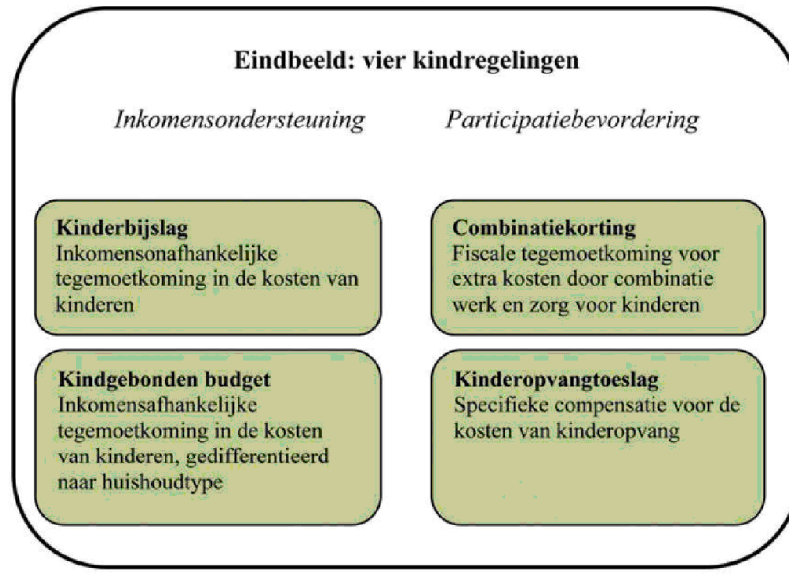
kst-33716-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2013

1912445 02694

1.3 Hoofdlijnen nieuwe stelsel

De regering wil het stelsel van 11 kindregelingen reduceren tot 4 regelingen met elk een eigen, logisch doel: de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de combinatiekorting[2] en de kinderopvangtoeslag. Figuur 1 geeft dit eindbeeld weer.

Figuur 1. Eindbeeld hervorming kindregelingen



De overige regelingen worden geïntegreerd of afgeschaft. Met deze hervorming wordt de armoedeval voor alleenstaande ouders die vanuit een bijstandsuitkering gaan werken opgelost, de financiële prikkel om te gaan werken wordt sterker.

Inkomensondersteuning

De kinderbijslag en het kindgebonden budget bieden inkomensondersteuning aan gezinnen met kinderen. De kinderbijslag is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming voor alle gezinnen met kinderen. Het kindgebonden budget is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming voor de kosten van kinderen, bedoeld om gezinnen met lagere inkomens te ondersteunen.

In het kindgebonden budget zal een onderscheid naar huishoudtype gemaakt worden. Alleenstaande ouders krijgen een hoger bedrag, de «alleenstaande-ouderkop». Met dit extra bedrag wordt de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders met lage inkomens geharmoniseerd, zonder onderscheid te maken tussen degenen die werken en degenen met een uitkering.

Stimuleren van arbeidsparticipatie

Naast de regelingen voor inkomensondersteuning zijn er twee regelingen die ouders stimuleren om te werken, namelijk de combinatiekorting en de kinderopvangtoeslag. De combinatiekorting is een generieke fiscale tegemoetkoming aan ouders, waardoor werken voor hen meer loont. De

[2] Dit betreft de Inkomensafhankelijke Combinatiekorting (IACK) die het regeerakkoord «Bruggen slaan» noemt.

kinderopvangtoeslag is een specifieke tegemoetkoming voor de kosten van formele kinderopvang. Dit wetsvoorstel brengt geen wijzigingen aan in deze twee reeds bestaande regelingen.

1.4 Van complexiteit naar effectieve eenvoud

Het huidige stelsel kent 11 kindregelingen die invulling geven aan de bovengenoemde twee hoofddoelen: financiële ondersteuning in de kosten van kinderen en het stimuleren van de arbeidsparticipatie. Elke regeling heeft een eigen subdoel en vormgeving (zie tabel 1), waarbij ze elkaar deels overlappen en deels tegenwerken[3]. Zo lopen sommige tegemoetkomingen op bij toename van het inkomen terwijl andere juist afnemen als het inkomen hoger wordt.

Tabel 1. Overzicht huidige stelsel kindregelingen

Regeling	Doelgroep	Bedrag per jaar (2013)	Budget (2015) [1]
Kinderbijslag	Alle huishoudens met kinderen	Per kind[2]: 0–5 jr: € 770 6–11 jr: € 930 12–17 jr: € 1.100	€ 3,2 mld
Kindgebonden budget			
– kindbedragen	Lagere inkomens met kinderen. Bouwt af vanaf ca. € 26.000.	1e kind: € 1.017 2e kind: € 536 3e kind: € 183 4e kind en verder: € 106	€ 0,9 mld
– 12+ kopjes	Lagere inkomens met kinderen van 12–15 jaar of 16–17 jaar. Bouwt af met inkomen.	12–15 jr: € 231 16–17 jaar € 296	
Kinderopvangtoeslag	Werkende alleenstaande ouders en paren en doelgroepouders met kinderen in kinderopvang	Afhankelijk van gebruik. In 2012 gemiddeld 68% van de kosten. In 2012 ca. € 3.350 per kind[3]	€ 2,9 mld
Aanvulling op sociaal minimum-uitkeringen voor alleenstaande ouders	Alleenstaande ouders met uitkering	Ca. € 3.200	€ 0,3 mld
Gratis schoolboeken	Huishoudens met kinderen in de VO-leeftijd		€ 0,3 mld
Tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten (WTOS)	Lagere inkomens met kinderen in MBO en part. voortgezet onderwijs, bouwt af vanaf ca. € 34.000	VO: € 324 en MBO: € 659 per kind per jaar	€ 0,02 mld
Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)	Ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen	Ca. € 860	€ 0,03 mld
	TOGplus: kop voor alleenverdieners	€ 1.460	
(aanvullende) Alleenstaande ouderkorting			
– basisbedrag	Alleenstaande ouders met kinderen tot 18 jaar	€ 947	€ 0,35 mld
– aanvulling	Werkende alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar	Bouwt op met inkomen tot max. € 1.319 (bij inkomen van ca. € 31.000)	€ 0,2 mld
Combinatiekorting	Werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar	Bouwt op met inkomen tot max. € 2.133 (bij inkomen van ca. € 33.000)	€ 1,6 mld
Aftrek levensonderhoud kinderen (LOK)	Ouders die kosten maken voor kinderen, maar geen kinderbijslag ontvangen en kind ontvangt geen studiefinanciering	Afhankelijk van uitgaven aftrek tussen € 1.200 en € 4.200	€ 0,2 mld
Ouderschapsverlofkorting	Heffingskorting voor ouders die ouderschapsverlof opnemen	50% van WML per uur opgenomen verlof (= € 4,24 per uur)	€ 0,1 mld
Totaal			**€ 10,1 mld**

[1] Begroting 2013
[2] Onder bepaalde voorwaarden worden dubbele bedragen verstrekt bij uit huis wonende kinderen.
[3] Begroting 2013

[3] Rapport brede heroverwegingen «Het kind van de regeling»(2010)

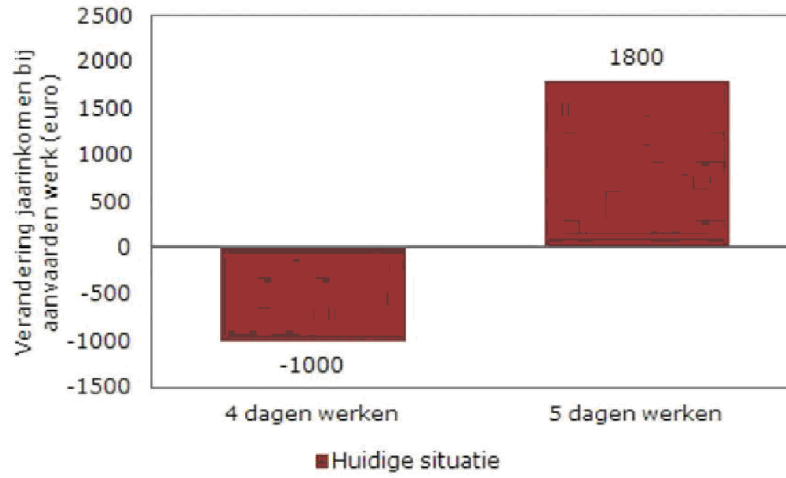
1912445 02694

De vereenvoudiging zorgt voor een beter en eerlijker systeem. Ouders vinden nu moeilijk hun weg in dit complexe stelsel. Dit ondermijnt het draagvlak voor deze regelingen. Als ouders de regelingen niet goed overzien, is het de vraag of die regelingen wel effectief zijn. Bovendien zijn de vele regelingen belastend voor de uitvoering, en zorgen ze voor verhoudingsgewijs hoge uitvoeringskosten. Ook kunnen er verschillen in inkomensondersteuning ontstaan voor huishoudens in vergelijkbare situaties. Deze verschillen zijn vanuit rechtvaardigheidsoogpunt niet altijd te verdedigen.

Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de alleenstaande ouders. Voor hen is de inkomensondersteuning in de bijstand aanzienlijk hoger dan voor werkende alleenstaande ouders. Dat is niet goed te rechtvaardigen en zorgt er ook voor dat het voor alleenstaande ouders in de bijstand vaak niet of nauwelijks loont om te gaan werken. Er is dus sprake van een armoedeval. Als zo'n ouder 4 dagen gaat werken tegen het minimumloon kan hij of zij er op jaarbasis tot wel € 1.000 op *achteruit* gaan (zie figuur 2)[4]. Dit houdt mensen in de bijstand, waar ze juist gestimuleerd zouden moeten worden om aan het werk te gaan.

Het kabinet wil het voor alleenstaande ouders aantrekkelijker maken om te gaan werken. Weliswaar steeg de participatie van alleenstaande moeders met jonge kinderen de afgelopen 10 jaar met ruim 10 procentpunt naar 48,3 procent in 2011[5], toch blijft hun participatie nog flink achter bij die van moeders met een partner (73,1 procent in 2011)[6]. Hoewel er meer zaken zijn die alleenstaande ouders weghouden uit het arbeidsproces, onderstreept dit de noodzaak om financiële belemmeringen om aan het werk te gaan juist voor deze groep weg te nemen.

Figuur 2. Armoedeval alleenstaande ouders die vanuit de bijstand respectievelijk 4 en 5 dagen tegen het minimumloon gaan werken



Bron: SZW

[4] Hierbij wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen in de leeftijd 6–12 jaar waarvoor evenveel opvang afgenomen wordt als dat er dagen gewerkt wordt.
[5] Bron: CBS
[6] Bron: CBS

1.5 Betrokkenen

Dit wetsvoorstel wordt ingediend door de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en de Staatssecretaris van Financiën. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen na verwerking van de inbreng van de Belastingdienst/Toeslagen, de Sociale verzekeringsbank (SVB), de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Raad voor de Rechtspraak, de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), Actal en het Uitvoeringspanel gemeenten.

2. Toelichting per maatregel

Om te komen tot het nieuwe stelsel van 4 regelingen zijn er langs drie lijnen wijzigingen voorzien:
- eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders
- inkomensondersteuning voor ouders meer richten op lagere inkomens
- vereenvoudigen om effectiviteit te vergroten.

2.1 Eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders

De specifieke financiële ondersteuning die alleenstaande ouders krijgen voor de kosten voor kinderen zal geharmoniseerd worden zodat alle alleenstaande ouders met een laag inkomen, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen, gelijk worden behandeld. De inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders zal voortaan op eenzelfde, uniforme wijze worden vormgegeven door middel van een alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget. Zo worden de financiële belemmeringen voor alleenstaande ouders om te gaan werken, zoveel mogelijk weggenomen.

2.1.1 Afschaffen huidige regelingen

Met het introduceren van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget komen de huidige aanvullingen voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen en de huidige fiscale regeling die gericht is op alleenstaande ouders, te vervallen. Dit is voorzien per 1 januari 2015.

Aanvulling minimumregelingen en studiefinanciering

Volgens de huidige normensystematiek in de minimumregelingen (Wet werk en bijstand (WWB), Wet inkomensvoorziening oudere en 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[7] 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

[7] 2013

1912445 02694

minimumregelingen af. Daarmee vervalt de hogere norm voor alleenstaande ouders.

Voor de goede orde wordt opgemerkt dat het begrip «alleenstaande ouder» in de WWB, IOAW en IOAZ blijft bestaan. De andere voorwaarden waarbij voor deze doelgroep onderscheid wordt gemaakt, bijvoorbeeld bij arbeidsinschakeling, wijzigen in genoemde drie wetten namelijk niet. In de AOW en de TW vervalt het begrip «alleenstaande ouder» wel geheel.

Ook de studiefinanciering kent een toeslag voor eenoudergezinnen. Deze heeft tot doel de toegankelijkheid van het onderwijs voor alleenstaande ouders te bevorderen en is met € 5.467 per jaar hoger dan de aanvulling in de minimumregelingen. De toeslag in de studiefinanciering wordt verminderd met het bedrag van de nieuwe alleenstaande-ouderkop. Dit voorkomt dat alleenstaande ouders met studiefinanciering dubbel gecompenseerd worden, namelijk door zowel de alleenstaande-ouderkop als door de toeslag in de studiefinanciering voor eenoudergezinnen.

(Aanvullende) alleenstaande-ouderkorting

Een alleenstaande ouder komt in de huidige situatie in aanmerking voor een (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting[8]. Een belastingplichtige heeft recht op deze alleenstaande-ouderkorting als hij/zij meer dan zes maanden geen partner heeft, zorgt voor een kind jonger dan 18 jaar dat hij/zij in belangrijke mate onderhoudt en dat op hetzelfde adres woont.

De alleenstaande-ouderkorting bestaat uit twee delen: een vast bedrag en een inkomensafhankelijk bedrag. De hoogte van de alleenstaande-ouderkorting (het vaste bedrag) bedraagt € 947. Indien de alleenstaande ouder werkt, kan de korting hoger uitpakken. Het vaste bedrag wordt namelijk vermeerderd met 4,3 procent van het arbeidsinkomen, maar maximaal met € 1.319. Overigens geldt voor het inkomensafhankelijke deel van de alleenstaande ouderkorting dat sprake moet zijn van zorg voor een kind jonger dan 16 jaar.

De (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting komt te vervallen met dit wetsvoorstel.

2.1.2 Voorgestelde regeling

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.

