

Vergaderjaar 2015–2016

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. 37

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 februari 2016

In mijn brief van 22 april 2015¹ heb ik uw Kamer geïnformeerd over de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen voor kinderalimentatie. In het daaropvolgende algemeen overleg van 3 juni 2015 heb ik uw Kamer toegezegd de gevolgen van de Wet hervorming kindregelingen kwalitatief te monitoren door in gesprek te blijven met het veld en uw Kamer te informeren nadat de Hoge Raad zich heeft uitgesproken naar aanleiding van de gestelde prejudiciële vragen.

Ook heeft de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de procedurevergadering van 27 oktober 2015 mij een reactie op de uitspraak van de Hoge Raad gevraagd. Met deze brief kom ik, na overleg met de Minister van Veiligheid en Justitie en de Staatssecretaris van Financiën, aan het verzoek van de vaste commissie tegemoet en geef ik uitvoering aan mijn eerder gedane toezegging.

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

¹ Kamerstuk 33 716, nr. 32.

Aanleiding

De Wet hervorming kindregelingen (WHK) heeft gevolgen voor de vaststelling van kinderalimentatie². De verhoging van het kindgebonden budget met de alleenstaande ouderkop is de maatregel uit de WHK die de grootste invloed heeft op de vaststelling van kinderalimentatie. De Expertgroep Alimentatienormen rekende sinds 2013 het kindgebonden budget toe aan de behoefte van het kind en heeft aanbevolen met ingang van 1 januari 2015 de alleenstaande ouderkop, als onderdeel van het kindgebonden budget, toe te rekenen aan de behoefte van het kind. In de rechtspraak zijn er verschillende opvattingen naar voren gebracht over de wijze waarop rekening gehouden moet worden met het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop bij de vaststelling van de verschuldigde bijdrage in de kosten van verzorging en opvoeding van kinderen (kinderalimentatie). Hierdoor ontstonden op dit punt verschillen in de berekening van kinderalimentatie. Gelet hierop heeft het gerechtshof Den Haag op 3 juni 2015³ prejudiciële vragen gesteld aan de Hoge Raad.

Gevraagd is of bij de bepaling van de door de ouders verschuldigde onderhoudsbijdrage voor hun minderjarige kinderen het kindgebonden budget, inclusief de alleenstaande ouderkop, in mindering dient te worden gebracht op de behoefte van de kinderen of dat dit in aanmerking dient te worden genomen bij het vaststellen van de draagkracht van de ouder die het kindgebonden budget ontvangt. Voorts is gevraagd, indien onderscheid moet worden gemaakt tussen de alleenstaande ouderkop en het overige deel van het kindgebonden budget, op welke wijze rekening moet worden gehouden met de alleenstaande ouderkop en op welke wijze met het overige deel van het kindgebonden budget.

De Hoge Raad heeft op 9 oktober 2015 uitspraak gedaan⁴. Door de Hoge Raad is aangegeven dat het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop de behoefte van het kind niet verminderen en dat de behoefte wordt gevormd door wat het kind nodig heeft. Het bestaan van voornoemde regelingen laat onverlet dat het aan de ouders is om in de behoefte van hun kind te voorzien. Met het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop is volgens de Hoge Raad beoogd de verzorgende ouder, respectievelijk de verzorgende alleenstaande ouder, inkomensondersteuning te bieden om in de behoefte van zijn kind of kinderen te voorzien. Deze tegemoetkomingen verhogen volgens de Hoge Raad dan ook de draagkracht van de verzorgende (alleenstaande) ouder. Het antwoord luidt derhalve dat het kindgebonden budget en de daarvan deel uitmakende alleenstaande ouderkop niet in aanmerking dienen te worden genomen bij de bepaling van de behoefte van het kind, maar bij de berekening van de draagkracht van de ouder die het kindgebonden budget ontvangt. Daar de alleenstaande ouderkop en het overige deel van het kindgebonden budget dezelfde aard en strekking hebben, wordt de vraag voor beide onderdelen van het kindgebonden budget hetzelfde beantwoord.

Op 28 oktober 2015 heeft het gerechtshof Den Haag in de zaak waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld uitspraak gedaan⁵. Het gerechtshof heeft aangegeven dat, met inachtneming van de beantwoording van de prejudiciële vragen door de Hoge Raad, het inkomen van de verzorgende ouder dient te worden verhoogd met het totale door deze ouder

² Dit vanwege de invloed van de kindregelingen op het inkomen van ouders en op de tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

³ Gerechtshof Den Haag 3-6-2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:1288.

