

Vergaderjaar 2013–2014

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)

F

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 juni 2014

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de nadere en aanvullende vragen die de fracties van de PvdA, CDA, SP en GroenLinks hebben gesteld na het ontvangen van de memorie van antwoord.

De leden van de PvdA-fractie bedanken de regering voor de beantwoording van de vragen uit het voorlopig verslag. Deze leden hebben echter nog nadere vragen over de inkomenseffecten en over artikel 12 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Deze leden hebben nog een aanvullende vraag.

De leden van de SP-fractie danken de regering voor de antwoorden in de memorie van antwoord op de door deze leden gestelde vragen. Deze leden hebben naar aanleiding daarvan enkele nadere vragen en een aanvullende vraag.

De leden van de fractie van GroenLinks stellen nog een enkele vraag en sluiten zich aan bij enkele vragen van de fracties van de PvdA, CDA en SP.

In het onderstaande gaat de regering in op de nadere en aanvullende vragen en opmerkingen van de verschillende fracties.

Het wetsvoorstel betreft deels wetten die onder de verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap vallen. De inhoud van deze nadere memorie van antwoord wordt u mede namens hen aangeboden.

2. Toelichting per maatregel – Alleenstaande ouders

De leden van de SP-fractie en de GroenLinks-fractie vragen de Minister welk aantal minderjarige kinderen met kans op armoede bij het genoemde percentage voor 2012 behoort, zoals vermeld in de memorie van antwoord en welke percentages bij de aantallen genoemd voor 2011 en

2012 behoren. Daarnaast vragen de leden ook of de Minister een inschatting kan geven over het aantal en percentage van minderjarige kinderen met kans op armoede voor 2013.

Het Armoedesignalement 2013¹ van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) laat zien dat in 2011 10,3 procent – 344 duizend – van de minderjarige kinderen behoorde tot de groep met een laag inkomen. In 2012 was dit volgens dezelfde definitie 11,8 procent oftewel 391 duizend minderjarige kinderen.

Het CBS en het SCP verwachten dat het aantal huishoudens met een laag inkomen in 2013 verder zal oplopen, met circa 0,1 tot 0,5 procentpunt.

3. Financiële gevolgen

De leden van de fracties van het CDA en GroenLinks zien dat met de tabel en de puntenwolk op pagina 15 van de memorie van antwoord uitsluitend het effect van het begrotingsakkoord ten opzichte van de initiële kabinetsplannen getoond is. Deze leden ontvangen graag dezelfde tabel en puntenwolk, maar dan van het effect van het voorliggende voorstel ten opzichte van de huidige situatie.

Het is juist dat met de tabel en de puntenwolk op pagina 15 van de memorie van antwoord het effect van de wijzigingen ten gevolge van de Begrotingsafspraken 2014 ten opzichte van het initiële wetsvoorstel getoond is. Dezelfde tabel en puntenwolk, maar dan van het voorliggende voorstel ten opzichte van de huidige situatie (dat wil zeggen de situatie zonder invoering van het wetsvoorstel) zijn hieronder getoond. Deze komen precies overeen met tabel 8 en figuur 1 in de eerste nota van wijziging bij dit wetsvoorstel.