De Wet op het kindgebonden budget (WKB) valt onder de reikwijdte van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De huidige voorwaarden voor het kindgebonden budget zullen – inclusief de inkomensgrens, het afbouwpercentage en de vermogenstoets – ook gelden voor de alleenstaande-ouderkop. Figuur 3 illustreert de systematiek van het kindgebonden budget. Daarnaast is het kindgebonden

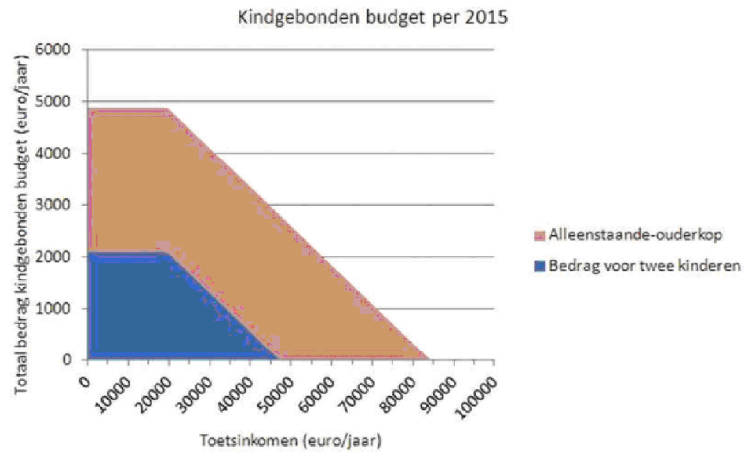
[8] Alleenstaande ouders die gebruik maken van een minimumregeling hebben hier ook recht op. Bij de verlening van algemene bijstand worden heffingskortingen als inkomen in aanmerking genomen. Daarmee zijn heffingskortingen, waaronder de alleenstaande ouderkorting, mede bepalend voor het recht op en de hoogte van de algemene bijstand.

1912445 02694

budget een gezintoeslag die binnen de Europese Unie (EU) geëxporteerd wordt. Dit is ook van toepassing op de alleenstaande-ouderkop.

De huidige regelingen voor alleenstaande ouders kennen verschillende criteria om te beoordelen of iemand alleenstaande ouder is. De definitie in de minimumregelingen wijkt af van de definitie in fiscale regelingen. Voor de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget is het partnerbegrip in de Awir bepalend: de ouder die recht heeft op kindgebonden budget en geen partner heeft in de zin van de Awir, wordt aangemerkt als alleenstaande ouder.

Figuur 3. Vormgeving kindgebonden budget[1]



[1] Dit is een voorbeeldberekening voor een alleenstaande ouder met twee kinderen jonger dan 12 jaar.

Of iemand een partner op grond van de Awir heeft, bepaalt of bij de beoordeling van de draagkracht bij het kindgebonden budget rekening gehouden wordt met één of met twee inkomens. Door bij de beoordeling of iemand alleenstaande ouder is uit te gaan van hetzelfde partnerbegrip, zijn de voorwaarden voor het kindgebonden budget uit te leggen en consistent.

2.1.3 Effecten voor alleenstaande ouders

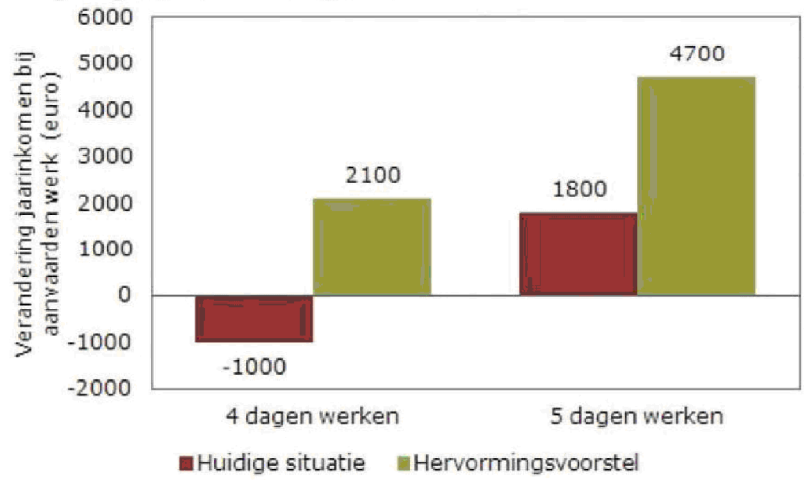
Doel is om de inkomensondersteuning van alleenstaande ouders met lagere inkomens gelijk te trekken, ongeacht of iemand werkt of niet werkt. Met de invoering van de alleenstaande-ouderkop krijgen alleenstaande ouders met andere voorwaarden en een andere hoogte te maken dan voorheen met betrekking tot inkomensondersteuning.

Hoogte

Als gevolg van het verschil in hoogte tussen de alleenstaande-ouderkop en de huidige aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen, krijgen alleenstaande ouders die gebruik maken van een minimumregeling bij invoering in 2015 circa € 530 per jaar minder specifieke inkomensondersteuning. De regering acht deze verlaging acceptabel omdat hiermee de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, ongeacht de bron van het inkomen, gelijk getrokken wordt. De huidige minimumnorm voor alleenstaande ouders (90 procent) is daarnaast relatief hoog ten opzichte van de minimumnorm voor andere huishoudsituaties zoals alleenstaanden (70 procent) of paren met kinderen (100 procent). De beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders gaat hier nader op in.

Werkende alleenstaande ouders hebben in de huidige situatie recht op de aanvullende alleenstaande-ouderkorting[9]. Doordat de alleenstaande-ouderkop hoger is dan het fiscale voordeel dat zij nu genieten, gaan werkende alleenstaande ouders rond het minimum er tot circa € 2.580 per jaar op vooruit. Dit komt mede doordat zij als gevolg van deze hervorming ook de voorgestelde intensivering op de arbeidskorting[10] kunnen verzilveren. Het aanvaarden van werk vanuit een uitkering wordt daardoor veel aantrekkelijker. Waar alleenstaande ouders er voorheen circa € 1.000 per jaar op achteruit gingen als zij vier dagen gingen werken tegen het minimumloon, gaan zij er straks € 2.100 per jaar op vooruit[11]. Zo worden mensen die relatief veel barrières ondervinden om aan het werk te gaan, gestimuleerd om werk te aanvaarden, waar het voorheen financieel aantrekkelijk was om in, bijvoorbeeld, de bijstand te blijven.

Figuur 4. Armoedeval alleenstaande ouders die vanuit de bijstand respectievelijk 4 en 5 dagen tegen het minimumloon gaan werken



Bron: SZW

De alleenstaande-ouderkop neemt af met het inkomen, waar de huidige fiscale tegemoetkoming voor werkende alleenstaande ouders tot een bepaald maximum toeneemt als het inkomen stijgt. Als gevolg hiervan ontvangt een groep van circa 15.000 alleenstaande ouders met hoge inkomens geen specifieke inkomensondersteuning meer.

Inkomenstoets en vermogenstoets

Het kindgebonden budget kent een inkomens- en vermogenstoets. Voor een aantal mensen met inkomen en/of vermogen kan het overhevelen van de aanvulling voor alleenstaande ouders van de minimumregelingen naar de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget daardoor betekenen dat zij niet voor de (maximale) alleenstaande-ouderkop in aanmerking komen. Voor de AOW geldt dat de huidige aanvulling voor alleenstaande ouders niet is onderworpen aan een inkomens- of vermogenstoets. Ook de IOAW, Anw en Toeslagenwet hebben thans geen vermogenstoets. De regering acht de vermogenstoets en de inkomenstoets in het kindgebonden budget verantwoorde instrumenten bij de

[9] Mits de ouder de zorg heeft voor een kind jonger dan 16 jaar.
[10] In het regeerakkoord «Bruggen Slaan» is beoogd de arbeidskorting te intensiveren met een bedrag dat oploopt tot 500 euro in 2017. De motie van de leden Zijlstra en Samsom beoogt een verdere verhoging van de arbeidskorting die oploopt tot 388 euro.
[11] Hierbij wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen in de leeftijd 6–12 jaar waarvoor evenveel opvang afgenomen wordt als dat er dagen gewerkt wordt.

bepaling van draagkracht. Het kindgebonden budget is immers bedoeld voor ouders met een lagere draagkracht. De vermogensgrens in het kindgebonden budget is vastgesteld op een vermogen van € 80.000 plus het heffingsvrije vermogen in box 3. Dit betekent voor een alleenstaande een vermogenstoets van € 101.139 per huishouden en vanaf de AOW-leeftijd maximaal € 129.123[12]. De waarde van de eigen woning wordt hierbij buiten beschouwing gelaten. De hoogte van de vermogenstoets is een afweging tussen enerzijds het feit dat groter vermogen een grotere draagkracht en daarmee een kleinere behoefte aan inkomensondersteuning impliceert, en anderzijds het niet ontmoedigen van sparen en eigen verantwoordelijkheid nemen. Vanaf een toetsingsinkomen van € 19.767 (bedrag bij invoering in 2015) bouwt het kindgebonden budget af met het inkomen (zie paragraaf 2.2.4 voor toelichting).

Criterium alleenstaande ouder

Het recht op de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget wordt afgeleid van het partnerbegrip in de Awir: heeft men geen partner, dan is men alleenstaande ouder. Dit criterium wijkt enigszins af van het begrip «alleenstaande ouder» in de minimumregelingen. Het belangrijkste verschil is dat in de minimumregelingen in het kader van behoefte en draagkracht de materiële omstandigheden doorslaggevend zijn, terwijl in de fiscaliteit en de Awir om uitvoeringstechnische redenen is gekozen voor objectieve criteria. Ook zijn de voorwaarden voor bijvoorbeeld meerderjarige inwonende bloedverwanten in de eerste graad verschillend. Dit leidt tot een verschuiving van de doelgroep ten opzichte van de huidige minimumregelingen voor alleenstaande ouders. Momenteel is er een groep van een paar duizend ouders die in de minimumregelingen als alleenstaande ouder wordt aangemerkt, maar die op grond van de Awir-definitie een partner heeft. Deze personen hebben thans recht op de aanvulling voor alleenstaande ouders op hun uitkering ter hoogte van 20 procent van het rml. Die aanvulling wordt afgeschaft en deze ouders komen, gelet op de aanwezigheid van een partner op grond van de Awir, niet in aanmerking voor de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget. Het gaat hier grotendeels om bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders die ouder zijn dan 27 jaar èn een kind hebben onder de 18 jaar èn samenwonen met een bloedverwant in de eerste graad die eveneens ouder is dan 27 jaar.

De regering acht de gevolgen acceptabel, omdat deze personen de kosten voor levensonderhoud kunnen delen met een andere volwassene. De hoogte van de uitkering wordt voor hen gelijk aan de hoogte van de uitkering voor een vergelijkbaar huishoudtype: paren met kinderen in de bijstand.

Overgangsperiode

Voor alleenstaande ouders die op de datum van de publicatie een aanvulling van 20 procent op hun minimumuitkering ontvangen en die als gevolg van de invoering van de alleenstaande-ouderkop een inkomensachteruitgang ondervinden is een overgangsperiode van minimaal zes maanden vanaf publicatie van het wetsvoorstel in het Staatsblad beoogd. Deze alleenstaande ouders krijgen door inachtneming van deze overgangsperiode de gelegenheid zich op de inkomensachteruitgang voor te bereiden. De regering is van oordeel dat hiermee aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. De Centrale Raad van Beroep

[12] Bedragen geldend voor 2013, voor rechthebbenden zonder een toeslagpartner.

(CRvB) heeft aangegeven een dergelijke termijn in overeenstemming te achten met artikel 1, Eerste Protocol van het EVRM[13].

2.2 Inkomensondersteuning voor ouders meer richten op lagere inkomens

De kinderbijslag en het kindgebonden budget hebben als doel inkomensondersteuning te bieden aan gezinnen met kinderen. De draagkracht van huishoudens neemt immers af met de komst van kinderen. Daarbij is de kinderbijslag inkomensonafhankelijk en het kindgebonden budget inkomensafhankelijk.

De regering vraagt met dit wetsvoorstel van ouders een bijdrage om de overheidsfinanciën op orde te krijgen, in het bijzonder van ouders die relatief draagkrachtig zijn. Daarom kiest zij ervoor de generieke, inkomensonafhankelijke kinderbijslag te versoberen en de inkomensgrens vanaf waar het kindgebonden budget afbouwt te verlagen. Ouders met lagere inkomens worden ontzien door binnen het kindgebonden budget de bedragen voor het eerste en het tweede kind te verhogen.

2.2.1 Verlagen kinderbijslagbedrag naar bedrag voor jongste kind

De hoogte van de huidige kinderbijslag is gebaseerd op een percentage van het basiskinderbijslagbedrag dat voor kinderen van 0 tot en met 5 jaar, van 6 tot en met 11 jaar en van 12 tot en met 17 jaar is vastgesteld op respectievelijk 70 procent, 85 procent en 100 procent.

Dit wetsvoorstel regelt dat de differentiatie naar leeftijd vervalt. Voor alle kinderen, ongeacht de leeftijd van het kind, krijgen ouders vanaf 1 juli 2016 70 procent van het huidige basiskinderbijslagbedrag. De huidige percentages zullen stapsgewijs worden afgebouwd. Deze afbouwpercentages zijn voor de kinderen van 6 tot en met 11 jaar en 12 tot en met 17 jaar verschillend (zie onderstaande tabel).

Tabel 2. Ingroeipad verlaging kinderbijslagbedragen naar jongste kind bedrag

	Huidige % van basisbedrag	1-7-2014	1-7-2015	1-7-2016
Voor kind 0 t/m 5 jaar	70%	70%	70%	70%
Voor kind 6 t/m 11 jaar	85%	80%	75%	70%
Voor kind 12 t/m 17 jaar	100%	90%	80%	70%

2.2.2 Niet-indexeren basiskinderbijslagbedrag in juli 2014 en heel 2015

Op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) wordt het basiskinderbijslagbedrag twee keer per jaar, namelijk op 1 januari en op 1 juli, aangepast aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex. Daarvan kan bij wet worden afgeweken zoals is gebeurd bij Wet van 22 november 2012, houdende het niet indexeren van het basiskinderbijslagbedrag in de Algemene Kinderbijslagwet per januari 2013 en januari 2014[14].

In het regeerakkoord is overeengekomen de kinderbijslag niet te indexeren in de tweede helft van 2013, de tweede helft van 2014 en het hele jaar 2015. In dit wetsvoorstel wordt voorzien in het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag in de tweede helft van 2014 en het hele jaar 2015. Het wetsvoorstel houdende het niet indexeren van het

[13] Zie overweging 3.4.2.12 van de uitspraak van de CRvB van 18 juni 2004; LJN: AP 4680.
[14] Stb. 2012, 614

1912445 02694

basiskinderbijslagbedrag per 1 juli 2013 is reeds aangenomen en gepubliceerd[15].

Vanaf 1 januari 2016 is indexatie voorzien. Dit betekent dat het basiskinderbijslagbedrag per 1 januari 2016 aangepast zal worden aan de afwijking van de consumentenprijsindex van oktober 2015 ten opzichte van april 2015.

2.2.3 Verhogen bedragen kindgebonden budget

De regering stelt voor om de bedragen in het kindgebonden budget voor het eerste kind en tweede kind te intensiveren. Het eerste kindbedrag zal met € 29 verhoogd worden naar € 1.046. Het tweede kindbedrag zal met € 510 verhoogd worden naar maximaal € 1.046 per 1 januari 2015.

