

exemplaar minister retour
met/~~zonder~~ opmerking
wel/niet ondertekend
overgedragen a/d.....
d.d.: 13-9-17 ^{Privacy}



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

1246
9188 SA

RUBRICERING

Minister en Staatssecretaris

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Contactpersoon
^{Privacy}

T 070 333 ^{Privacy}
^{Privacy} @minszw.nl

Datum
8 september 2017

Onze referentie
2017-0000146678

*optie + meer
met andere
deling*
nota

Nota oplossing statushouders en ALO-kop

Akkoord SG/DG

*ZIE BIJGEVOEGDE
OPMERKING VAN
SG.*

u

1 Status nota

Ter beslissing

2 Aanleiding

In de zomer hebben wij u geïnformeerd over de problematiek van de statushouders en de alleenstaande ouderkop van het kindgebonden budget. Statushouders ontvangen in eerste instantie een alleenstaande ouderkop omdat zij in het toeslagensysteem niet aan kunnen geven dat zij een partner hebben. Op het moment dat de partner nareist wordt de alleenstaande ouderkop door de BD/T teruggevorderd. Dit is een onwenselijke situatie die leidt tot maatschappelijke problemen (financiële problemen door terugvorderingen en onduidelijkheid voor betrokkenen) en uitvoeringsproblemen bij BD/T. Met deze nota leggen wij u 2 opties voor om dit probleem op te lossen. De urgentie om een besluit te nemen, neemt snel toe. Vluchtelingenwerk wijst erop dat een groot aantal statushouders in financiële problemen komt. Daarnaast heeft de BD/T voor 60.000 mensen het proces opgeschort om het kindgebonden budget voor 2016 definitief vast te stellen met als gevolg dat betrokkenen langer onzekerheid hebben over de hoogte van de WKB en eventuele nabetalingen of terugvorderingen.

3 Beslispunten/advies/beslistermijn

- Wij zien 2 mogelijke oplossingen voor de problematiek en vernemen graag welke oplossing uw voorkeur heeft:
 - Uitbreiden van de doelgroep voor de ALO-kop. Daarmee krijgen statushouders recht op de alleenstaande ouderkop. Als "bijvangst" krijgen ook andere groepen ouders waarvan de partner op een ander adres woont en waarvan niet kan worden verwacht dat de partner in alle redelijkheid kan bijdragen in de kosten voor kinderen, recht op de alleenstaande ouderkop. We proberen deze "bijvangst" te beperken, maar uitsluiten ervan is juridisch niet mogelijk. Om statushouders te bereiken moet circa 30 mln. worden uitgegeven; 10 mln. daarvan komt terecht bij de

optie 2 meer
duur bij sales

statushouders. Dekking is mogelijk binnen het dossier door: 1) de ALO-kop met € 100 per jaar te verlagen. Een tweede optie is de vermogensgrens voor het kindgebonden budget¹ te verlagen van € 82.752 naar € 50.000. Dit heeft als extra voordeel dat de (bijvangst) kleiner wordt. Of 3) de indexatie van de kinderbijslag voor 0,9% inhouden.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum
8 september 2017

Onze referentie
2017-0000146678

- Aanpassen van processen bij de BD/T waardoor voorkomen wordt dat statushouders, zoals nu het geval is, altijd aanspraak krijgen op de alleenstaande ouderkop. De vervolproblematiek van terugvorderingen wordt hiermee voorkomen. Mochten statushouders in individuele gevallen door het wegvallen van de alleenstaande ouderkop in de financiële problemen komen, dan kunnen gemeenten via de bijzondere bijstand maatwerk bieden. Deze optie vergt aanpassing van systemen bij de BD/T waaraan uitvoeringskosten en een implementatietermijn zijn verbonden.
- Indien uw voorkeur uit gaat naar optie 1 vernemen wij graag welk dekkingsvoorstel uw voorkeur heeft.
- Bij beide opties adviseren wij u om af te zien van terugvordering door de BD/T van reeds verstrekte alleenstaande ouderkop. Gaat u hiermee akkoord?
- Wij adviseren u uw keuze af te stemmen met stas Wiebes (vanwege uitvoering door de BD/T) en AZ (vanwege de demissionaire status van het kabinet).