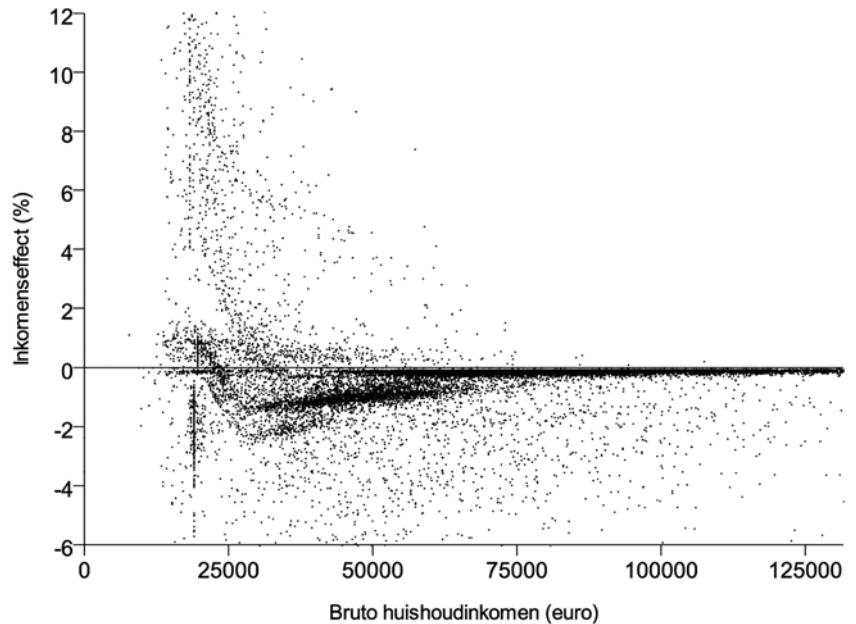
Tabel 1. Inkomenseffecten brede hervorming kindregelingen voor betroffen huishoudens (2017)

	< -5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	0 tot 2%	2 tot 5%	> 5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x 1000)
<i>Inkomenshoogte</i>									
Minimum	1%	25%	38%	14%	3%	19%	100%	-1¼%	160
- <i>wv. allst. Ouders</i>	2%	32%	38%	2%	3%	24%	100%	-1¼%	130
- <i>wv. Paren</i>		3%	35%	62%			100%	+¼%	30
Minimum-modaal	4%	8%	35%	22%	9%	22%	100%	+¼%	250
1x-1,5x modaal	4%	8%	78%	7%	2%	1%	100%	-1%	400
1,5x-2x modaal	2%	5%	90%	2%	1%	0%	100%	-¼%	460
2x-3x modaal	1%	5%	94%				100%	-¼%	510
> 3x modaal	1%	4%	95%				100%	0%	290
<i>Huishoudtype¹</i>									
Alleenst. Ouders	4%	19%	26%	15%	10%	26%	100%	+¼%	350
Alleenverd. Mk	1%	7%	83%	10%	0%		100%	-¼%	310
Tweeverd. Mk	0%	2%	95%	2%	0%		100%	-¼%	1.330
Geen thuisw. kind.	22%	43%	34%	0%			100%	-2¾%	90
<i>Aantal thuisw. kinderen</i>									
1 kind	1%	11%	76%	3%	3%	6%	100%	0%	810
2 kinderen	1%	2%	85%	8%	1%	4%	100%	-¼%	870
3 kinderen	1%	3%	85%	8%	1%	3%	100%	-¼%	240
> 3 kinderen	2%	5%	82%	8%	2%	2%	100%	-½%	60
<i>Totaal</i>	2%	7%	79%	6%	2%	4%	100%	-¼%	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».

¹ Armoedesignalement 2013, CBS en SCP, Den Haag 2013.

Figuur 1. Inkomenseffecten brede hervorming kindregelingen voor betroffen huishoudens (2017)



De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering om het cumulatieve effect van de verschillende maatregelen (afschaffing van de Wtcg, wijziging van de Wwb en de invoering van de participatiewet etc.) weer te geven.

De samenhangende gevolgen van de maatregelen op de koopkracht worden jaarlijks in beeld gebracht in de begroting van SZW. Deze koopkrachtplaatjes geven een goed beeld van de stapelingseffecten van alle maatregelen die leiden tot inkomenseffecten van de afgelopen en komende jaren. Zo was het effect van het afschaffen van de Wtcg in samenhang met andere maatregelen weergegeven in het koopkrachtbeeld van 2014.

De maatregelen in het voorliggende wetsvoorstel zullen met name in 2015 in werking treden en dus in samenhang met andere maatregelen zichtbaar worden in de koopkrachtontwikkeling in 2015. Dit zal weergegeven worden in de begroting van SZW voor 2015.