2.2.4 Verlagen inkomensgrens kindgebonden budget

Het kindgebonden budget neemt af naarmate het toetsingsinkomen van de ouder(s) toeneemt. Bij een stijgend inkomen hebben ouders minder ondersteuning nodig om in de kosten van het kind te voorzien. De huidige inkomensgrens van het kindgebonden budget is € 26.147. Bij een toetsingsinkomen van de ouder en zijn partner van meer dan € 26.147 wordt de som van de bedragen waarop recht bestaat verminderd met 7,6 procent van het verschil tussen het gezamenlijke toetsingsinkomen en € 26.147. Door de geleidelijke afbouw van het kindgebonden budget wordt de beslissing om meer te gaan werken zo min mogelijk verstoord. Bij welk inkomen geen recht meer op kindgebonden budget bestaat is afhankelijk van de hoogte van het kindgebonden budget waar een bepaald gezin aanspraak op kan maken (dus afhankelijk van aantal kinderen, leeftijd van het kind en huishoudsituatie).

Om het kindgebonden budget meer te richten op de lagere inkomens stelt de regering voor om het kindgebonden budget geleidelijk af te bouwen vanaf een toetsingsinkomen rond het wettelijk minimumloon (WML), zoals ook in de zorgtoeslag het geval is. Deze inkomensgrens bedraagt, volgens de regeerakkoordraming, bij invoering € 19.767. Hiermee wordt bereikt dat lagere inkomens relatief worden ontzien en dat van hogere inkomens een grotere bijdrage wordt gevraagd. Tevens vindt er op deze manier uniformering plaats van het kindgebonden budget en de zorgtoeslag.

2.3 Vereenvoudigen van het stelsel

Het stelsel van kindregelingen bestaat inmiddels uit elf regelingen (zie tabel 1). Om het stelsel van kindregelingen effectiever, beter begrijpelijk voor burgers en eenvoudiger uitvoerbaar te maken, is een vereenvoudigingslag nodig. Oogmerk daarbij is vergelijkbare groepen gelijk te behandelen en regelingen waarvan de effectiviteit ter discussie staat af te schaffen en daarmee de beschikbare overheidsmiddelen op een zo effectief mogelijke manier in te zetten.

2.3.1 Verhoging kindgebonden budget in verband met afschaffen gratis schoolboeken en de tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten 17- (WTOS 17-)

De wettelijke regeling voor gratis schoolboeken wordt per schooljaar 2015–2016 afgeschaft. Ouders gaan het lesmateriaal weer zelf bekostigen. Het wetsvoorstel hiertoe wordt door de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ingediend[16]. Voor ouders/verzorgers met een laag inkomen komt er een compensatie in het kindgebonden

[15] Stb. 2013, 251

[16] Wetsvoorstel Afschaffen gratis schoolboeken en overheveling WTOS 17-

1912445 02694

budget, geregeld in dit wetsvoorstel. Ouders die in aanmerking komen voor kindgebonden budget, met kinderen tussen 12 en 17, krijgen er vanaf 1 augustus 2015 € 175 per jaar extra bij. Er bestaan al kopjes in het kindgebonden budget voor kinderen in de leeftijdsklasse van 12 tot en met 15 jaar en van 16 en 17 jaar. De achtergrond hiervan is dat kinderen vanaf 12 jaar extra kosten met zich meebrengen in verband met het volgen van voortgezet onderwijs (leeftijdsklasse van 12 tot en met 15 jaar) en/of het volgen van middelbaar beroepsonderwijs (16 en 17 jaar). Deze leeftijdskopjes worden verhoogd met € 175.

Ook de WTOS 17– voor ouders met kinderen in het middelbaar beroepsonderwijs wordt afgeschaft middels het bovengenoemde wetsvoorstel van het Ministerie van OCW. Deze regeling wordt budgettair neutraal geïntegreerd met het kopje in het kindgebonden budget voor ouders met kinderen in de leeftijd van 16 en 17 jaar. Hiertoe wordt het op deze leeftijd gerichte kopje vanaf 1 augustus 2015 met € 116 per jaar verhoogd.

Tabel 3. Verhogingen leeftijdsgerichte kopjes in het kindgebonden budget

	Oorspronkelijk bedrag	Verhoging	Nieuw bedrag
12–15 jaar	€ 231	€ 175	€ 406
16–17 jaar	€ 296	€ 291 (€ 175 + € 116)	€ 587

De voorgestelde verhogingen zullen alleen plaatsvinden zodra de gratis schoolboeken en WTOS 17– zijn afgeschaft.

Nederland kent een uitgebreid stelsel om minder draagkrachtige gezinnen te ondersteunen in de kosten van kinderen (kinderbijslag, kindgebonden budget, bijzondere bijstand, etc.). De gedeeltelijke compensatie voor het afschaffen van de gratis schoolboeken en het overhevelen van de WTOS 17– moeten gezien worden in aanvulling op dit stelsel. De regering is van mening dat hiermee een zodanige situatie is gecreëerd dat financiële redenen geen belemmering vormen voor de toegang tot het onderwijs.

2.3.2 Afschaffen ouderschapsverlofkorting

De ouderschapsverlofkorting voorziet in een financiële bijdrage van de overheid voor het inkomensverlies als gevolg van opname van ouderschapsverlof in de vorm van een heffingskorting in de inkomstenbelasting. De hoogte van de ouderschapsverlofkorting is de helft van het wettelijk minimum uurloon per opgenomen uur ouderschapsverlof (in 2013 € 4,24 per uur). De korting kan niet hoger zijn dan de daling in het belastbare loon vergeleken met dat van het vorige jaar. Als het ouderschapsverlof wordt opgenomen in meerdere jaren, is de korting maximaal het verschil in belastbaar loon van het desbetreffende jaar en het loon in het jaar voordat begonnen werd met de opname van ouderschapsverlof.

De regering stelt voor de ouderschapsverlofkorting af te schaffen per 1 januari 2015. Dit betekent dat de fiscale stimulering van ouderschapsverlof komt te vervallen. De fiscale tegemoetkoming lijkt niet bepalend te zijn voor het al dan niet opnemen van ouderschapsverlof[17]. Daarmee is de regeling weinig effectief. Ook zonder de ouderschapsverlofkorting is men bereid om ouderschapsverlof op te nemen. Daarnaast is de ouderschapsverlofkorting ingewikkeld voor zowel de werknemer als de werkgever.

[17] Zie Kamerstukken II 2010/11, 31 322, nr. 141. Voor onderzoek naar de ouderschapsverlofkorting zie Verlof vragen, SCP, 2011 en Faciliteiten arbeid en zorg 2009, SZW, 2010.

1912445 02694

2.3.3 Afschaffen aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen

De aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen (hierna: LOK) geeft ouders van kinderen jonger dan 21 jaar waarvoor geen recht op kinderbijslag bestaat of waarvan het kind zelf geen recht heeft op studiefinanciering een forfaitaire aftrek per kwartaal voor de kosten van levensonderhoud. De betreffende ouder moet een bepaald minimumbedrag per kwartaal bijdragen aan de kosten van levensonderhoud om in aanmerking te komen voor de aftrek. De aftrek bedraagt tussen de € 295 en € 415 per kwartaal voor kinderen jonger dan 18 jaar en tussen de € 355 en € 1.065 per kwartaal voor kinderen ouder dan 18 jaar. Het te ontvangen bedrag volgt vervolgens uit het van toepassing zijnde belastingtarief. Dientengevolge wordt bij de belastingheffing rekening gehouden met de draagkrachtvermindering bij ouders die wel uitgaven voor hun kinderen moeten doen, maar niet in aanmerking komen voor de regelingen die gericht zijn op inkomensondersteuning voor ouders.

De regering heeft ervoor gekozen de kindregelingen te stroomlijnen via een stelsel van vier kindregelingen. Binnen dit stelsel zijn de kinderbijslag en het kindgebonden budget – waaronder de alleenstaande-ouderkop – gericht op inkomensondersteuning. De regering is van mening dat wanneer ouders niet voldoen aan de voorwaarden voor de genoemde inkomensondersteunende regelingen, het niet (langer) nodig of gewenst is dat er aanvullend inkomensondersteuning plaatsvindt in de vorm van een fiscale regeling. De regering stelt dan ook voor de aftrek LOK met ingang van 1 januari 2015 af te schaffen.

2.3.4 Afschaffen Tegemoetkoming voor ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen en integreren in kinderbijslag

De Tegemoetkoming voor ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen (hierna: TOG) bedraagt € 863 per kind per jaar (dit is gelijk aan circa 80 procent van het basisbedrag kinderbijslag). Deze inkomensonafhankelijke regeling is bedoeld voor ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen van 3 tot 18 jaar met een AWBZ-indicatie voor ten minste 10 uur per week. Daarnaast is er sinds 2010 een TOGplus voor alleenverdieners. Deze extra compensatie voor alleenverdienerhuishoudens bedraagt € 1.460 per kind per jaar.

De regering beoogt met de hervorming kindregelingen het stelsel te vereenvoudigen. Daarom is de regering van mening dat een aparte regeling voor thuiswonende gehandicapte kinderen niet meer wenselijk is. De kinderbijslag voorziet reeds in een extra tegemoetkoming in de vorm van een verdubbeling voor uitwonende gehandicapte kinderen. De hoogte van deze regeling is vergelijkbaar met de hoogte van de TOG.

Daarom zal de TOG met ingang van 1 juli 2015 geïntegreerd worden in de dubbele kinderbijslag. Voor thuiswonende gehandicapte kinderen krijgen ouders in de toekomst ook recht op twee maal het kinderbijslagbedrag. De voorwaarden voor de tegemoetkoming in de kosten voor thuiswonende gehandicapte kinderen zullen nog nader bezien worden. Momenteel bestaat er recht op TOG als er een geldig indicatiebesluit van ten minste 10 uur AWBZ-zorg per week is. De regering is voornemens om de AWBZ met ingang van 1 januari 2015 aan te passen. Een aantal zorgvormen valt dan niet meer onder de AWBZ. Deze voorgenomen aanpassing zal doorwerken in de voorwaarden voor de TOG.

Omdat de hoogte van de kinderbijslagbedragen voor kinderen vanaf zes jaar in jaarlijkse stappen wordt verlaagd, krijgen de ouders die nu TOG krijgen na integratie stapsgewijs ook een lager bedrag. Dit is aan de orde tot het moment dat voor alle kinderen hetzelfde basiskinderbijslagbedrag

1912445 02694

van 70 procent geldt, ongeacht hun leeftijd en ongeacht de vraag of ouders voor hen een keer of twee keer kinderbijslag krijgen. Het afbouwpad van de kinderbijslag is toegelicht in paragraaf 2.2.1. Voor de datum van 1 juli 2015 is gekozen om te voorkomen dat deze tegemoetkoming – omdat de hoogte ervan gaat meelopen met de hoogte van het kinderbijslagbedrag – voor de oudste leeftijdscategorie eerst wordt verhoogd om vervolgens weer verlaagd te worden.

De extra tegemoetkoming voor alleenverdieners (TOGplus) komt te vervallen per 1 januari 2015. Deze tegemoetkoming is in 2010 tijdens het kabinet Balkenende IV tot stand gekomen ter compensatie van de afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner[18]. Daardoor bleef het besteedbaar inkomen van alleenverdieners achter bij tweeverdieners en alleenstaande ouders. De regering meent dat het, bezien vanuit de vereenvoudigingsdoelstelling van deze hervorming, ongewenst is een aparte regeling in stand te houden voor een relatief kleine doelgroep. De TOGplus kent een jaarsystematiek. Dit heeft tot gevolg dat het recht op de extra tegemoetkoming per 1 januari 2015, en niet halverwege het jaar (per 1 juli 2015), komt te vervallen.

2.3.5 Vereenvoudigen kinderbijslag

Dit wetsvoorstel bevat ook enkele voorstellen om de kinderbijslag te vereenvoudigen door terug te keren naar het hoofddoel van deze regeling: een tegemoetkoming voor de kosten van kinderen. Aanvullende voorwaarden worden met ingang van 1 juli 2014 zoveel mogelijk geschrapt. In dat kader wordt alleen voor 16- en 17-jarigen nog getoetst op het inkomen van het kind en is er maar één inkomensgrens. Voorts vervallen de tijdsbestedingsvoorwaarden gedeeltelijk. Tot slot zijn verouderde bepalingen aangepast en zijn bepalingen gewijzigd om de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag transparanter te maken. De artikelsgewijze toelichting gaat hier nader op in. Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat de voorwaarden voor de kinderbijslag voor burgers transparanter worden. De uitvoering door de SVB is hierdoor minder bewerkelijk.

Afschaffen inkomenstoets voor uitwonende kinderen onder de 16 jaar

Uitgangspunt voor het krijgen van kinderbijslag is dat de ouders alle kosten dragen voor het onderhoud van het kind. Dit geldt niet als een kind zelf inkomen heeft. Voor thuiswonende kinderen van 16 en 17 jaar geldt dat er geen recht op kinderbijslag is als het inkomen boven een bepaalde grens uitkomt. Voor uitwonende kinderen geldt ongeacht de leeftijd een inkomenstoets. De regering stelt voor dat er straks voor uitwonende kinderen onder de 16 jaar geen toets op het inkomen meer is. Voor deze kinderen is de toets niet nodig omdat zij altijd naar school gaan of wegens een ziekte of handicap in een instelling verblijven. Er is dan ook nauwelijks een toename van uitbetalingen van kinderbijslag door deze maatregel voorzien; het gaat om enkele tientallen kinderen. Een en ander is nu geregeld in lagere regelgeving. Deze zal worden aangepast.

Beperken tijdsbestedingsvoorwaarden kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen

Ouders hebben op dit moment alleen recht op kinderbijslag voor een 16- en 17-jarig kind als dit voldoet aan de zogenoemde tijdsbestedingsvoorwaarden. Dat houdt in dat het kind voldoet aan de Leerplichtwet 1969, of

[18] De uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner maakte het mogelijk dat een partner zonder inkomen of met een laag inkomen alsnog zijn algemene heffingskorting kon verzilveren. Een uitzondering is gemaakt voor huishoudens met kinderen jonger dan 6 jaar en huishoudens waarbij één van beide partners is geboren voor 1963.

als het al een startkwalificatie heeft, vervolgonderwijs volgt of werkloos is. Ouders kunnen voor een kind dat nog geen startkwalificatie heeft (een diploma voor havo, vwo of mbo-niveau 2) en niet naar school gaat, het recht op kinderbijslag verliezen. De SVB kan na een verzuimmelding door een leerplichtambtenaar de kinderbijslag stopzetten voor een kind zonder startkwalificatie dat ongeoorloofd verzuimt of niet ingeschreven staat bij een school. Het verlies aan kinderbijslag kan zodoende een extra prikkel zijn in het kader van de leerplicht. Kinderen met een startkwalificatie moeten ook aan bepaalde voorwaarden voldoen voor het recht op kinderbijslag, namelijk vervolgonderwijs volgen of ingeschreven zijn als werkzoekende.