4 Kernpunten

- Sinds 1 januari 2015 is met de Wet hervorming kindregelingen de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget geïntroduceerd. De alleenstaande ouderkop bedraagt in 2017 maximaal €3076 per jaar. Hiervoor komen ouders zonder toeslagpartner in aanmerking.
- Ouders die (met een toeslag) bekend zijn bij BD/T krijgen automatisch recht op kindgebonden budget en alleenstaande ouderkop. Overige ouders moeten bij de aanvraag aangeven of zij een partner hebben. Statushouders kunnen dit niet, omdat de achtergebleven partner niet over een BSN beschikt.
- Als er geen toeslagpartner voor de ontvanger van het kindgebonden budget geregistreerd staat wordt de alleenstaande ouderkop automatisch door de BD/T toegekend.
- Zodra de gehuwde partner komt nareizen wordt de alleenstaande ouderkop teruggevorderd, omdat er al die tijd een toeslagpartner is geweest (die niet geregistreerd kon worden door de BD/T).
- Zonder dat dit betrokkene te verwijten is (BD/T kent de alleenstaande ouderkop automatisch toe) worden statushouders na gezinshereniging geconfronteerd met een terugvordering. Deze terugvordering bedraagt gemiddeld € 3000.
- Vluchtelingenwerk Nederland heeft een inventarisatie gehouden en constateert een toename van de problemen. Volgens schatting van Vluchtelingenwerk hebben zo'n 1200 statushouders nu met terugvorderingen te maken. Daarnaast is er een onbekend aantal

¹ De zorgtoeslag kent dezelfde vermogensgrens als het Kindgebonden budget. Enkel wijzigen van de vermogensgrens van het Kindgebonden budget leidt tot dis-harmonisatie met de vermogensgrens in de zorgtoeslag. Vanwege de extra complexiteit heeft dit niet de voorkeur van de BD/T.

- statushouders dat bezwaar heeft aangetekend en voor wie de terugvordering vooralsnog wordt aangehouden door de BD/T.
- De BD/T houdt daarnaast de definitieve vaststelling van het kindgebonden budget over 2016 van 60.000 ouders aan om te voorkomen dat het aantal terugvorderingen verder stijgt.
 - Zowel de maatschappelijke effecten (problematische schuldsituaties) als uitvoeringstechnische aspecten voor BD/T maken dat besluitvorming urgent is.
 - Daar staat tegenover dat het demissionaire karakter van het kabinet het lastig maakt een gedragen besluit te nemen.
 - Wij zien de volgende twee (tegengestelde) opties om de problematiek op te lossen.

Directie Stelsel en Volksverzekeringen
 Taakveld Volksverzekeringen,
 WKB en andere SVB
 regelingen

Datum
 8 september 2017

Onze referentie
 2017-0000146678

Optie 1: uitbreiding doelgroep alleenstaande ouderkop tot statushouders met achter gebleven partner

- Bij de voorbereiding van de Wet hervorming kindregelingen was voorzien en verdedigd dat de overgang naar het partnerbegrip van de toeslagen er toe zou leiden dat echtgenoten woonachtig op een ander adres gezien worden als toeslagpartner. Voor sommige groepen alleenstaande ouders in de bijstand werd hierdoor het verlies van de 20%-aanvulling niet gecompenseerd door de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. De impact hiervan op statushouders van wie de partner nog in het buitenland verblijft was niet voorzien
- Feitelijk gezien zijn de statushouders met partner in het buitenland alleenstaand in Nederland. Zij hebben vaak niet uit vrije wil gekozen om gescheiden hun thuisland te verlaten. Er kan verder redelijkerwijs niet worden verwacht dat de partner die is achter gebleven kan bijdragen in de kosten van de kinderen. Wij achten het daarom gerechtvaardigd om deze groep recht te geven op alleenstaande ouderkop.
- We willen daarom een oplossing bieden voor de positie van statushouders. Voorstel is daarom uitbreiding van de groep rechthebbenden indien de toeslagpartner niet op het BRP adres staat ingeschreven en in alle redelijkheid niet kan worden verwacht dat de partner bijdraagt in de kosten voor kinderen². Op basis van een rechtsvermoeden is dit per definitie aan de orde wanneer de partner zich nog in onveilig gebied bevindt.
- Het is niet mogelijk de uitbreiding van de doelgroep voor de ALO-kop te beperken tot statushouders. Dit leidt tot directe discriminatie. Directe discriminatie naar nationaliteit / ras is alleen toelaatbaar als deze objectief gerechtvaardigd kan worden, waarvan in casu geen sprake is. De uitbreiding heeft daarom betrekking op alle ouders die niet op hetzelfde BRP adres staan ingeschreven en waarvan niet in redelijkheid verwacht kan worden dat de partner bijdraagt in de kosten voor kinderen. Getracht wordt om deze 'bijvangst' zoveel mogelijk te beperken.
- Het voorstel brengt handhavingsrisico's met zich mee: het wordt aantrekkelijk voor gehuwden om zich op twee verschillende adressen in te schrijven om de alleenstaande ouderkop te kunnen ontvangen. De BD/T geeft aan extra monitoring op te kunnen zetten om verdachte

² Het redelijkerwijs niet kunnen bijdragen in de kosten van kinderen kan geconcretiseerd worden door aan te geven dat de partner minder verdient dan €4895 per jaar, of woont in een onveilig gebied.

uitschrijvingen uit het BRP te signaleren. Deze signalen kunnen worden doorgegeven aan gemeenten, zodat er adres onderzoek kan plaatsvinden. Daarnaast zal specifiek aandacht moeten blijven voor inkomens in het buitenland.