Daarnaast is er ook samenhang met maatregelen die niet direct in het koopkrachtbeeld terugkomen, zoals wijzigingen in voorzieningen als de AWBZ, of maatregelen die zeer specifieke groepen raken, waarvoor individueel maatwerk nodig is. Om dit in beeld te brengen is er, sinds de begroting van SZW voor 2014, de stapelingsmonitor. Hierin wordt met behulp van een integraal bestand van het CBS de stapeling van regelingen binnen een huishouden in kaart gebracht. Ook hierover zal in de begroting van SZW voor 2015 gerapporteerd worden.

4. Inkomenseffecten

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie waarderen het uitgangspunt van de regering bij de versoering van de kindregelingen dat *«de overheid inkomensondersteuning blijft bieden waar deze het*

*hardste nodig is.»*² Het is de leden echter nog niet helder hoe de regering bepaalt welke groepen de ondersteuning het hardst nodig hebben. De leden vragen de regering toelichting te geven aan hoe bepaald wordt waar de overheidsondersteuning «het hardst nodig is».

De regering heeft met de bedoelde definitie van wanneer overheidsondersteuning nodig is, niet op een specifieke beleidsmatige definitie geduid. Bedoeld is aan te geven wat één van de denkrichtingen is achter het wetsvoorstel. De inkomensondersteuning wordt meer gericht op gezinnen met lage inkomens door het kindgebonden budget voor hen te verhogen. Hierbij is geen vastomlijnde definitie van een laag inkomen te geven, omdat het precieze recht op kindgebonden budget afhankelijk is van de specifieke situatie. Maar in den brede kan gesteld worden dat door het versoberen van de generieke ondersteuning (middels het niet-indexeren van de kinderbijslag), het verhogen van de kindbedragen in het kindgebonden budget en het verlagen van de inkomensgrens in het kindgebonden budget, de middelen meer gericht worden op de laagste inkomensgroepen. Waar precies de grenzen voor de verschillende regelingen liggen, is een beleidsmatige afweging.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks merken op dat de memorie van antwoord aangeeft over de definitie van «gezin op het minimum» dat dit een inkomen tot 101% van het geldende sociaal minimum betreft, waarbij dat overwegend een bijstandsuitkering is. Deze leden vragen of hier mogelijk een schrijffout geslopen is in de beantwoording; of niet 110% bedoeld was. Voorts vragen zij de regering welk bedrag per maand dit betreft (vanaf juli 2014).

Er is geen schrijffout geslopen in de beantwoording op dit punt; de genoemde 101% is juist. Voor de duidelijkheid zij hier opgemerkt dat de bedoelde definitie van «gezin op het minimum» geen beleidsmatige definitie is, maar uitsluitend gebruikt wordt bij het indelen van huishoudens naar inkomenshoogte voor tabellen met inkomenseffecten of koopkrachtontwikkelingen. Het bedoelde sociaal minimum (de netto bijstandsuitkering) is momenteel (voor 21 jaar tot pensioengerechtigde leeftijd) € 948,18 per maand voor een alleenstaande, € 1.219,09 per maand voor een alleenstaande ouder en € 1.354,54 per maand voor een paar. Dit zijn de bedragen per januari 2014. De grens van 101% wordt dus gelegd bij netto inkomens van respectievelijk € 957,66, € 1.231,28 en € 1.368,09. Voor de berekening van de inkomenseffecten van het wetsvoorstel is gekeken naar de situatie in 2017, met de dan geldende bedragen, op basis van de doorrekening van het regeerakkoord door het CPB. Overigens wordt in de praktijk van de berekening van inkomenseffecten altijd gekeken op jaarbasis.

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks merken op dat het inkomen van alleenstaande ouders vanzelfsprekend niet alleen via voorliggend wetsvoorstel wordt beïnvloed. Deze leden verzoeken de regering aan te geven hoe de inkomenseffecten kunnen worden beperkt, al dan niet via de kindregelingen.