Dit wetsvoorstel regelt dat er voor kinderen met een startkwalificatie geen tijdsbestedingsvoorwaarden meer zijn. Het maakt voor het recht op kinderbijslag niet uit of een kind van 16 of 17 jaar dat een startkwalificatie heeft en dus voldaan heeft aan de voorwaarden van de Leerplichtwet 1969, vervolgonderwijs volgt of niet. De achtergrond hiervan is dat ouders in beide gevallen verantwoordelijk zijn voor de onderhoudskosten van het kind. Dit is alleen anders als het kind zoveel eigen inkomen heeft dat er geen kinderbijslag meer nodig is. Het past volgens de regering niet binnen de doelstelling van de AKW om te bepalen hoe de kinderen hun tijd besteden. Voor hen geldt dat ouders en kind een eigen verantwoordelijkheid hebben met betrekking tot de tijdsbesteding. Het schrappen van de tijdsbestedingsvoorwaarden voor degenen met een startkwalificatie brengt de AKW meer terug naar het hoofddoel, maakt de uitvoering minder complex en vergroot de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Afschaffing van de tijdsbestedingsvoorwaarden voor kinderen met startkwalificatie zorgt ervoor dat voor ongeveer 2.000 kinderen recht op kinderbijslag ontstaat. Daardoor nemen de uitkeringslasten toe met circa € 0,8 miljoen. Dit zijn overigens maximale bedragen omdat er voor een groot deel van deze kinderen geen recht op kinderbijslag zal zijn doordat het kind na het behalen van de startkwalificatie gaat werken. Doordat de SVB niet langer onderzoekt wat de tijdsbesteding is van 16- en 17-jarigen met startkwalificatie, dalen de uitvoeringskosten structureel met € 0,1 miljoen. Naar de mening van de regering kunnen de meerdere uitkeringslasten geaccepteerd worden omdat zij slechts een zeer klein gedeelte van de totale kinderbijslagkosten uitmaken.

2.5 Communicatie

De kindregelingen worden ingrijpend gewijzigd.

Hierover zal samen met Belastingdienst/Toeslagen, SVB, DUO, UWV en gemeenten gecommuniceerd worden via (bijvoorbeeld) een campagne in online en offline media. Hiermee is een budget van € 350.000 gemoeid. Daarnaast zullen de uitvoeringsorganisaties hun klanten inlichten.

3. Financiële gevolgen en regeldruk

3.1 Uitkeringslasten

Als gevolg van dit wetsvoorstel dalen de totale uitkeringslasten voor de kindregelingen met circa € 0,8 miljard in 2018. Dit is een saldo van de maatregelen aan zowel de inkomsten- als de uitgavenkant van de begroting. In totaal gaat er in 2015 nog € 10,1 miljard in de kindregelingen om. De onderstaande tabel laat de budgettaire consequenties van dit wetsvoorstel per maatregel zien. De cijfers in de tabel zijn bijgesteld ten opzichte van de raming uit het Regeerakkoord. Nieuwe gegevens laten

1912445 02694

dalende inkomens zien als gevolg van de economische situatie. Hierdoor valt de totale besparing van dit wetsvoorstel lager uit dan ten tijde van het Regeerakkoord is verondersteld.

Tabel 4. Budgettaire beeld maatregelen hervorming kindregelingen

In €mln: «–» is besparing	2014	2015	2016	2017	2018	Struc.
Afschaffen aanvulling alleenstaande ouders	0	– 449	– 450	– 442	– 439	– 450
Introduceren kop op WKB (alleenstaande ouders)	126	983	1000	986	986	986
Verlagen afbouwgrens WKB	– 29	– 225	– 226	– 232	– 232	– 232
Versoberen kinderbijslag	– 49	– 273	– 491	– 637	– 646	– 646
Integratie TOG in (dubbele) kinderbijslag	0	0	– 5	– 6	– 6	– 6
WKB: verhogen bedrag 1e kind met 29 euro	3	21	21	20	20	20
WKB: verhogen bedrag 2e kind met 510 euro	33	256	250	247	247	247
WKB: compensatie afschaffen gratis schoolboeken	0	38	91	91	91	91
WKB: integreren WTOS 17–	0	7	20	20	20	20
Vereenvoudigingen kinderbijslag	0	1	1	1	1	1
Totaal uitgaven	**84**	**358**	**211**	**47**	**42**	**30**
Afschaffen (aanvullende) alleenstaande ouderkortingen	0	– 530	– 540	– 540	– 540	– 540
Afschaffen ouderschapsverlofkorting	0	– 90	– 90	– 90	– 90	– 90
Afschaffen aftrek LOK	0	– 210	– 210	– 210	– 210	– 210
Totaal inkomsten	**0**	**– 830**	**– 840**	**– 840**	**– 840**	**– 840**
Totaal	**84**	**– 472**	**– 629**	**– 793**	**– 798**	**– 810**

Per maatregel:

Afschaffen aanvulling alleenstaande ouders

De aanvulling van 20% referentieminimumloon (rml) voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen vervalt. Hiervoor in de plaats komt een alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget. In de studiefinanciering wordt de alleenstaande-ouderkop in mindering gebracht op de éénoudertoeslag. Het afschaffen van de aanvulling voor alleenstaande ouders heeft betrekking op onder andere circa 78.500 alleenstaande ouders in de bijstand, circa 15.000 alleenstaande ouders in de Anw en circa 24.000 alleenstaande ouders in de Toeslagenwet. In de AOW en andere minimumregelingen bevinden zich slechts weinig alleenstaande ouders. De éénoudertoeslag in de studiefinanciering wordt aan circa 9.900 alleenstaande ouders uitgekeerd. Het afschaffen van de aanvulling levert structureel een besparing van € 450 miljoen op. Zie de uitsplitsing naar uitkeringssoort in de onderstaande tabel.

Tabel 5. Uitsplitsing naar uitkeringssoort

In €mln: «–» is besparing	2014	2015	2016	2017	2018	Struc.
WWB	0	– 341	– 342	– 333	– 329	– 329
Anw	0	– 27	– 26	– 26	– 26	– 25
IOAW	0	0	0	0	0	0
IOAZ	0	0	0	0	0	0
TW	0	– 74	– 74	– 74	– 74	– 74
AOW	0	– 2	– 2	– 2	– 2	– 3
Studiefinanciering	0	– 5	– 5	– 6	– 7	– 19
Totaal	**0**	**– 449**	**– 450**	**– 442**	**– 439**	**– 450**

Alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget

Iedere alleenstaande ouder (die in aanmerking komt voor het kindgebonden budget), werkend of niet-werkend, ontvangt bij invoering een kop van maximaal € 2.800 in het kindgebonden budget. Ongeveer 360.000 alleenstaande ouders komen hiervoor in aanmerking. Met deze maatregel is een budgettair beslag van circa € 1 miljard gemoeid. Dit is hoger dan ten tijde van het Regeerakkoord is verondersteld. Ten opzichte van de

1912445 02694

raming in het Regeerakkoord komen door dalende inkomens meer alleenstaande ouders in aanmerking voor (een hoger) kindgebonden budget. Deze maatregel gaat per 1 januari 2015 in, maar vanwege de toeslagsystematiek van het kindgebonden budget wordt deze 1 maand van tevoren uitbetaald. Dit verklaart de uitgave in 2014. Dit geldt voor alle voorgestelde maatregelen in de WKB.

Verlagen inkomensgrens WKB

In het kindgebonden budget wordt de inkomensgrens, waaronder het volledige bedrag wordt ontvangen, per 2015 verlaagd naar de inkomensgrens die ook in de zorgtoeslag wordt gebruikt. In 2013 is de inkomensgrens bereikt bij een toetsingsinkomen van € 26.147. In 2015 bedraagt de inkomensgrens € 19.767. In de jaren daarna wordt de inkomensgrens geïndexeerd conform de systematiek van de zorgtoeslag. Met deze maatregel wordt een bedrag van € 232 miljoen bespaard.

Versoberen kinderbijslag

Vanaf 1 juli 2014 worden de kinderbijslagbedragen voor kinderen van 6 tot en met 11 jaar en 12 tot en met 17 jaar stapsgewijs verlaagd naar het kinderbijslagbedrag voor 0 tot en met 5 jarigen. Vanaf 1 juli 2016 is er één kinderbijslagbedrag. Daarnaast wordt de kinderbijslag in juli 2014 en heel 2015 niet geïndexeerd. Hiermee wordt structureel iets minder dan € 650 miljoen bespaard. Ten opzichte van de reeks in het Regeerakkoord is de besparing € 10 miljoen minder, omdat daarin ook het niet-indexeren van de kinderbijslag in juli 2013 meegenomen was. Dit is echter een separaat wetsvoorstel geworden dat inmiddels in werking is getreden.

Integratie TOG in (dubbele) kinderbijslag

De TOG wordt afgeschaft en nagenoeg budgetneutraal overgeheveld naar de kinderbijslag. Voor TOG-gerechtigden blijven dezelfde voorwaarden gelden, met uitzondering van alleenverdieners. De TOGplus komt immers te vervallen. Omdat de TOGplus pas na afloop van het kalenderjaar tot uitbetaling komt, gaat de besparing pas in per 2016. De besparing bedraagt € 6 miljoen structureel. Van het kopje maken nu ongeveer 3000 gezinnen gebruik.Met de aanpassingen in de AWBZ vanaf 2015 is in deze raming nog geen rekening gehouden.

Verhogen bedragen WKB

De bedragen in de WKB worden verhoogd: voor het eerste kind met € 29, voor het tweede kind met € 510. Vanaf 1 januari 2015 is hierdoor het eerste kindbedrag gelijk aan het tweede kindbedrag, namelijk € 1.046. De hier genoemde bedragen wijken licht af van de verhogingen die in het Regeerakkoord waren aangekondigd, respectievelijk € 25 euro voor het eerste kind en € 517 voor het tweede kind. De extra uitkeringslasten door het verhogen van de kindbedragen bedragen respectievelijk € 20 miljoen en € 247 miljoen.

Compensatie afschaffen gratis schoolboeken

De wettelijke regeling voor gratis schoolboeken wordt per schooljaar 2015–2016 afgeschaft. Voor ouders/verzorgers met een laag inkomen komt er een compensatie in het kindgebonden budget, geregeld in dit wetsvoorstel. Ouders die in aanmerking komen voor WKB, met kinderen tussen 12 en 17 jaar, krijgen er vanaf 1 augustus 2015 in het op deze leeftijd gerichte kopje binnen de WKB € 175 per jaar extra bij. Met de compensatie in de WKB voor het afschaffen van de gratis schoolboeken is

1912445 02694

een bedrag van € 90,7 miljoen structureel gemoeid. Dit bedrag wordt overgeheveld naar de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De netto besparing van het afschaffen van de gratis schoolboeken bedraagt structureel € 185 miljoen, overeenkomstig de reeks uit het Regeerakkoord. De compensatie via het kindgebonden budget voor het afschaffen van de gratis schoolboeken zal plaatsvinden zodra deze regeling is afgeschaft.

Integratie WTOS 17– in kindgebonden budget

De WTOS 17– wordt per schooljaar 2015–2016 afgeschaft en budgettair neutraal geïntegreerd met het kopje in het kindgebonden budget voor ouders met kinderen in de leeftijd van 16 tot 17 jaar. Hiertoe wordt dit kopje vanaf 1 augustus 2015 met € 116 per jaar verhoogd. Het budgettaire beslag van de WTOS 17– à € 20 miljoen wordt overgeheveld naar de begroting van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De compensatie via het kindgebonden budget voor het afschaffen van de WTOS 17– zal plaatsvinden zodra deze regeling is afgeschaft.

Vereenvoudigingen kinderbijslag

Het beperken van de tijdsbestedingsvoorwaarden zorgt ervoor dat voor ongeveer 2000 kinderen recht op kinderbijslag ontstaat. Daardoor nemen de uitkeringslasten toe met circa € 0,8 miljoen. De financiële consequenties van het afschaffen van de inkomenstoets voor uitwonende kinderen onder de 16 jaar zijn nihil.

Afschaffen fiscale (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting, ouderschapsverlofkorting en aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen

Aan de inkomstenkant worden de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting, ouderschapsverlofkorting en aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen afgeschaft. Vanaf 2015 levert dit een besparing op van € 840 miljoen.

3.2 Uitvoeringskosten

Uitvoeringskosten gemeenten

Het vervallen van de 20% WML-aanvulling voor alleenstaande ouders in de bijstand heeft geen effect op het aantal uitkeringen dat gemeenten moeten verstrekken. Door deze maatregel wordt de uitvoering van de WWB op termijn eenvoudiger. Voor de hoogte van de uitkering is het namelijk niet langer relevant of iemand alleenstaande ouder is. Deze maatregel heeft derhalve geen gevolgen voor de uitvoeringskosten van gemeenten.

Uitvoeringskosten Belastingdienst

Het afschaffen van de uitgaven voor levensonderhoud van kinderen, de ouderschapsverlofkorting en de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting levert structureel een besparing in de uitvoeringskosten van de Belastingdienst op. In eerste instantie leidt de afschaffing tot incidentele extra uitvoeringskosten van € 0,3 miljoen in 2015. Vervolgens levert het afschaffen van de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting een structurele besparing op van € 0,45 miljoen vanaf 2015. Het afschaffen van de uitgaven voor levensonderhoud van kinderen en de ouderschapsverlofkorting leveren een structurele besparing op van € 0,55 miljoen vanaf

1912445 02694

2016. De besparingen zullen worden ingezet ter invulling van de taakstelling van de Belastingdienst.

Uitvoeringskosten Belastingdienst/Toeslagen

Voor het jaar 2014 worden de initiële kosten geraamd op € 535.000. Deze kosten worden veroorzaakt door systeemaanpassing en voorlichting. De structurele kosten bedragen € 300.000. Deze kosten hangen samen met voorlichting, handhaving en rechtstoepassing.

Uitvoeringskosten SVB

De eenmalige uitvoeringskosten worden geraamd op € 2,6 miljoen. Dit betreft met name kosten voor voorlichting, systeemaanpassing, interne opleiding en beroeps- en bezwaarprocedures. Structureel wordt een afname van de uitvoeringskosten voorzien van € 0,1 miljoen. Vooral de maatregelen op het terrein van de AKW leiden tot een beperkte vereenvoudiging van de uitvoering.

Uitvoeringskosten UWV

Eenmalig heeft het UWV € 3,2 miljoen nodig voor het aanpassen van het systeem van de Toeslagenwet en het behandelingen van bezwaar en/of beroepszaken die voortkomen uit hoofde van de aanpassing van de Toeslagenwet.