⁴ Hoge Raad 9-10-2015, ECLI:NL:HR:2015:3011.

⁵ Gerechtshof Den Haag 28-10-2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:2995.

ontvangen kindgebonden budget en de daarvan deel uitmakende alleenstaande ouderkop.

De Expertgroep Alimentatienormen heeft op 29 december jl. het Rapport Alimentatienormen 2016 gepubliceerd. De aanbeveling over het in aanmerking nemen van het kindgebonden budget is in lijn gebracht met de uitspraak van de Hoge Raad⁶. Dat wil zeggen dat het door de verzorgende ouder ontvangen kindgebonden budget in aanmerking wordt genomen bij de bepaling van de draagkracht van deze ouder.

Wijzigingen als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad

De uitspraak van de Hoge Raad heeft grote invloed op de berekeningswijze van kinderalimentatie. De mate van invloed op het uiteindelijke bedrag aan kinderalimentatie, is echter sterk afhankelijk van de specifieke situatie. Om de gevolgen van het brede spectrum in beeld te brengen heb ik, conform mijn brief van 22 april 2015⁷ een aantal voorbeelden doorgeerekend, zie onderstaande tabellen. Deze tabellen zijn vergelijkbaar met de tabellen in genoemde brief. Evenals in de tabellen in die brief wordt ook nu de situatie vóór invoering van de WHK vergeleken met de situatie erna, maar nu rekening houdend met de uitspraak van de Hoge Raad. Tevens wordt in de tabellen de uitwerking voor en na de uitspraak van de Hoge Raad vergeleken. Dit betreft dus het verschil in uitwerking tussen de methode van toerekenen van het kindgebonden budget inclusief de alleenstaande ouderkop aan de behoefte van het kind en toerekening daarvan aan de draagkracht van de verzorgende ouder. Dit is weergegeven in de cursieve bedragen. De mate waarin ouders deze gevolgen daadwerkelijk ondervinden, is afhankelijk van de vraag of in de periode tussen de inwerkingtreding van de WHK en de uitspraak van de Hoge Raad (1 januari 2015 – 9 oktober 2015) het kinderalimentatiebedrag is gewijzigd op basis van de door het Rapport Alimentatienormen 2015 voorgestane berekeningswijze. Naar verwachting is het aantal ouders waarbij in genoemde periode het kinderalimentatiebedrag is gewijzigd relatief klein t.o.v. de totale populatie.

De toelichting hieronder richt zich allereerst op de directe gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad (de cursieve bedragen in de tabel). Daarna sta ik kort stil bij de situatie na de uitspraak van de Hoge Raad ten opzichte van de situatie vóór invoering van de WHK om een beeld te schetsen van de gevolgen voor ouders die in de tussenliggende periode geen wijzigingsverzoek hebben ingediend.

Directe gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad

Het effect van de uitspraak van de Hoge Raad kan geïllustreerd worden door voorbeeld 2 in Tabel 1. In essentie verandert de berekening op twee punten: (1) het kindgebonden budget (406 euro, regel 19) vermindert niet langer de totale resterende behoefte van de kinderen, waardoor deze behoefte stijgt (met 406 euro, regel 20); en (2) het kindgebonden budget vermeerderd het inkomen dat in de draagkrachtbepaling van de verzorgende ouder (afgekort V) wordt meegenomen (regel 24). Hierdoor stijgt de draagkracht van de verzorgende ouder (met 205 euro, regel 25), maar dit is minder dan het bedrag van het kindgebonden budget dat bij het inkomen wordt geteld. Hoewel daarmee het aandeel van de verzorgende ouder in de bijdrage aan de behoefte van het kind dus toeneemt (met 231 euro, zie regel 30), neemt vanwege de gestegen totale resterende behoefte, ook het aandeel van de niet-verzorgende ouder (afgekort M) toe

⁶ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Tremarapport-versie-2016-januari.pdf>

⁷ Kamerstuk 33 716, nr. 32.

(met 175 euro, regel 27). Een deel hiervan wordt bij de niet-verzorgende ouder gecompenseerd door een hogere zorgkorting⁸ (61 euro, regel 28), per saldo resteert er echter een hoger bedrag aan kinderalimentatie voor de niet-verzorgende ouder (114 euro, regel 29).

De uitkomst in voorbeeld 2 van een hogere te betalen kinderalimentatie geldt in het algemeen. Het effect blijkt wel toe te nemen bij grotere inkomensverschillen tussen de ouders en bij een groter relatief belang van het kindgebonden budget. Daarom is het effect relatief klein in voorbeeld 1 en in voorbeeld 3 (waar beide ouders gelijke inkomens hebben) en relatief groot in voorbeeld 5 (waar het kindgebonden budget bijna even hoog is als de behoefte van de kinderen).