- Voor dit voorstel is een wetswijziging nodig. Een wetgevingstraject duurt 18 maanden + 2 maanden in verband met een eventueel raadgevend referendum. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de uitvoering. Dit kan per 1 januari van het jaar t.
- In onderstaande tabel staan de geschatte aantallen op basis van cijfers van de BD/T.

Directie Stelsel en Volksverzekeringen
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum
8 september 2017

Onze referentie
2017-0000146678

Aantal aanvragen met partner op ander BRP adres en partner verdient < €4886 per jaar (nationaal en internationaal)	6500*
Aantal rechthebbenden met huwelijkspartner onveilig gebied	2000-4000
Totaal	+/- 10.000

* Top 5 landen (totaal:5450) met partner ander BRP adres: 3400 partners in Polen, 750 Nederland, 750 Marokko, 350 Duitsland, 200 België.

- De kosten voor deze optie bedragen €30 miljoen, waarvan €10 miljoen extra uitgaven omdat statushouders recht krijgen op de alleenstaande ouderkop en 20 miljoen extra uitgaven voor overige groepen (partner in detentie of inrichting, partner van EU werknemers). De kosten voor statushouders dalen indien de toestroom van vluchtelingen op het niveau van 2017 blijft; de verhouding in kosten statushouders / bijvangst wordt in dat geval schever.
- Indien voor deze optie gekozen wordt, wordt de BD/T om een uitvoeringstoets gevraagd.
- Mogelijk dekkingsbronnen zijn 1) de ALO-kop met € 100 per jaar te verlagen 2) de vermogensgrens voor het kindgebonden budget³ te verlagen van € 82.752 naar € 50.000 of 3) de indexatie van de kinderbijslag voor 0,9% in te houden.

Optie 2: statushouders met partner krijgen geen alleenstaande ouderkop (nieuwe gevallen). BD/T past zijn systemen aan

- In lijn met het huidige wetgeving krijgen statushouders met kinderen en een nareizende partner de alleenstaande ouderkop niet toegekend. Daarmee worden statushouders gelijk behandeld met vergelijkbare groepen, zoals de ontvanger van het kindgebonden budget met gehuwde partner in de gevangenis of een instelling (ontvanger heeft geen recht op de alleenstaande ouderkop want toeslagpartner).
- Met deze optie wordt de huidige ongewenste situatie voorkomen dat in eerste instantie wordt toegekend en later bij gezinshereniging wordt teruggevorderd.

³ De zorgtoeslag kent dezelfde vermogensgrens als het Kindgebonden budget. Enkel wijzigen van de vermogensgrens van het Kindgebonden budget leidt tot disharmonisatie met de vermogensgrens in de zorgtoeslag. Vanwege de extra complexiteit heeft dit niet de voorkeur van de BD/T.

- Mocht de statushouder niet kunnen voorzien in de kosten van het bestaan, dan kan teruggevallen worden op de bijzondere bijstand van gemeenten. Dit is overigens geen sluitend alternatief, maar een bevoegdheid van gemeenten⁴.
- Een CBS-monitor uit 2016 laat zien dat niet meer of vaker bijzondere bijstand is verstrekt na het laten vervallen van de alleenstaande oudernorm in de bijstand. Een aanvullende monitor uit 2017 laat zien dat voor een kleine specifieke groep die viel onder het overgangsrecht van de Wet hervorming kindregelingen wel vaker bijzondere bijstand is verstrekt.
- BD/T past het systeem zodanig aan dat de alleenstaande ouderkop voor de groep statushouders met partner in buitenland niet wordt toegekend. Dit is voor het systeem ingrijpend maar is mogelijk.
- Indien voor deze optie gekozen wordt, wordt de BD/T gevraagd om een herziening van de eerder uitgebrachte uitvoeringstoets bij het wetsvoorstel Wet hervorming kindregelingen. Omdat de vormgeving van deze optie nog open staat zal in de uitvoeringstoets pas een tijdsindicatie kunnen worden gegeven tot aan de invoering.
- Dit voorstel brengt uitvoeringskosten voor BD/T met zich mee.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum
8 september 2017

Onze referentie
2017-0000146678

Overige opties

In overleg met Fin, BZK, BD/T zijn verschillende andere opties gezien (zoals het beschouwen van de nareisdatum als fictieve huwelijksdatum). Deze optie loopt net als andere opties aan tegen principiële bezwaren. Bij de genoemde optie is het bezwaar dat de BRP gegevens moet bevatten waarop alle overheidsorganen en zbo's kunnen bouwen. Het hanteren van twee huwelijksdata is verwarrend en strijdig met het uitgangspunt van de BRP (dat de hele overheid de gegevens uit de BRP gebruikt). Zo zal de IND de echte huwelijksdatum gebruiken in het kader van gezinshereniging.