Uitvoeringskosten DUO

In de huidige situatie wisselen DUO en de Belastingdienst gegevensbestanden uit, zodat DUO weet op welke personen de alleenstaande ouderkorting van toepassing is. Op deze personen zijn namelijk binnen de studiefinanciering andere draagkrachtregels van toepassing. De gegevensuitwisseling moet worden aangepast omdat de alleenstaande ouderkorting vervalt en de nieuwe alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget wordt geïntroduceerd. De uitvoeringskosten die DUO hiervoor moet maken zijn uiteraard afhankelijk van de nieuwe vorm van gegevensuitwisseling en zijn nog niet volledig in kaart gebracht. Het overleg hierover met de Belastingdienst/Toeslagen loopt.

3.3 Regeldruk

Administratieve lasten

De meeste maatregelen in dit wetsvoorstel hebben geen of nauwelijks effect op de structurele administratieve lasten voor burgers. Zo dient een aanvraag voor een minimumregeling zoals WWB, Anw, IOAW, IOAZ, TW, AOW of voor de éénoudertoeslag in de studiefinanciering sowieso gedaan te worden. Ook de introductie van de alleenstaande ouderkop in de WKB heeft geen groot effect, want bij het opgeven van het toetsingsinkomen dient er in de huidige situatie al aangegeven te worden of er sprake is van een toeslagpartner. In verband met het toegenomen financieel belang wordt er echter wel een kleine toename in ingediende bezwaren verwacht. Dit betreft een toename van de administratieve lasten van ongeveer 6.000 uur. De maatregelen in de WKB en AKW met betrekking tot de hoogte van de uitkering hebben als zodanig geen uitwerking op de administratieve lasten voor de burger. Hetzelfde geldt voor de integratie van de TOG in de dubbele kinderbijslag.

1912445 02694

Het verdwijnen van de TOGplus levert een jaarlijkse vermindering van de administratieve lasten op van circa 2.750 uur. De vermindering van administratieve lasten door het afschaffen van de inkomenstoets voor uitwonende kinderen jonger dan 16 jaar is vanwege het zeer lage aantal kinderen nihil. Het afschaffen van de tijdsbestedingsvoorwaarden voor kinderen met startkwalificatie levert een vermindering van de administratieve lasten op van circa 23.000 uur.

Het afschaffen van de ouderschapsverlofkorting leidt tot een lastenvermindering bij bedrijven omdat de verklaring ouderschapsverlof van de werkgever vervalt. De hiermee gemoeide afname bedraagt naar schatting € 0,25 mln. Voor burgers treedt er als gevolg van het vervallen van de aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen, de ouderschapsverlofkorting en de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting een vermindering van administratieve lasten op van bijna 16.000 uur.

De totale vermindering van de structurele administratieve lasten door dit wetsvoorstel bedraagt circa 36.000 uur.

De initiële administratieve lasten voor burgers als gevolg van de verwachte in te dienen bezwaren tegen het verdwijnen van de aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen en kennisnemingskosten van de nieuwe wet- en regelgeving bedragen circa 350.000 uur. Dit is vooral de consequentie van het feit dat ouders waarvoor het wetsvoorstel financiële effecten heeft geïnformeerd moeten worden over de op handen zijnde veranderingen in de kindregelingen.

4. Inkomenseffecten

4.1 Toelichting

De inkomenseffecten van de hervorming van de kindregelingen zijn uitgewerkt op basis van de situatie in 2017. Hierdoor wordt het volledige effect van de maatregelen in de kinderbijslag meegenomen. Zowel de effecten van het voorliggende wetsvoorstel[19] als het afschaffen van de WTOS en de wettelijke regeling voor gratis schoolboeken, die in aparte wetsvoorstellen geregeld worden, zijn getoond. De effecten zijn weergegeven voor een aantal voorbeeldhuishoudens (tabel 6) en op bevolkingsniveau voor alle huishoudens met kinderen (tabel 7 en figuur 5).

De voorbeeldhuishoudens komen voor een deel overeen met de standaardhuishoudens in de reguliere koopkrachtpresentatie. Ze zijn verder uitgebreid met nog een aantal situaties waarin het aantal dan wel de leeftijd van de kinderen aangepast zijn, om een vollediger beeld te geven van de gevolgen van de maatregelen, in het bijzonder ook de wijzigingen in de kinderbijslag en de Wet gratis schoolboeken. Bij deze huishoudens wordt uitgegaan van de meest generieke maatregelen (die gelden voor alle huishoudens met kinderen), namelijk de aanpassingen in de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders en de Wet gratis schoolboeken.

[19] Vanwege de geringe doelgroep dan wel beperkte beschikbare gegevens kunnen de volgende maatregelen niet meegenomen worden in het totale inkomensbeeld:hervorming van de TOG (inclusief de TOGplus), ouderschapsverlofkorting en vereenvoudigingen kinderbijslag (afschaffen inkomenstoets voor uitwonende kinderen onder de 16 jaar en afschaffen tijdbestedingsvoorwaarden kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen).

1912445 02694

De inkomenseffecten op bevolkingsniveau voor alle huishoudens met kinderen, op basis van een representatieve steekproef verrijkt met inkomensgegevens, maken zichtbaar hoe de maatregelen gecumuleerd neerslaan bij huishoudens in specifieke situaties.

4.2 Resultaten

In doorsnee ondervinden huishoudens met kinderen een negatief inkomenseffect. Het mediane inkomenseffect is – ¾%; 91% van de huishoudens met kinderen gaat erop achteruit (zie tabel 7). Dit is onvermijdelijk gezien de omvang van de versobering van de kindregelingen. Inzet hierbij is om inkomensondersteuning te blijven bieden waar deze het hardst nodig is. Voor een deel van de huishoudens met lagere inkomens wordt de bezuiniging daarom gecompenseerd door verhoging van het kindgebonden budget. Hierdoor gaat bijvoorbeeld een paar in de bijstand met twee kinderen (tussen 6 en 11 jaar oud) er een ½% op vooruit (zie tabel 6). Ook steekt het mediane inkomenseffect voor de inkomensgroep tussen minimum en modaal relatief gunstig af (0%, zie tabel 7).

De inkomensgroep op het minimum bestaat overwegend uit alleenstaande ouders met een sociaal-minimumuitkering. Het negatieve inkomenseffect voor deze groep hangt direct samen met het oplossen van de armoedeval. Spiegelbeeldig hieraan gaan werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen er fors op vooruit door de harmonisering van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. De werkende alleenstaande ouder die minimumloon verdient kan er bijvoorbeeld 10½% op vooruit gaan (zie tabel 6). Door het harmoniseren van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders krijgen alleenstaande ouders met een sociaal-minimumuitkering minder specifieke inkomensondersteuning. Ondanks een gedeeltelijke compensatie resteert een negatief inkomenseffect. Voor een alleenstaande ouder met twee kinderen tussen 6 en 11 jaar oud is dit – 2¼% (zie tabel 6). De spreiding in het inkomensbeeld (zie figuur 5) is relatief groot, als gevolg van het brede pakket aan maatregelen dat de hervorming kindregelingen behelst. Hierdoor cumuleren de inkomenseffecten van sommige maatregelen bij bepaalde huishoudens sterker dan bij anderen.

Een aantal van deze situaties waar de inkomenseffecten sterker cumuleren wordt in tabel 6 en 7 uitgelicht. Zo zijn de inkomenseffecten groter bij voorbeeldhuishoudens met één kind tussen 6 en 11 jaar (zie tabel 6, kolom 2). Dit is te verklaren doordat een huishouden met één kind niet profiteert van de verhoging van het bedrag voor het tweede kind in het kindgebonden budget. Hierdoor worden deze huishoudens in mindere mate gecompenseerd voor de verlaging van de kinderbijslagbedragen. De inkomenseffecten cumuleren ook sterker bij gezinnen met oudere kinderen (zie tabel 6, kolom 3). Dit komt doordat zij sterker geraakt worden door de versobering van de kinderbijslag en door het afschaffen van de wettelijke regeling voor de gratis schoolboeken. Aan de andere kant profiteren zij wel van de verhoging van het bedrag voor het tweede kind in het kindgebonden budget.

Tenslotte krijgen ook huishoudens met uitsluitend uitwonende kinderen te maken met een relatief groter negatief inkomenseffect (mediaan – 2¾%, zie tabel 7). Dit wordt voor deze groep specifiek veroorzaakt door het wegvallen van de fiscale aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen jonger dan 21 jaar. Overigens raakt deze maatregel ook een deel van de huishoudens met thuiswonende kinderen.

1912445 02694

Tabel 6. Inkomenseffecten (%) van brede hervorming kindregelingen[1], 2017

Koopkrachtcijfers	2 kinderen (6–11j.)	1 kind (6–11 j.)	2 kinderen (13 en 16 j.)
Actieven:			
Alleenverdiener met kinderen			
modaal	– 1½	– 2¾	– 3
2 x modaal	– 1	– ½	– 3¼
Tweeverdieners			
modaal + ½ x modaal met kinderen	– 1	– ½	– 2¼
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	– ¾	– ¼	– 2½
Alleenstaande ouder			
minimumloon	+ 10½	+ 9¾	+ 2¾
modaal	+ ¼	– ¾	– 1½
Inactieven:			
Sociale minima			
paar met kinderen	+ ½	– 1	– 1¾
alleenstaande ouder	– 2¼	– 4¼	– 4½

[1] Het betreft hier de inkomenseffecten van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel, het afschaffen van de gratis schoolboeken (WGS) en het afschaffen van de wettelijke tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS 17–).

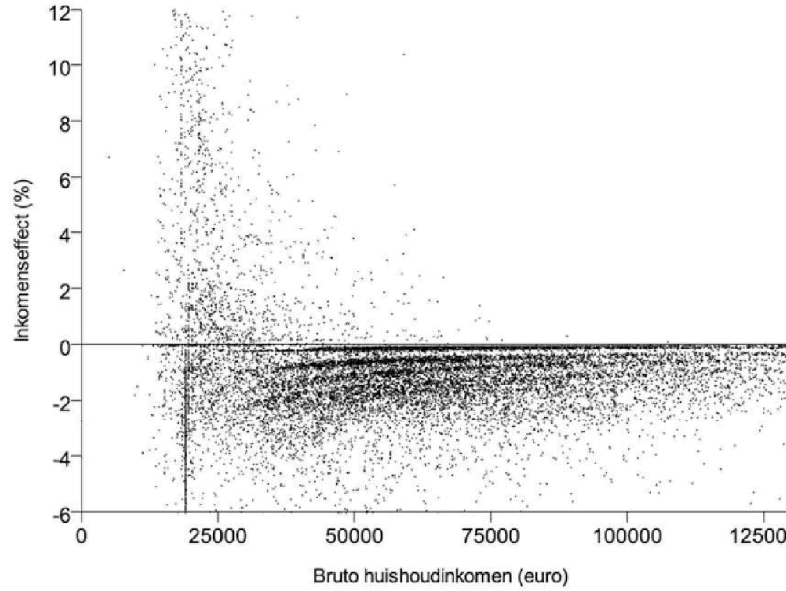
Tabel 7. Inkomenseffecten brede hervorming kindregelingen voor betroffen huishoudens (2017)

	<– 5%	– 5 tot – 2%	– 2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x1000)
Inkomenshoogte									
Minimum	7%	39%	26%	6%	5%	17%	100%	– 1¾%	160
– wv. allst. ouders	*9%*	*45%*	*19%*	*1%*	*5%*	*22%*	*100%*	*– 2¼%*	*130*
– wv. paren	*3%*	*17%*	*47%*	*25%*	*8%*		*100%*	*– ¼%*	*30*
Minimum-modaal	5%	16%	32%	17%	11%	19%	100%	0%	250
1x–1,5x modaal	4%	23%	66%	4%	2%	1%	100%	– 1¼%	400
1,5x–2x modaal	2%	15%	81%	2%			100%	– ¾%	460
2x–3x modaal	1%	16%	83%				100%	– ¾%	510
> 3x modaal	1%	8%	92%				100%	– ½%	290
Huishoudtype[1]									
Alleenst. ouders	7%	25%	23%	10%	11%	23%	100%	– ½%	350
Alleenverd. mk	1%	25%	67%	7%	1%		100%	– 1%	310
Tweeverd. mk	1%	13%	85%	1%			100%	– ¾%	1.330
Geen thuisw. knd.	22%	43%	34%	1%			100%	– 2¾%	90
Totaal	*3%*	*18%*	*70%*	*4%*	*2%*	*4%*	*100%*	*– ¾%*	*2.080*

[1] Huishoudens met thuiswonende kinderen gedefinieerd als alleenstaande ouders, alleenverdieners met kinderen en tweeverdieners met kinderen; huishoudens die enkel van de faciliteit aftrek LOK gebruik kunnen maken (omdat zij niet ook voor een van de andere faciliteiten in aanmerking komen) gedefinieerd als «geen thuiswonende kinderen».

1912445 02694

Figuur 5. Inkomenseffecten brede hervorming kindregelingen voor betroffen huishoudens (2017)



5. Ontvangen commentaren[20]

Belastingdienst/Toeslagen, SVB, DUO, UWV, de Raad voor de Rechtspraak en de VNG hebben een uitvoeringstoets uitgebracht. Daarnaast heeft de Inspectie SZW de toezichtbaarheid beoordeeld en is het wetsvoorstel besproken in het Uitvoeringspanel gemeenten.Tot slot heeft Actal dit wetsvoorstel geselecteerd voor een ex-ante toetsing van de gevolgen voor de regeldruk.

De uitvoeringsorganisaties achten het wetsvoorstel uitvoerbaar en het beoogde tijdpad haalbaar. Belastingdienst/Toeslagen, SVB, DUO en UWV wijzen daarbij op de noodzaak van tijdige publicatie om de beoogde invoeringsdata uitvoeringstechnisch mogelijk te maken. Evenals de VNG vinden deze organisaties het van belang dat sprake is van integrale communicatie over het totale pakket aan maatregelen. Het Ministerie van SZW zal het initiatief tot een dergelijke campagne nemen.

Belastingdienst/ Toeslagen

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar voor de Belastingdienst/Toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen signaleert een toename in het risico voor fraude en oneigenlijk gebruik. Met de nieuwe alleenstaande-ouderkop heeft de burger een toegenomen financieel belang om binnen de toeslagen als alleenstaande te worden aangemerkt. Een goede registratie in de GBA is van belang bij het bestrijden en voorkomen van fraude. Het redactionele commentaar van de Belastingsdienst/Toeslagen verwerkt.

SVB

De SVB acht het wetsvoorstel uitvoerbaar met de kanttekening dat een definitief oordeel pas mogelijk is wanneer een uitvoeringstoets over aanpassing van lagere regelgeving van de AKW is uitgebracht. Daarnaast verzoekt de SVB aan te geven of de aanvulling voor alleenstaande ouders

[20] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

1912445 02694

ook in de Regeling Overbruggingsregeling AOW wordt afgeschaft. Dat is het geval. Het juridische en redactionele commentaar van de SVB is, waar van toepassing, verwerkt.

Inspectie SZW

Het wetsvoorstel heeft de Inspectie SZW geen aanleiding gegeven tot het maken van opmerkingen voor wat betreft de toezichtbaarheid. De technische opmerkingen van de Inspectie zijn verwerkt.