Gevolgen van de WHK na de uitspraak van de Hoge Raad

Ten opzichte van 2014, vóór invoering van de WHK, daalt de kinderalimentatie in 2015 niet meer in de mate waarin hier nog sprake van was voor de uitspraak van de Hoge Raad. Als gevolg van de uitspraak wordt het verschil tussen de te betalen kinderalimentatie in 2015 ten opzichte van 2014 dus kleiner. Door het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop toe te rekenen aan de draagkracht van de verzorgende ouder en niet langer aan de behoefte van de kinderen heeft de WHK veel minder effect op de hoogte van kinderalimentatie. De doorwerking van de WHK op de hoogte van kinderalimentatie is daarmee in belangrijke mate geneutraliseerd. Al met al zijn de inkomenseffecten als gevolg van de gewijzigde toerekening op basis van de uitspraak van de Hoge Raad (zie regels 37 en 38) meer in lijn met het verwachte beeld bij de behandeling van het wetsvoorstel WHK dat werkende alleenstaande ouders er aanmerkelijk op vooruit gaan. Zo stijgt het inkomen van de werkende alleenstaande ouders in de voorbeelden 1, 2 en 4 met respectievelijk 193 euro, 149 euro en 243 euro ten opzichte van de situatie voor de WHK. Zoals verwacht is het positieve inkomenseffect het grootst voor alleenstaande ouders die rond het minimumloon verdienen en minder groot voor alleenstaande ouders die bovenmodaal verdienen: zie voorbeeld 3, waar het voordeel 44 euro is. Het inkomenseffect voor de alleenstaande ouder in de bijstand blijft beperkt. Dit is in lijn met het activerende karakter van de WHK (voor alle bedragen, zie regel 38). Voor de niet-verzorgende, alimentatie betalende ouders betekent de gewijzigde toerekening op basis van de uitspraak van de Hoge Raad dat zij er niet langer fors in inkomen op vooruit gaan doordat zij geen of minder kinderalimentatie hoeven te betalen. De inkomenseffecten voor deze groep blijven in evenwicht of zij gaan er in inkomen op achteruit. De hiervoor beschreven effecten betreffen alleen de gevolgen van de wijzigingen in kinderalimentatie.

Er kan naast kinderalimentatie eventueel ook sprake zijn van partneralimentatie. In de systematiek van vaststelling van alimentatie gaat kinderalimentatie voor op partneralimentatie, als de draagkracht van de alimentatieplichtige niet toereikend is. Indien de niet-verzorgende ouder meer van zijn draagkracht moet inzetten ten behoeve van kinderalimentatie, resteert er minder ruimte voor partneralimentatie. Een toename van kinderalimentatie kan daarom een afname van partneralimentatie tot gevolg hebben. Deze afname kan in specifieke gevallen groter zijn dan de toename in kinderalimentatie.

⁸ Met de zorgkorting wordt gecompenseerd voor de kosten die de niet-verzorgende ouder maakt tijdens verblijf van de kinderen bij die ouder.

Tabel 1. Uitwerking vaststelling alimentatie voor voorbeelden kinderen 12- (bedragen per maand).¹ Cursieve bedragen zijn mutaties als gevolg van uitspraak Hoge Raad