Het is juist dat het besteedbare inkomen van gezinnen met kinderen, en dus ook van alleenstaande ouders, niet alleen door het voorliggende wetsvoorstel wordt beïnvloed. Ook tal van maatregelen die niet specifiek gezinnen met kinderen betreffen, hebben invloed. Daarnaast zijn er ontwikkelingen waar de regering geen directe invloed op heeft, zoals de loon- en prijsontwikkeling. Uiteindelijk komt dit allemaal samen in het totale koopkrachtbeeld. Komende augustus zal de regering dit koopkracht-

² Kamerstukken I 2013/14, 33 716, D, pagina 25.

beeld wegen in haar besluitvorming voor de begroting van de komende jaren, waarbij ook bijzondere aandacht zal zijn voor de koopkrachtontwikkeling van alleenstaande ouders in sociaal-minimumuitkeringen.

5. Commentaar

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een reactie op het artikel van mr. A. Roelvink-Verhoeff in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht³ en in het bijzonder op de vijf geformuleerde conclusies.

De regering heeft met interesse kennis genomen van het artikel van mr. A. Roelvink-Verhoeff. De regering is van mening dat ouders in eerste instantie zelf (financieel) verantwoordelijk zijn voor hun kinderen, ook na de scheiding. Wettelijk gezien hebben beide ouders zorgplicht, daarbij maakt het niet uit of men getrouwd en samenwonend of gescheiden is. Deze wettelijk geregelde zorgplicht is ook geldig voor de kosten en de wezenlijke verzorging van een kind. Deze zorg is van twee factoren afhankelijk, namelijk van de draagkracht van de onderhoudsplichtige en van de behoefte van het kind. Met het stelsel van kindregelingen probeert de overheid ouders hierbij te ondersteunen – en niet de rol van ouders over te nemen – door het bieden van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen, en het mogelijk maken van de combinatie van werk en zorg voor kinderen.

In het artikel van mr. A. Roelvink-Verhoeff wordt een vijftal conclusies getrokken. Ten eerste wordt gesteld dat voor ouders, na de hervorming van het stelsel de voorliggende inkomensondersteuning een grotere rol zullen laten spelen bij het maken van de keuze voor het verblijf van het kind. De regering erkent dat overheidstegemoetkomingen een (beperkte) rol kunnen spelen bij de keuze voor het verblijf van een kind, maar dit zal geen doorslaggevende factor zijn. Op het moment dat er een keuze gemaakt moet worden over het hoofdverblijf van het kind of kinderen zullen veel factoren meewegen zoals de vraag hoeveel beide ouders werken, de voorkeuren van het kind, en welke ouder voor de scheiding de meeste zorgtaken had. Indien ouders hier onderling geen afspraken over kunnen maken, zal de rechter in het uiterste geval een knoop doorhakken. De rechter zal zich daarbij richten op de belangen van het kind.

Ten tweede wordt de conclusie getrokken dat het twijfelachtig is of het gewenste effect wordt bereikt voor zover het de arbeidsparticipatie van de alleenstaande ouder betreft.

De regering vindt het niet goed te rechtvaardigen dat de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders in de bijstand aanzienlijk hoger is dan voor werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen. Dit zorgt er bovendien voor dat het voor alleenstaande ouders in de bijstand niet of nauwelijks loont om te gaan werken. Op dit moment gaan alleenstaande ouders er in inkomen op achteruit zodra ze vanuit de bijstand vier dagen of minder tegen het minimumloon gaan werken. Daarom wordt de ondersteuning voor alleenstaande ouders onafhankelijk van de vraag of de ouders al dan niet bijstand ontvangt. Dit maakt de stap naar werk aantrekkelijker voor alleenstaande ouders in de bijstand. Hoewel de regering erkent dat 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. De regering verwacht dat het oplossen van de armoedeval tot een verhoging van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders zal leiden.

³ Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht (FJR) 2014/30, d.d. 24 april 2014.

Ten derde stelt mr. A. Roelvink-Verhoeff dat het onderbrengen van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget het karakter doet veranderen. De alleenstaande-ouderkop dient daarmee te worden beschouwd als een tegemoetkoming in de kosten van kinderen die het eigen aandeel van de ouders in die kosten en daarmee de behoefte van een kind aan een bijdrage in het levensonderhoud doet verminderen. Met het onderbrengen van de alleenstaande-ouderkop in het kindgebonden budget verandert het karakter ten opzichte van de huidige situatie. Het wetsvoorstel brengt echter geen wijzigingen met zich mee in de wijze waarop kinderalimentatie in de bijstandsverlening wordt betrokken. De norm voor alleenstaande ouders verdwijnt weliswaar, maar de categorie «alleenstaande ouder» blijft wel bestaan in de WWB. Ook blijft de categorie «alleenstaande ouder» medebepalend voor de afbakening van het begrip «gezin» in 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. Ten laste komende 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, waaronder ook de kinderalimentatie.