Uitvoeringspanel

Het Uitvoeringspanel beoordeelt het wetsvoorstel als uitvoerbaar maar uitte zich bezorgd over een goede uitvoering van de nieuwe alleenstaande ouderkop voor mensen met een bijstandsuitkering. Dit omdat de toeslagensystematiek van het kindgebonden budget verschilt van de manier waarop gemeenten de bijstand uitbetalen. De meer inhoudelijke opmerkingen van het panel, onder andere over de effecten van de invoering van de alleenstaande-ouderkop op de beslagvrije voet, zijn verwerkt. Mede naar aanleiding van het commentaar van het panel heeft het Ministerie van SZW een overleg opgestart met gemeenten en Belastingdienst/Toeslagen over de implementatie van de alleenstaande-ouderkop.

DUO

DUO acht het wetsvoorstel uitvoerbaar. Het verlagen van de éénouder-toeslag in de studiefinanciering is eenvoudig in de systemen van DUO door te voeren. Omdat DUO bij het berekenen van de draagkracht van ouders en debiteuren een zogenaamde t-2 systematiek kent, zijn de wijzigingen voor de studiefinanciering die samenhangen met het vervallen van de alleenstaande ouderkorting in 2015 pas in 2017 voor DUO relevant.

UWV

UWV geeft in zijn uitvoeringstoets aan dat de voorgestelde wijzigingen in de TW uitvoerbaar en handhaafbaar zijn en dat invoering daarvan met ingang van 1 januari 2015 mogelijk is. UWV merkt op dat het bij de uitvoeringstoets geen rekening heeft kunnen houden met de uitvoeringsaspecten die verbonden zijn aan de combinatie van implementatie van onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel «WWB maatregelen 2014». UWV zal op een later moment beoordelen welke uitvoeringsaspecten hierbij van belang zijn. Daarnaast acht UWV het van wezenlijk belang dat de klanten een overgangsperiode van ten minste zes maanden wordt gegund. Voorts wijst UWV op het belang een gezamenlijke publiciteitscampagne van de bij het geheel van wijzigingen als gevolg van onderhavig wetsvoorstel betrokken uitvoeringsinstanties.

Raad voor de Rechtspraak

Op basis van het wetsvoorstel voorziet de Raad geen structurele, significante daling of stijging van de werklast voor de Rechtspraak. Het wetsvoorstel zal in de overgangsfase mogelijk leiden tot extra wijzigingsverzoeken kinderalimentatie. Het is evenwel niet goed mogelijk om hiervan een concrete inschatting te maken. De wetstechnische opmerkingen van de Raad zijn verwerkt.

VNG

De VNG signaleert een aantal veranderingen die gepaard gaan met de overheveling van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders van de minimumregelingen naar het kindgebonden budget. De VNG is van mening dat de hervormingen alleen het gewenste effect hebben als wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. In verband hiermee vraagt de VNG aandacht voor harmonisering van de definitie «alleenstaande ouder» in de WWB en de Awir. De regering acht de verschillen die kunnen ontstaan tussen WWB en Awir acceptabel, omdat het om een kleine groep personen gaat, die de kosten voor levensonderhoud kunnen delen met een andere volwassene. Zie ook onderdeel *Criterium alleenstaande ouder* in paragraaf 2.1.3. Voorts is de regering van mening dat de overheveling van inkomensondersteuning van de gemeenten,naar de Belastingsdienst/ Toeslagen een effectieve manier is om die ondersteuning voor alleenstaande ouders met lage inkomens te harmoniseren, zowel voor degenen die werken, als degenen met een uitkering. Met deze hervorming wordt de armoedeval voor alleenstaande ouders die vanuit een bijstandsuitkering gaan werken opgelost, de financiële prikkel om te gaan werken wordt sterker. Voorts vraagt de VNG aandacht voor de tijdige verstrekking van de alleenstaande-ouderkop en het hierbij voorkomen van schulden. In dit verband geeft de regering aan dat het Toeslagensysteem erop ingericht is om de burger zo snel mogelijk te bedienen en dat het verschaffen van duidelijkheid aan de burger het ontstaan van schulden kan voorkomen.

De VNG stelt voor de consequenties in kaart te brengen van de invoering van de kostendelersnorm uit het wetsvoorstel WWB-maatregelen 2014 en onderhavig wetsvoorstel. Het Ministerie van SZW zal dit in het belang van een goede uitvoering met de VNG bespreken.

De VNG meent dat door dit wetsvoorstel het verrekenen of verhalen van kinderalimentatie in het kader van de WWB geen taak meer is voor de gemeente. Echter, ook met de aanpassingen van dit wetsvoorstel blijft de categorie «alleenstaande ouder» medebepalend voor de afbakening van het begrip «gezin». Dit heeft tot gevolg dat het wetsvoorstel geen wijzigingen met zich meebrengt van de wijze waarop kinderalimentatie in de bijstandsverlening wordt betrokken. Zie ook de toelichting bij artikel VIII.

De VNG vindt dat de mogelijkheid van het stoppen van de kinderbijslag voor schoolverzuimende 16- en 17-jarigen zonder startkwalificatie in de AKW moet blijven. Besloten is om in de kinderbijslag de eis te behouden dat kwalificatieplichtige kinderen van 16 en 17 jaar moeten voldoen aan de Leerplichtwet 1969. Het wetsvoorstel wijzigt de huidige mogelijkheid om de kinderbijslag bij ernstig schoolverzuim stop te zetten derhalve niet.

Actal

Actal constateert dat het wetsvoorstel voor burgers tot een structurele vermindering van de regeldruk leidt.
Zij merkt daarbij op dat deze vermindering vooral voortvloeit uit beperking van financiële aanspraken van burgers. Dit is naar de mening van de regering feitelijk niet juist. Het beperken van de tijdsbestedingsvoorwaarden in de kinderbijslag realiseert immers het grootste deel van de besparing. Deze wijziging brengt met zich mee dat voor meer ouders recht op kinderbijslag ontstaat.

Actal adviseert om inzichtelijk te maken welke alternatieven het kabinet ziet voor een verdergaande vereenvoudiging met een sterkere vermindering van regeldruk. De regering heeft ervoor gekozen om met dit

1912445 02694

wetsvoorstel uitvoering te geven aan het regeerakkoord Bruggen slaan. Verdergaande vereenvoudigingen van het stelsel, zoals fiscalisering van de kinderbijslag, passen daar niet bij. Wel bevat dit wetsvoorstel wijzigingen die, in aanvulling op het regeerakkoord, de kinderbijslag vereenvoudigen en regeldruk verminderen.

Conform het advies van Actal is de toelichting aangevuld met een raming van de eenmalige administratieve lasten. Zie ook paragraaf 3.3. Deze komen grotendeels voort uit de informatievoorziening aan burgers. Vanzelfsprekend is daarbij het uitgangspunt doelgroepen zo gericht en specifiek mogelijk te informeren.

ARTIKELSGEWIJS

In dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de wijzigingen die het voorstel van Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten (Kamerstukken PM) (met uitzondering van de uitkeringsnormering bij samenwonen in AOW, Anw, IOAW, IOAZ en TW omdat de inwerkingtreding van deze wijzigingen is beoogd per 1 juli 2015)en het wetsvoorstel tot wijziging van de AOW teneinde het recht op partnertoeslag van de gehuwde pensioengerechtigde van wie de echtgenoot jonger is dan de pensioengerechtigde leeftijd afhankelijk te maken van het gezamenlijk inkomen van die pensioengerechtigde en diens echtgenoot (Kamerstukken 2012/13 PM) na tot wet te zijn verheven zullen aanbrengen in de met dit wetsvoorstel te wijzigen artikelen.

ARTIKEL I ALGEMENE KINDERBIJSLAGWET

Onderdeel A (artikel 7)

Voor kinderen van 16 en 17 jaar krijgen ouders nu – op grond van het huidige artikel 7, tweede lid, van de AKW – alleen kinderbijslag als deze kinderen onderwijs volgen, gehandicapt zijn of werkloos zijn. Met andere woorden: voor het recht op kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen worden voorwaarden gesteld aan hun tijdsbesteding. Voorgesteld wordt om deze voorwaarden deels te laten vervallen. Alleen indien een 16- of 17-jarige geen startkwalificatie heeft, dient deze onderwijs te volgen (te voldoen aan de eisen uit de Leerplichtwet 1969, willen de ouders recht op kinderbijslag hebben voor dat kind). De voorgestelde onderdelen a en b van het tweede lid zijn hiertoe ongewijzigd overgenomen uit het huidige tweede lid, onderdelen a en c van artikel 7 van de AKW. Voor een nadere toelichting op de bedoelde eisen van de Leerplichtwet 1969 wordt verwezen naar paragraaf 2.3.5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting. Het wetsvoorstel brengt dus geen wijziging aan in de tijdsbestedingsvoorwaarden voor kinderen van 16 en 17 jaar zónder startkwalificatie, maar schrapt wel de huidige nadere voorwaarden voor kinderen van 16 en 17 jaar mét startkwalificatie.
De SVB voert de bepalingen met betrekking tot de Leerplichtwet 1969 genoemd in het tweede lid, onderdeel a, uit door te reageren op meldingen van de gemeentes waar het kind woont. De beoordeling of ouders zich houden aan de Leerplichtwet 1969 is namelijk opgedragen aan de gemeente. Gemeentes hebben een eigen beleid ten aanzien van de uitvoering van de Leerplichtwet 1969 en bepalen zelf of zij hun bevindingen melden aan de SVB, of dat zij een ander instrument inzetten. Na ontvangst van een melding stopt de SVB de kinderbijslag met ingang van het volgende kwartaal, tenzij het kind voor die tijd weer naar school gaat. De toevoeging van het nieuwe derde lid formaliseert deze procedure.
In het voorgestelde nieuwe vijfde lid, wordt geregeld dat het inkomen van het kind van 16 en 17 jaar bepalend is voor het recht op kinderbijslag. Het voorgestelde nieuwe vijfde lid biedt ook de mogelijkheid om bij of

1912445 02694

krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot het inkomen van het kind. Daarbij zal bijvoorbeeld worden geregeld wat wordt verstaan onder het inkomen van het kind. Indien het kind meer dan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen grensbedrag verdient, bestaat er geen recht meer op kinderbijslag ten behoeve van dat kind. Als een kind van 16 of 17 jaar tot het huishouden van de verzekerde behoort, wordt naast de inkomenstoets uit het vijfde lid, niet tevens gekeken of het kind door de verzekerde wordt onderhouden. Om deze reden wordt voorgesteld het huidige eerste lid hierop aan te passen.
Het huidige vierde lid, onderdeel a, van artikel 7 kan vervallen. Het huidige vierde lid bepaalt dat het inkomen van het kind wordt aangewend voor het onderhoud van het kind. Dit is een verouderde bepaling die sinds de invoering van de forfaitaire bedragen voor het onderhoud niet meer wordt getoetst. Door het stellen van een grens voor het inkomen van het kind is de bepaling ook feitelijk overbodig. Ouders kunnen zelf bepalen of dit eigen inkomen wordt aangewend voor het onderhoud van het kind.
Het huidige vierde lid, onderdeel b, van artikel 7 kan eveneens vervallen. Dat bijdragen aan het onderhoud van het uitwonende kind van ouders en nieuwe partners kunnen worden opgeteld zal worden geregeld in de via het zevende lid van artikel 7 geboden mogelijkheid om een algemene maatregel van bestuur te treffen waarin een bepaling zal worden opgenomen met die strekking.
Het huidige derde lid van artikel 7 van de AKW regelt in welke gevallen ouders recht hebben op dubbele kinderbijslag. Het recht op dubbele kinderbijslag wordt geregeld in het voorgestelde zesde lid. Er is voor gekozen om de voorwaarde dat «het kind grotendeels door de verzekerde wordt onderhouden» te vervangen door de voorwaarde dat de verzekerde «een bijdrage levert aan het onderhoud van het kind die meer bedraagt dan een bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te stellen bedrag».
Het voorgestelde achtste lid komt overeen met het huidige artikel 7, zesde lid, van de AKW. In het huidige zesde lid van artikel 7 is vastgelegd dat wanneer de scholing wordt beëindigd tijdens of bij het begin van een schoolvakantie, dan wel kort voor de schoolvakantie wordt afgesloten met een (eind)examen, de schoolvakantie als onderwijsperiode wordt aangemerkt. Het zal immers vaak niet goed mogelijk zijn wanneer een leerling na de schoolvakantie niet naar school terugkeert, te bepalen wanneer de scholing exact beëindigd is. Dit betekent dan ook dat nu reeds voor deze schoolverlaters recht op kinderbijslag over het derde kwartaal bestaat. Aangezien in het voorgestelde zesde lid de term «onderwijs of beroepsopleiding» wordt gebruikt, is dat vanuit redactionele overwegingen in het voorgestelde achtste lid ook gedaan.

Onderdeel B (artikel 7a)

Het nieuwe artikel 7a regelt de kern van wat tot nu toe is opgenomen in de Regeling tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (de TOG). De verzekerde krijgt recht op dubbele kinderbijslag voor zijn thuiswonende gehandicapte kind van ouder dan drie jaar, maar jonger dan achttien jaar indien het intensieve zorg nodig heeft. In de TOG zijn hierbij vooral van belang de omschrijving van het zogenaamde indicatiebesluit (artikel 1) en artikel 4 waarin wordt beschreven in welke gevallen recht bestaat op de tegemoetkoming.
In artikel 7a van de AKW wordt nu op wetsniveau bepaald dat de zorgbehoefte moet blijken uit een besluit van een indicatieorgaan in de zin van artikel 9a van de AWBZ, of de stichting, bedoeld in artikel 9b, vierde lid, van de AWBZ of een hiermee bij of krachtens amvb gelijk te stellen besluit. Zo zal in deze gedelegeerde regelgeving worden bepaald dat het ook kan gaan om een besluit van een onafhankelijke en daartoe

1912445 02694

deskundige organisatie die kan indiceren dat een kind dat in het buitenland woont eenzelfde zorgbehoefte heeft als een kind in Nederland (artikel 2, tweede lid, van de TOG) of een besluit van een toegelaten ZG-zorgaanbieder met erkende deskundigheid indien er sprake is van een zintuiglijke handicap (artikel 2, derde lid, van de TOG). Tevens zal bij of krachtens amvb worden aangegeven wanneer er sprake is van de vereiste zorgbehoefte, zoals nu omschreven in de artikelen 1 en 2 van de TOG.