	Voorbeeld 1 19.316/19.316	Voorbeeld 2 45.000/19316	Voorbeeld 3 45.000/45.000	Voorbeeld 4 28.000/14.000	Voorbeeld 5 35.000/ bijstand	
Voor scheiding						
1. Netto inkomen M	1.376	2.563	2.563	1.784	2.110	
2. Netto inkomen V	1.510	1.510	2.740	1.128	0	
3. Kindgeb. budget	51	0	0	30	74	
4. Behoeft kinderen	648	944	1.264	650	452	
Na scheiding						
<i>Stelsel 2014</i>						
5. Kindgeb. budget	128	128	12	128	128	
6. Rest. behoefte (=4-5)	520	816	1.252	522	324	
7. Netto inkomen M	1.376	2.563	2.563	1.784	2.110	
8. Fisc. voordeel LOK	0	70	70	0	70	
9. Draagkracht M	108	723	723	272	501	
10. Netto inkomen V	1.610	1.610	2.929	1.167	954	
11. Draagkracht V	186	186	833	50	0	
12. Draagkr. M+V (=9+11)	294	909	1.556	322	501	
13. Aandeel M	108	649	582	272	324	
14. Zorgkorting M	0	122	188	0	49	
15. Kindalm. M aan V (=13-14)	108	527	394	272	275	
16. Aandeel V	186	167	670	50	0	
17. Tot. ink. M (=7+8-15)	1.268	2.106	2.239	1.512	1.905	
18. Tot. ink. V (=5+10+15)	1.846	2.265	3.335	1.567	1.357	
<i>Stelsel 2015 na Hoge Raad</i>						
		Δ*	Δ	Δ	Δ	Δ
19. Kindgeb. budget	406	0	406	0	262	0
20. Rest. behoefte (=4)	648	406	944	406	1.264	262
21. Netto inkomen M	1.388	0	2.586	0	2.586	0
22. Fisc. voordeel LOK	0	0	0	0	0	0
23. Draagkracht M	110	0	654	0	654	0
24. Netto inkomen V	1.929	406	1.929	406	3.027	262
25. Draagkracht V	332	205	332	205	870	128
26. Draagkr. M+V (=23+25)	442	205	986	205	1.524	128
27. Aandeel M	110	0	626	175	542	67
28. Zorgkorting M	0	-34	142	61	190	39
29. Kindalm. M aan V (=27-28)	110	34	484	114	352	28
30. Aandeel V	332	205	318	231	722	195
31. Tot. ink. M (=21+22-29)	1.278	-34	2.102	-114	2.234	-28
32. Tot. ink. V (=24+29)	2.039	34	2.413	114	3.379	28
<i>Vershil 2015 na HR - 2014</i>						
		Δ	Δ	Δ	Δ	Δ
33. Rest. behoefte (=20-6)	128	406	128	406	12	262
34. Aandeel M (=27-13)	2	0	-23	175	-40	67
35. Aandeel V (=30-16)	146	205	151	231	52	195
36. Kindalm. M aan V (=29-15)	2	34	-42	114	-42	28
37. Tot. ink. M (=31-17)	10	-34	-5	-114	-5	-28
38. Tot. ink. V (=32-18)	193	34	149	114	44	28

¹ De bijstandsnorm en de andere relevante lasten worden tezamen het draagkrachtloos inkomen genoemd (het deel van het inkomen dat geen draagkracht oplevert).

Nrs. 1-4: basisgegevens van het gezin voor scheiding om zodoende de behoefte van het kind/kinderen vast te stellen om diens levensstandaard, ook na scheiding, constant te houden.

Nrs. 7-10: dienen ter bepaling van de draagkracht van beide ouders.

Nrs. 11-14: dienen ter verdeling van de resterende behoefte van het kind over beide ouders naar draagkracht.

Nrs. 33-38: tonen de resterende behoefte van het kind, het bedrag aan kinderalimentatie en het totale inkomen van ouders

* De cursieve bedragen onder de Δ's zijn de mutaties als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad (met andere woorden het verschil met de overeenkomstige bedragen in de tabellen in de vorige brief van 22 april jl.).

** De gevolgen van de uitspraak van de Hoge Raad voor de draagkracht van een bijstandsgerechtigde zijn nog onduidelijk. Gemakshalve is bij deze berekening uitgegaan van een minimale draagkracht van 50 euro (bij twee of meer kinderen).