De vierde conclusie luidt dat het rapport over de Kosten van kinderen, dat een grote rol speelt bij het begroten van de behoeften van kinderen, toe is aan een herziening. De regering onderkent dat sinds het verschijnen van het rapport over de Kosten van kinderen, grote wijzigingen doorgevoerd zijn en zullen worden in het stelsel van kindregelingen. De regering zal daarom met betrokken partijen in gesprek gaan om de mogelijkheden voor het actualiseren van het rapport te verkennen.

Tenslotte pleit mr. A. Roelvink-Verhoeff voor een grondigere herziening van de kindregelingen, waarbij een met de kinderalimentatie samenhangend systeem wordt nagestreefd. Ouders zijn als eerste verantwoordelijk en aansprakelijk voor de zorg van hun kinderen. Hun moet dan ook de vrijheid geboden worden om na een scheiding de zorgtaken onderling te verdelen. Pas indien ouders niet onderling tot afspraken kunnen komen, zal de rechterlijke macht hier in het uiterste geval een oordeel over vellen. De definitieve bepaling van kinderalimentatie is uiteindelijk aan de rechtelijke macht voorbehouden, waarbij zoveel mogelijk de onderling overeengekomen afspraken tussen de ouders worden gevolgd. Daarnaast is het bepalen van het alimentatiebedrag sterk afhankelijk van de situatie waarin het gezin zich op dat moment bevindt. Het is dan ook van belang dat er maatwerk wordt geleverd – maatwerk dat de overheid niet kan leveren in een breed stelsel van kindregelingen. Conform de Regeling Periodiek Evaluatie (RPE) worden de artikelen van de begroting periodiek doorgelicht. Volgens de planning zal artikel 10 (tegemoetkoming ouders, waaronder AKW en WKB) in 2018 worden doorgelicht. De evaluatie van het wetsvoorstel zal daarin meelopen.

6. Overige vragen

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de regering in toekomst bij dit type veranderingen een experiment kan uitvoeren waarbij de mening van het kind actief opgehaald wordt, zoals het consulteren van de Vereniging Nationale Jeugdraad (NJR) of een child-impact assessment.

De regering is voorstander van het actief ophalen van de mening van kinderen en onderschrijft de richtlijnen zoals verwoord in het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind. Zo heeft de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport als coördinerend bewindspersoon

regulier overleg met het kinderrechtencollectief. Verder worden regelmatig onderwerpen ter consultatie voorgelegd aan de NJR. Participatie bij besluitvorming is een belangrijke informatiebron. Ook de kinderombudsman geeft gevraagd en ongevraagd advies en geeft zo een stem aan de kinderen. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek «Kinderen in armoede in Nederland»⁴.

Daarnaast worden regelmatig voorstellen voor wet- en regelgeving voor internetconsultatie aangeboden, zoals bijvoorbeeld ook is gebeurd bij de uitwerking van een onderdeel van dit wetsvoorstel in lagere regelgeving⁵. Dit geeft ook kinderen en organisaties die hen vertegenwoordigen de gelegenheid hun mening naar voren te brengen.

Een verplicht child-impact assessment⁶ acht de regering echter niet gewenst, omdat daarmee een onnodige toename van administratieve druk gecreëerd zou kunnen worden.

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

⁴ <http://www.dekinderombudsman.nl/96/jongeren/alles-over/armoede/?id=250>.

⁵ http://www.internetconsultatie.nl/aanscherping_voorwaarden_dubbele_kinderbijslag.

⁶ Zie bijvoorbeeld http://www.unicef.org/csr/css/Children_s_Rights_in_Impact_Assessments_Web_161213.pdf.