Onderdeel C (artikel 11)

Artikel 11 van de AKW is aangepast omwille van de leesbaarheid. Op grond van het huidige artikel 11, eerste lid, van de AKW kan een persoon alleen recht hebben op kinderbijslag, indien deze persoon op de eerste dag van het kalenderkwartaal, dat is de peildatum (1 januari, 1 april, 1 juli en 1 oktober van het desbetreffende jaar), wordt aangemerkt als verzekerde, of indien deze persoon op de peildatum voldoet aan de voorwaarden van artikel 7c van de AKW. Bovendien is voor het recht op kinderbijslag voor een bepaald kwartaal ingevolge artikel 11, tweede lid, van de AKW ook doorslaggevend of op de eerste dag van het desbetreffende kwartaal (de peildatum) wordt voldaan aan de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag zoals opgenomen in artikel 7, en – voor het recht op dubbele kinderbijslag – of wordt voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in artikel 7a indien sprake is van een thuiswonend gehandicapt kind. Ingevolge het derde lid wordt echter bepaald dat de SVB (in afwijking van het tweede lid) naar het eigen inkomen van het 16- en 17-jarige kind over het gehele kalenderkwartaal dient te kijken. Indien het eigen inkomen gedurende het kwartaal een, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te bepalen, grensbedrag overschrijdt, dan bestaat er geen recht meer op kinderbijslag ten behoeve van dat kind over dat kwartaal.

Onderdeel D (artikel 12)

Met dit onderdeel wordt geregeld dat het bedrag van de kinderbijslag per kind niet langer wordt gedifferentieerd naar leeftijd, maar dat in plaats daarvan voor alle kinderen ongeacht de leeftijd van het kind, vanaf 1 juli 2016 70% van het huidige per 1 juli 2012 vastgestelde basiskinderbijslagbedrag geldt. De huidige percentages worden stapsgewijs afgebouwd. Vanaf 1 januari 2017 geldt het nieuwe bij ministeriële regeling te bepalen kinderbijslagbedrag. Omdat nu niet te voorzien is hoe hoog dat bedrag precies is (na de indexaties in 2016) is ervoor gekozen de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de eenmalige bevoegdheid te geven het bedrag bij ministeriële regeling vast te stellen. Dat bedrag zal voor alle kinderen, ongeacht leeftijd, gelijk zijn. Het voorgestelde afbouwpad, opgenomen in het derde lid, kan daarom met ingang van 1 januari 2017 vervallen. Met het vervallen van het derde lid kan ook het vierde lid vervallen omdat het vierde lid verwijst naar het derde lid. Omdat de ministeriële regeling die het basiskinderbijslagbedrag vaststelt met ingang van 1 januari 2017 in werking zal treden, kan het vijfde lid ook vervallen met ingang van 1 januari 2017.

Onderdeel E (artikel 13)

Omdat wordt voorgesteld artikel 12, derde lid, per 1 januari te laten vervallen, kan ook het daarmee samenhangende artikel 13, zevende lid, per die datum vervallen.

1912445 02694

Onderdeel F (artikel 13a)

Deze wijziging regelt het niet-indexeren van het basiskinderbijslagbedrag in juli 2014 en heel 2015. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2 van het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel G (artikel 14)

Artikel 14, eerste lid, AKW bepaalt dat de SVB op aanvraag vaststelt of er recht op kinderbijslag bestaat. Deze aanvraag wordt blijkens het tweede lid ingediend door middel van een door de SVB beschikbaar gesteld aanvraagformulier. Dit geldt als gevolg van deze wijziging ook voor het recht op kinderbijslag op grond van het nieuwe artikel 7a, waarin de uitkering in het kader van de TOG ondergebracht wordt. Daarenboven is in deze regeling bijvoorbeeld nog bepaald dat het zogenaamde indicatiebesluit bij de aanvraag wordt overgelegd, of een hiermee vergelijkbaar document (artikel 6). Om dit ook in het kader van de AKW mogelijk te maken wordt voorgesteld om dienaangaande bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen.

Onderdeel H (artikel 15a)

Aangezien de dubbele kinderbijslag in het nieuwe artikel 7 in het zesde lid is opgenomen dient deze verwijzing te worden aangepast.

Onderdeel I (artikel 41a en 41b)

De artikelen 41a en 41b zijn uitgewerkt. Daarom wordt met dit onderdeel voorgesteld deze artikelen te laten vervallen.

ARTIKEL II ALGEMENE NABESTAANDENWET

Onderdelen A en B, onder 4

In de Wet vereenvoudiging regelingen SVB is onder meer de Anw gewijzigd, waarbij de halfwezenuitkering is geïntegreerd in de nabestaandenuitkering en de halfwezenuitkering als zelfstandige uitkering is opgehouden te bestaan. Bij die wijziging is verzuimd de artikelen 4, eerste lid, en 17, vierde lid (thans vijfde lid), van de Anw aan te passen.

In artikel 4, eerste lid, van de Anw wordt geregeld, dat met de nabestaande gelijk wordt gesteld de persoon, van wie de ex-echtgenoot is overleden (ook wel pseudoweduwe genoemd) en die een alimentatie of andere vergoeding in levensonderhoud van die ex-echtgenoot ontving. Er moet sprake zijn van een verplichting van de ex-echtgenoot ten opzichte van de nabestaande. Om misbruik van de regeling te voorkomen is bepaald, dat de verplichting tot levensonderhoud moet blijken uit een rechterlijk vonnis of een overeenkomst, die is vastgelegd in een notariële akte, een akte mede ondertekend door een advocaat, een akte waarvan aannemelijk is gemaakt dat die tot stand is gekomen door de inzet van een bij de echtscheiding betrokken advocaat of een document dat in overleg tussen de gewezen echtgenoot en de overleden verzekerde door tussenkomst van een bemiddelaar is opgesteld. Verder is de eis gesteld, dat recht op nabestaandenuitkering had moeten bestaan als vond het overlijden plaats op de dag van ontbinding van het huwelijk. De aanspraak van deze nabestaande wordt dus mede beoordeeld naar de omstandigheden op de dag van de echtscheiding.
Door de eis dat de verplichting tot levensonderhoud moet blijken uit een rechterlijk vonnis of een overeenkomst wordt het voor de Sociale verzekeringsbank mogelijk de hoogte van de uitkering tot levenson-

1912445 02694

derhoud vast te stellen. Dit is noodzakelijk voor de vaststelling van de hoogte van de nabestaandenuitkering voor deze nabestaanden op grond van artikel 17, vijfde lid, Anw. In dat artikellid is bepaald dat de brutonabestaandenuitkering voor de met de nabestaande gelijk gestelde persoon niet hoger is dan de door de overleden verzekerde aan de nabestaande verschuldigde uitkering tot levensonderhoud van de nabestaande.

Met de integratie van de halfwezenuitkering in de nabestaandenuitkering voor nabestaanden met een ongehuwd kind van jonger dan 18 jaar ligt het voor de hand bij de vaststelling van het recht op nabestaandenuitkering voor pseudoweduwen (artikel 4 Anw) en bij de vaststelling van de maximale hoogte van de nabestaandenuitkering voor pseudoweduwen (artikel 17, vijfde lid, Anw) rekening te houden met de verplichting levensonderhoud te verschaffen aan de kinderen (kinderalimentatie), respectievelijk de kinderalimentatie mee te laten tellen bij de vaststelling van de hoogte van de nabestaandenuitkering. Dit was vanwege het afzonderlijke recht op de inkomensonafhankelijke halfwezenuitkering ten behoeve van kinderen niet nodig. De in deze onderdelen voorgestelde wijzigingen strekken daartoe.

Volledigheidshalve wordt er nog op gewezen dat in het wetsvoorstel tot regeling van een verzekering voor nabestaanden (Algemene nabestaandenwet), zoals dat in 1995 bij de Tweede Kamer is ingediend, en dat voorzag in een hoge nabestaandenuitkering voor nabestaanden met een kind jonger dan 18 jaar en niet in een zelfstandige halfwezenuitkering, in de bepalingen voor pseudoweduwen ook al rekening was gehouden met de verplichting om kinderalimentatie te betalen (zie Kamerstukken II, 1994/95, 24 169, nr. 2, artikelen 3, onderdeel b, en 16, derde lid). Bij de thans voorgestelde wijzigingen is aangesloten bij de destijds voorgestelde formulering.

Onderdelen B, onder 1 tot en met 3, en C tot en met E

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanvulling in de Anw voor nabestaanden met minderjarige kinderen afgeschaft (zie paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting). De norm voor de nabestaande met een ongehuwd kind jonger dan 18 jaar, wordt gelijkgesteld met die van de nabestaande zonder kinderen. Dit geldt ook voor de vakantie-uitkering. Tevens worden in de betreffende artikelen de verlettering en de verwijzingen daarnaar aangepast.

ARTIKEL III ALGEMENE OUDERDOMSWET

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanvulling in de AOW voor alleenstaande pensioengerechtigden met een kind jonger dan 18 jaar afgeschaft (zie paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting). De norm voor de ongehuwde pensioengerechtigde die een kind heeft jonger dan 18 jaar wordt gelijkgesteld met die van de ongehuwde pensioengerechtigde. Dit geldt ook voor de vakantieuitkering. Tevens worden in de betreffende artikelen de verlettering en de verwijzingen daarnaar aangepast.

ARTIKEL IV TOESLAGENWET

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanvulling in de TW voor alleenstaande ouders afgeschaft (zie paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting). De norm voor de ongehuwde toeslaggerechtigde die een kind heeft jonger dan 18 jaar wordt gelijkgesteld met die van de ongehuwde toeslaggerechtigde.

1912445 02694

Tevens worden in de betreffende artikelen de verlettering en de verwijzingen daarnaar aangepast.

Een bijzondere categorie in de TW betreft de alleenstaande ouder jonger dan 23 jaar. De norm voor jonge alleenstaande ouders is gebaseerd op het referentieminimumloon (rml) van een 23-jarige, terwijl de norm voor alleenstaanden in de TW gebaseerd is op het betreffende jeugd-rml. Hierdoor kan in de TW de inkomensachteruitgang bij overgang naar de norm voor alleenstaanden groter zijn dan 20 procent van het rml. Dit effect wordt echter beperkt door het gegeven dat de TW gemaximeerd is op het dagloon of de uitkeringsgrondslag. Mensen jonger dan 23 jaar zullen vanwege hun leeftijd veelal een relatief laag loon ontvangen. En voor de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet Wajong) geldt dat de grondslag gebaseerd is op het jeugd-rml. Daarnaast krijgen deze mensen wel de volledige alleenstaande-ouderkop (WKB maakt geen onderscheid naar leeftijd van de ouder).

ARTIKEL V WET INKOMENSVOORZIENING OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE WERKLOZE WERKNEMERS

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanvulling in de IOAW voor alleenstaande ouders afgeschaft (zie paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting). De norm voor de alleenstaande werkloze werknemer met een of meer kinderen jonger dan 18 jaar wordt gelijkgesteld met die van de alleenstaande werkloze werknemer zonder kinderen. Tevens wordt in de betreffende artikelen de verlettering en de verwijzingen daarnaar aangepast. Er is niet voor gekozen de «alleenstaande ouder» in zijn geheel uit de IOAW te verwijderen omdat deze categorie voor andere bepalingen van de IOAW (o.a. plicht tot arbeidsinschakeling) nog relevantie heeft.

ARTIKEL VI WET INKOMENSVOORZIENING OUDERE EN GEDEELTELIJK ARBEIDSONGESCHIKTE GEWEZEN ZELFSTANDIGEN

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanvulling in de IOAZ voor alleenstaande ouders afgeschaft (zie paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting). De norm voor de alleenstaande gewezen zelfstandige met een of meer kinderen jonger dan 18 jaar wordt gelijkgesteld met die van de alleenstaande gewezen zelfstandige zonder kinderen. Tevens wordt in de betreffende artikelen de verlettering en de verwijzingen daarnaar aangepast. Er is niet voor gekozen de «alleenstaande ouder» in zijn geheel uit de IOAZ te verwijderen omdat deze categorie voor andere bepalingen van de IOAZ (o.a. plicht tot arbeidsinschakeling) nog relevantie heeft.

ARTIKEL VII WET OP HET KINDGEBONDEN BUDGET

Onderdeel A (artikel 1)

In een nieuw onderdeel d van het eerste lid van artikel 1 is de definitie van drempelinkomen toegevoegd. Deze definitie is gelijkluidend aan de definitie, zoals die is opgenomen in artikel 1, eerste lid, onder f, van de Wet op de zorgtoeslag. Dit begrip komt terug in het nieuwe zevende lid van artikel 2 (zie onderdeel B).

1912445 02694

Onderdeel B (artikel 2)

Eerste lid

Als gevolg van het vernummeren van artikel 7a van de AKW tot artikel 7aa is het noodzakelijk ook de desbetreffende verwijzing in het eerste lid van artikel 2 van de WKB dienovereenkomstig te worden vernummerd.

Tweede lid

Met ingang van 1 januari 2015 worden de bedragen in het kindgebonden budget voor het eerste en tweede kind verhoogd met € 29,– respectievelijk € 510,–. In onderstaande tabel zijn de bedragen per kind en de totale bedragen per gezin opgenomen. Hierdoor is het noodzakelijk de bedragen in artikel 2, tweede lid, WKB aan te passen.

Bedragen vanaf 2015 (per jaar)	Bedrag per kind	Bedrag per gezin
1e kind	€ 1.046	€ 1.046
2e kind	€ 1.046	€ 2.092
3e kind	€ 183	€ 2.275
4e kind	€ 106	€ 2.381
5e kind	€ 106	€ 2.487
6e kind	€ 106	€ 2.593
7e kind	€ 106	€ 2.699

Vierde en vijfde lid

In het Regeerakkoord staat dat de wettelijke regeling voor gratis lesmateriaal in het voortgezet onderwijs wordt afgeschaft. Ouders zijn in principe zelf verantwoordelijk voor de kosten van lesmateriaal. De kosten hiervan bedragen maximaal € 300,– per jaar. Wel worden ouders met een laag inkomen gecompenseerd door middel van een verhoging van het kindgebonden budget. Deze wijziging betreft de gedeeltelijke compensatie voor het afschaffen van het gratis lesmateriaal voor ouders met kinderen in de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar. De extra verhoging bedraagt op jaarbasis € 175,– met ingang van1 augustus in het jaar 2015, zodat het totaalbedrag van de verhoging van het kindgebonden budget voor ouders met kinderen in de leeftijd van 12 tot en met 15 jaar op € 406,– op jaarbasis uitkomt.

De tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten uit de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten voor ouders met minderjarige kinderen die deelnemen aan middelbaar beroepsonderwijs, voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) en niet-bekostigd voortgezet onderwijs wordt afgeschaft. Ouders met kinderen in de leeftijd van 16 en 17 jaar worden gecompenseerd door middel van een verhoging van het kindgebonden budget. De extra verhoging bedraagt € 116,– in het jaar 2015. Daarnaast ontvangen ouders de compensatie voor het afschaffen van het gratis lesmateriaal van € 175,– op jaarbasis met ingang van 1 augustus in het jaar 2015. Het totaalbedrag van de verhoging van het kindgebonden budget voor ouders met kinderen in de leeftijd van 16 en 17 jaar komt hiermee op jaarbasis op € 587,–.