⁴ Gemeenten vragen overigens steeds vaker aandacht voor de stijgende kosten van bijzondere bijstand en zullen wellicht om compensatie vragen.

Bijlage:

Overgangssituatie bij beide opties

- Voor huidige gevallen, waarbij de alleenstaande ouderkop al is toegekend en uitbetaald, stellen wij voor dit niet terug te vorderen (kwijtschelding).
- De betrokken statushouder heeft immers voldaan aan zijn wettelijke (inlichten)verplichting en kon redelijkerwijs niet vermoeden dat geen recht op de alleenstaande ouderkop bestond. Het alsnog overgaan tot terugvordering is juridisch kwetsbaar.
- De BD/T heeft aangegeven dat zij de terugvordering buiten werking kunnen laten treden in de bezwaarfase bij het definitief toekennen (kan niet in de voorschotfase). Hiervoor dient de statushouder in bezwaar te gaan tegen de terugvordering.
- Voor 2016 heeft de BD/T het kindgebonden budget voor 60.000 aanvragen (aangezien statushouders niet apart geïdentificeerd kunnen worden) uitgesloten van het proces van definitief toekennen zodat terugvordering voorlopig wordt voorkomen. Deze mensen hebben nog tijd om bezwaar in te dienen zodra de terugvordering binnenkomt.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum
8 september 2017

Onze referentie
2017-0000146678

Korte historie

- Tot aan de invoering van de Wet hervorming Kindregelingen hadden alleenstaande ouders recht op de 90%-norm in de Bijstand.
 - Met de Wet hervorming Kindregelingen is deze norm komen te vervallen. In plaats daarvan kregen alleenstaande ouders recht op de alleenstaande ouderkop binnen het Kindgebonden budget.
 - Deze alleenstaande ouderkop bedraagt ruim € 3000 per jaar.
 - Bij deze wijziging is ook het partnerbegrip gewijzigd. De alleenstaande ouderkop valt onder de fiscaliteit. Het partnerbegrip in de Awir wijkt af van het partnerbegrip in de sociale zekerheid.
 - In de fiscaliteit ligt de nadruk op de juridische relatie tussen personen. In de sociale zekerheid wordt meer naar de feitelijke situatie gekeken en of ouders al dan niet een gezamenlijke huishouding vormen.
 - Bij de voorbereiding van de Wet hervorming kindregelingen is dit onderkend voor een aantal situaties, bijvoorbeeld wanneer een van de partners in detentie of inrichting verblijft. In die situatie was voorheen geen sprake van gezamenlijke huishouding, maar is nu wel sprake van fiscaal partnerschap (en dus geen recht op alleenstaande ouderkop). Bij de parlementaire behandeling is gesteld dat voor deze groepen geen generieke maatregel getroffen hoeft te worden, maar dat gemeenten in specifieke gevallen via de bijzondere bijstand maatwerk kunnen leveren.
 - Bij de voorbereiding van de Wet hervorming kindregelingen was niet voorzien dat de wijziging van het partnerbegrip ook effect zou hebben op de situatie van statushouders van wie de partner nog in het buitenland verblijft.
 - De EK maakte zich bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet hervorming kindregelingen zorgen over mensen die tussen wal en schip geraken omdat zij onder de oude situatie nog de alleenstaande ouderkop tot 90% kregen, maar nu geen ALO-kop ontvangen omdat zij een toeslagpartner hebben.
- Door de minister is erop gewezen dat de gemeenten in specifieke gevallen maatwerk kunnen bieden via de bijzondere bijstand. In een eerste CBS-monitor die in 2016 is uitgevoerd bleek dat niet meer of

- vaker bijzondere bijstand werd verstrekt aan de nieuwe instroom van alleenstaande ouders in de bijstand.
- Uit de vervolgmonitor blijkt dat een specifieke groep mensen (die onder tijdelijk overgangsrecht vielen dat in 2016 eindigde) wel meer beroep op bijzondere bijstand hebben gedaan, en het gemiddelde bedrag dat zijn ontvingen ook hoger was. Volgens het CBS is dit een indicatie dat deze groep in 2016 gecompenseerd is voor het aflopen van het overgangsrecht via de bijzondere bijstand. Na overleg met de LCR hierover zoals toegezegd aan de EK door de minister zal de EK zelf ook geïnformeerd worden. De optie uitbreiding doelgroep ALO-kop kan dan een bijdrage leveren aan het wegnemen van de zorg van de EK.

**Directie Stelsel en
Volksverzekeringen**
Taakveld Volksverzekeringen,
WKB en andere SVB
regelingen

Datum
8 september 2017

Onze referentie
2017-0000146678