Tabel 2. als hierboven voor kinderen 12+

	Voorbeeld 1 19.316/19.316	Voorbeeld 2 45.000/19.316	Voorbeeld 3 45.000/45.000	Voorbeeld 4 28.000/14.000	Voorbeeld 5 35.000/ bijstand					
Voor scheiding										
1. Netto inkomen M	1.376	2.563	2.563	1.784	2.110					
2. Netto inkomen V	1.376	1.376	2.563	1.012	0					
3. Kindgeb. budget	90	0	0	68	113					
4. Behoeft kinderen	604	888	1.198	610	442					
Na scheiding										
<i>Stelsel 2014</i>										
5. Kindgeb. budget	168	168	49	168	168					
6. Rest. behoefte (=4-5)	436	720	1.149	442	274					
7. Netto inkomen tbv draagkr. M	1.376	2.563	2.563	1.784	2.110					
8. Fisc. voordeel LOK	0	80	80	0	0					
9. Draagkracht M	108	733	733	272	996					
10. Netto inkomen tbv draagkr. V	1.524	1.524	2.752	1.141	0					
11. Draagkracht V	144	144	746	50	0					
12. Draagkr. M+V (=9+11)	252	877	1.479	322	511					
13. Aandeel M	108	602	570	272	274					
14. Zorgkorting M	0	108	172	6	41					
15. Kindalm. M aan V (=13-14)	108	494	398	266	233					
16. Aandeel V	144	118	579	50	0					
17. Tot. ink. M (=7+8-15)	1.268	2.149	2.245	1.518	1.877					
18. Tot. ink. V (=5+10+15)	1.800	2.186	3.199	1.575	1.397					
<i>Stelsel 2015 na Hoge Raad</i>										
19. Kindgeb. budget	445	0	445	0	301	0	445	0	445	0
20. Rest. behoefte (=4)	604	445	888	445	1.198	301	610	445	442	442
21. Netto inkomen tbv draagkr. M	1.388	0	2.586	0	2.586	0	1.797	0	2.122	0
22. Fisc. voordeel LOK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
23. Draagkracht M	110	0	654	0	654	0	268	0	427	427
24. Netto inkomen tbv draagkr. V	1.832	444	1.832	444	2.887	301	1.464	444	1.077	115
25. Draagkracht V	285	175	285	175	802	148	120	70	50	50
26. Draagkr. M+V (=23+25)	395	175	939	175	1.456	148	388	70	477	477
27. Aandeel M	110	30	618	238	538	89	268	128	396	396
28. Zorgkorting M	0	-24	133	67	180	45	0	-25	66	66
29. Kindalm. M aan V (=27-28)	110	54	485	171	358	44	268	153	330	330
30. Aandeel V	285	206	270	207	660	212	120	95	46	46
31. Tot. ink. M (=21+22-29)	1.278	-54	2.101	-171	2.228	-44	1.529	-153	1.792	-330
32. Tot. ink. V (=24+29)	1.942	53	2.317	170	3.245	44	1.732	152	1.407	0
<i>Verschil 2015 na HR - 2014</i>										
33. Rest. behoefte (=20-6)	168	445	168	445	49	301	168	445	168	442
34. Aandeel M (=27-13)	2	30	16	238	-32	89	-4	128	122	396
35. Aandeel V (=30-16)	141	206	152	207	81	212	70	95	46	46
36. Kindalm. M aan V (=29-15)	2	54	-9	171	-39	44	2	153	97	330
37. Tot. ink. M (=31-17)	10	-54	-48	-171	-18	-44	11	-153	-85	-330
38. Tot. ink. V (=32-18)	142	53	131	170	47	44	157	152	10	0

Doorwerking kinderalimentatie op bijstand

De gewijzigde methode van toerekening van het kindgebonden budget en de alleenstaande ouderkop bij de bepaling van kinderalimentatie heeft ook gevolgen voor de uitgaven aan bijstandsuitkeringen. Door een mogelijk hogere kinderalimentatie zal er minder bijstand uitgekeerd hoeven te worden of zal meer verhaal mogelijk zijn bij de ex-partner (zie voorbeeld 5 in de tabellen). Naar verwachting zal de uitspraak van de Hoge Raad daarom tot een besparing op de bijstandsuitgaven leiden. Zoals hiervoor ook aangegeven kan er sprake zijn van een mitigerend effect doordat er bij een hogere kinderalimentatie mogelijk minder partneralimentatie verschuldigd is. Per saldo leidt de uitspraak van de Hoge Raad naar verwachting tot een besparing op de bijstandsuitgaven van circa € 10 miljoen in 2016 oplopend tot ongeveer € 15 miljoen structureel. Dit is een besparing ten opzichte van de situatie vóór de uitspraak van de Hoge Raad. Het macrobudget zal hiervoor worden gecorrigeerd.

Conclusie

De uitspraak van de Hoge Raad heeft grote invloed op de berekeningswijze van kinderalimentatie. Voor ouders bij wie in de periode tussen inwerkingtreding van de WHK en de uitspraak van de Hoge Raad het kinderalimentatiebedrag is gewijzigd op basis van de door het Rapport Alimentatienormen 2015 voorgestane berekeningswijze kunnen de gevolgen groot zijn. In het algemeen geldt dat de uiteindelijke inkomenseffecten van invoering van de WHK en de doorwerking hiervan op de vaststelling van kinderalimentatie op basis van de uitspraak van de Hoge Raad meer in lijn zijn met het verwachte beeld bij de behandeling van het wetsvoorstel WHK.

Met de uitspraak van de Hoge Raad is duidelijkheid gegeven over de doorwerking van de WHK op de vaststelling van kinderalimentatie. Ik hoop dat daarmee de onrust in de rechtspraak en bij betrokken ouders wordt weggenomen.