In het kader van het afschaffen van het gratis lesmateriaal zijn het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (hierna: VRK) en het International Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (hierna: IVESCR) van belang.
Het doel van artikel 28, eerste lid, onder b, van het VRK en artikel 13, tweede lid, onder b, van het IVESCR is voor allen beschikbaar en

1912445 02694

toegankelijk voortgezet onderwijs te realiseren. Deze bepalingen zijn geformuleerd in een opdracht aan de overheid. Vanaf de aanvang is de strekking van deze formulering door de Nederlandse overheid zo opgevat dat zij niet in de weg staat aan een zekere beleidsmarge bij de te treffen maatregelen tot verwezenlijking van het doel van algemene beschikbaarheid en toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs. Dat geldt hier in het bijzonder voor de invulling van kosteloos en toegankelijk onderwijs. Als uitgangspunt geldt dat er een zodanige situatie gecreëerd dient te worden dat financiële redenen geen belemmering voor de toegang tot het onderwijs vormen. Een eventueel niet volledige compensatie voor ouders betekent niet dat zij daardoor gelijk financieel beperkt zijn in het aanschaffen van lesmateriaal. Ouders met een minimuminkomen zullen op grond van de WKB meer (of volledig) gecompenseerd worden dan ouders met een hoger inkomen. Op de hoogte van de compensatie voor minder draagkrachtige ouders wordt in deze toelichting (paragraaf 2.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting) nader ingegaan. Het niet-volledig compenseren voor lesmateriaal zal voor meer draagkrachtige ouders geen belemmering zijn voor de toegankelijkheid van het onderwijs van hun kind.

Zesde lid

In het nieuwe zesde lid van artikel 2 is de zogenaamde alleenstaande-ouderkop van € 2.800,– per berekeningsjaar opgenomen. De alleenstaande-ouderkop binnen het kindgebonden budget komt in de plaats van de aanvulling in de minimumregelingen voor alleenstaande ouders en de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting in de inkomstenbelasting. De alleenstaande-ouderkop is vormgegeven als een verhoging van het kindgebonden budget, zoals die ook geldt voor kinderen die de leeftijd van 12 jaar hebben bereikt (vergelijk artikel 2, derde, vierde en vijfde lid WKB).

De WKB valt onder de reikwijdte van de Awir. Dit betekent dat het begrippenkader van de Awir, zoals het partnerbegrip dat is opgenomen in artikel 3 van de Awir, van toepassing is.[21]
Aanspraak op de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget heeft derhalve een alleenstaande ouder, die geen partner in de zin van de Awir heeft.

Zevende lid

In het regeerakkoord (pagina 65 onder punt (4)) is vermeld dat de inkomensgrens tot waar het volledige bedrag aan kindgebonden budget wordt ontvangen, wordt verlaagd tot de inkomensgrens die in de Wet op de zorgtoeslag is opgenomen (dit is het drempelinkomen dat in artikel 1 WKB wordt opgenomen, zie ook artikel VIII, onderdeel A). Die inkomensgrens ligt thans op het bedrag van € 26.147,–. Als gevolg van de voorgestelde wijziging (in combinatie met de in onderdeel A opgenomen wijziging) zal de inkomensgrens voor het jaar 2015 op € 19.767,– uitkomen.
Bij een toetsingsinkomen van meer dan € 19.767,– wordt de som van de bedragen aan kindgebonden budget waarop recht bestaat op grond van het tweede, vierde, vijfde en zesde lid van artikel 2 verminderd met 7,6% van het verschil tussen het toetsingsinkomen en € 19.767,–.

[21] Op grond van artikel 1, derde lid, van de Wet op het kindgebonden budget is artikel 4 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, dat een definitie van «kind» bevat, niet van toepassing

1912445 02694

De alleenstaande-ouderkop uit het zesde lid wordt betrokken in de som van de bedragen aan kindgebonden budget waarop recht bestaat en dus ook in de vermindering daarvan indien de inkomensgrens wordt overschreden. Dit betekent dat de alleenstaande-ouderkop afneemt naarmate het toetsingsinkomen van de alleenstaande ouder toeneemt ten opzichte van de inkomensgrens.

Elfde en twaalfde lid

Deze wijzigingen betreffen aanpassingen van de verwijzingen naar de bedragen genoemd in artikel 2, zesde en zevende lid (nieuw).

Onderdelen C (artikel 3, eerste en derde lid) en D (artikel 7)

Deze wijzigingen betreffen aanpassingen van de verwijzingen naar de bedragen genoemd in artikel 2, tweede, vierde, vijfde, zesde en zevende lid.

ARTIKEL VIII WET WERK EN BIJSTAND

Met de voorgestelde wijziging wordt de aanvulling in de bijstand voor alleenstaande ouders afgeschaft (zie paragraaf 2.1 van het algemene deel van deze toelichting voor een nadere toelichting). De normen voor alleenstaande ouders worden gelijkgesteld met die van alleenstaanden. Vandaar dat in de betreffende artikelen de aparte normen voor alleenstaande ouders kunnen vervallen. Tevens worden in de betreffende artikelen de verlettering en de verwijzingen daarnaar aangepast. Er is om meerdere redenen niet voor gekozen de categorie «alleenstaande ouder» in zijn geheel uit de WWB te verwijderen. Deze categorie heeft nog relevantie voor andere bepalingen van de WWB onder meer in verband met de plicht tot arbeidsinschakeling van alleenstaande ouders en de voorwaardelijke inkomensvrijlating ingeval zij inkomen uit arbeid verwerven. Daarnaast is de categorie «alleenstaande ouder» medebepalend voor de afbakening van het begrip «gezin» als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van de WWB. De alleenstaande ouder draagt als gezinshoofd de volledige zorg voor de tot zijn last komende kinderen. De bijstand wordt zowel voor paren met kinderen als voor alleenstaande ouders mede ten behoeve van het levensonderhoud van die kinderen verstrekt. Dat blijft zo. Kinderen hebben als gezinsleden geen zelfstandig recht op bijstand. Omdat de bijstand als gezinsbijstand wordt verstrekt dienen de middelen van alle gezinsleden in beginsel in aanmerking te worden genomen. Een voorbeeld hiervan is kinderalimentatie. Dit sluit aan bij het complementaire karakter van de bijstand. In lijn hiermee brengt dit wetsvoorstel geen wijziging in het verhaal van bijstand op degene die zijn onderhoudsplicht jegens zijn minderjarige kind niet of niet behoorlijk nakomt.

ARTIKEL IX WET INKOMSTENBELASTING 2001

Onderdeel A (artikel 6.1)

In artikel 6.1, tweede lid, van de Wet IB 2001 is een limitatieve opsomming gegeven van hetgeen tot de persoonsgebonden aftrekposten behoort. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen met ingang van 1 januari 2015, kan artikel 6.1, tweede lid, onderdeel c, van de Wet IB 2001 waarin de uitgaven voor levensonderhoud van kinderen (afdeling 6.4 van de Wet IB 2001) als persoonsgebonden aftrekpost zijn aangemerkt ook per die datum vervallen. Bij deze wijziging is rekening gehouden met de per 2014 voorgenomen wijziging

1912445 02694

van artikel 6.1 van de Wet IB 2001 als gevolg van het vervallen van de aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten.

Onderdeel B (afdeling 6.4)

In afdeling 6.4 (artikelen 6.13 tot en met 6.15) van de Wet IB 2001 is de aftrekbaarheid van de uitgaven voor levensonderhoud van kinderen geregeld. Met het vervallen van de aftrek van uitgaven voor levensonderhoud van kinderen per 1 januari 2015, kan de gehele afdeling 6.4 van de Wet IB 2001 vervallen.

Onderdeel C (artikel 8.2)

In artikel 8.2 van de Wet IB 2001 is een limitatieve opsomming gegeven van hetgeen tot de standaardheffingskorting behoort. Met het vervallen van de ouderschapsverlofkorting en de alleenstaande-ouderkorting met ingang van 1 januari 2015, kan artikel 8.2, onderdelen f en g, van de Wet IB 2001 waarin deze kortingen als onderdeel van de standaardheffingskorting zijn aangemerkt ook per die datum vervallen.

Onderdeel D (artikel 8.9)

In artikel 8.9, eerste lid, van de Wet IB 2001 waarin de verhoging van het maximum van de gecombineerde heffingskorting bij de minstverdienende partner is opgenomen, wordt de ouderschapsverlofkorting mede tot het zogenoemde toetsniveau gerekend. Met het vervallen van de ouderschapsverlofkorting kan deze korting niet langer tot het toetsniveau worden gerekend en dient artikel 8.9, eerste lid, van de Wet IB 2001 overeenkomstig te worden aangepast.

Onderdeel E (artikelen 8.14b en 8.15)

In artikel 8.14b van de Wet IB 2001 zijn de voorwaarden voor het toepassen van de ouderschapsverlofkorting opgenomen. In artikel 8.15 van de Wet IB 2001 zijn de voorwaarden voor het toepassen van de alleenstaande-ouderkorting opgenomen. Met het vervallen van de ouderschapsverlofkorting en de alleenstaande-ouderkorting per 1 januari 2015, kunnen beide genoemde bepalingen vervallen.

Onderdeel F (artikel 10.1)

In artikel 10.1 van de Wet IB 2001 is de aanpassing van bedragen met de jaarlijkse inflatiecorrectie geregeld voor de in dat artikel genoemde bepalingen. Met het vervallen van de alleenstaande-ouderkorting per 1 januari 2015 kan de verwijzing naar artikel 8.15 van de Wet IB 2001 per die datum vervallen.

ARTIKEL X WET STUDIEFINANCIERING 2000

Ook de studiefinanciering kent een toeslag voor eenoudergezinnen. Deze heeft tot doel de toegankelijkheid van het onderwijs voor alleenstaande ouders te bevorderen. Deze toeslag is met € 5.467 per jaar hoger dan de aanvulling in de minimumregelingen en wordt daarom verminderd met het bedrag van de nieuwe alleenstaande-ouderkop. Dit voorkomt dat deze groep dubbel gecompenseerd wordt, namelijk door zowel de alleenstaande-ouderkop als door de toeslag voor eenoudergezinnen uit de studiefinanciering. Voor studerende alleenstaande ouders verandert er financieel gezien dus niets. Zij ontvangen straks uit het kindgebonden budget de alleenstaande-ouderkop en uit de studiefinanciering de verlaagde toeslag voor eenoudergezinnen. Die twee toeslagen zijn bij

1912445 02694

elkaar even hoog als de huidige toeslag voor eenoudergezinnen uit de studiefinanciering.

Daarnaast worden de bepalingen met een verwijzing naar de alleenstaande-ouderkorting aangepast aangezien de alleenstaande-ouderkorting komt te vervallen.

ARTIKEL XI WETBOEK VAN BURGERLIJKE RECHTSVORDERING

De wijziging van artikel 475d van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (hierna: Rv), die is opgesteld in overeenstemming met de Minister van Veiligheid en Justitie, 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.

ARTIKEL XII OVERGANGSRECHT ALGEMENE KINDERBIJSLAGWET

Op tegemoetkomingen op grond van de TOG is het merendeel van de bepalingen van de AKW al van overeenkomstige toepassing (artikel 8 van de TOG). Ook om uitvoeringstechnische redenen is het daarom aangewezen om deze bestaande tegemoetkomingen na inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, aan te merken als kinderbijslag als bedoeld in artikel 7a van de AKW. Artikel XII voorziet hierin.

ARTIKEL XIII OVERGANGSRECHT WETBOEK VAN BURGERLIJKE RECHTSVORDERING

Teneinde te voorkomen dat bestaande schuldsaneringsregelingen opengebroken moeten worden, geldt de onderhavige wijziging van artikel 475d Rv niet voor de schuldenaar op wie op de dag voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van deze wijziging van artikel 475d de schuldsanering op grond van de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen van toepassing is, gedurende de periode dat uitvoering wordt gegeven aan die schuldsaneringsregeling natuurlijke personen.
Mocht minimaal één dag voor de inwerkingtreding van de wijzigingen die worden doorgevoerd in artikel 475d Rv reeds beslag zijn gelegd overeenkomstig het bepaalde in Boek 2 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dan wordt het geldende recht omwille van de rechtszekerheid geëerbiedigd. Als na de inwerkingtreding van artikel XII beslag wordt gelegd, dan is daarop uiteraard artikel 475d Rv met inbegrip van de alsdan in werking getreden wijzigingen onverkort van toepassing.

ARTIKEL XIV INWERKINGTREDING

De in dit wetsvoorstel opgenomen maatregelen zullen in werking treden met ingang van 1 januari 2015, met uitzondering van artikel I, onderdelen A tot en met G, artikel II, onderdelen A en B, vierde subonderdeel en artikel VII, onderdeel B, derde en vierde subonderdeel.

Artikel I, onderdelen A, C, D, F en H zal op 1 juli 2014 in werking treden. Het betreft hier onder andere het gedeeltelijk vervallen van de tijdbestedingsvoorwaarden voor 16- en 17-jarigen en het afschaffen van de inkomenstoets voor uitwonende kinderen onder de 16 jaar in de AKW (artikel I, onderdeel A), het herschrijven van artikel 11 AKW omwille van de leesbaarheid (artikel I, onderdeel C), het verlagen van de kinderbijslagbedragen naar de bedragen van de jongste leeftijdscategorie (artikel I, onderdeel D), het niet indexeren van de kinderbijslag (artikel I,

1912445 02694

onderdeel F) en het aanpassen van een verwijzing naar (het nieuwe) artikel 7 (artikel I, onderdeel H).

Artikel I, onderdelen B en G, zal op 1 juli 2015 in werking treden. Deze onderdelen regelen het integreren van de TOG in de AKW.

Artikel I, onderdeel E, betreffende het vervallen van artikel 13, zevende lid, AKW, zal op 1 januari 2017 in werking treden.

Artikel II, onderdelen A en B, vierde subonderdeel, zal in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst. Het betreft wijzigingen die samenhangen met de wijziging van de Anw in de Wet vereenvoudiging regelingen SVB waarbij de halfwezenuitkering als zelfstandige uitkering is opgehouden te bestaan en is geïntegreerd in de nabestaandenuitkering. Deze artikelonderdelen werken terug tot en met 1 juli 2013 voor zover het personen betreft die voor de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de Wet vereenvoudiging regelingen SVB is geplaatst nog geen recht hadden op een halfwezenuitkering (nieuwe gevallen) en tot en met 1 oktober 2013 voor zover het personen betreft die voor genoemde datum wel recht hadden op een halfwezenuitkering (bestaande gevallen).

Artikel VII, onderdeel B, derde en vierde subonderdeel, betreffende de verhoging van de bedragen in het kindgebonden budget voor kinderen van 12 tot en met 17 jaar in verband met het afschaffen van de tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten alsmede het afschaffen van de gratis schoolboeken, zal met ingang van 1 augustus 2015 in werking treden, mits de WTOS 17– en de wettelijke regeling voor gratis schoolboeken middels bovengenoemd wetsvoorstel van het Ministerie van OCW zijn afgeschaft.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondertekent deze memorie van toelichting mede namens de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher