

Rapport

Kind van de rekening?

Een onderzoek naar de toegang van co-ouders tot het kindgebonden budget.

Datum: 12 december 2018
Rapportnummer: 2018/087

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
Inleiding	3
Wat is het probleem? Kindgebonden budget in de praktijk.....	5
De regeling van het kindgebonden budget	7
Wat maakt de uitvoering van de regeling ingewikkeld?	9
Kern van het probleem	11
Rondetafelgesprek	12
Conclusie.....	13
Aanbevelingen.....	14
Met instemming	16
Achtergrond.....	17
Relevante literatuur en wet- en regelgeving	17

SAMENVATTING

Het kindgebonden budget is een maandelijks bijdrage van de overheid voor gezinnen met kinderen. De Nationale ombudsman ontvangt met enige regelmaat klachten van co-ouders die het kindgebonden budget mislopen. Co-ouders zorgen samen in ongeveer gelijke mate voor de kinderen, maar wonen niet op hetzelfde adres. Zij klagen erover dat de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en de Belastingdienst/Toeslagen (Toeslagen), handelend onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Financiën, drempels opwerpen om toegang te krijgen tot het kindgebonden budget. Het gaat om aanzienlijke bedragen van maximaal 96 euro per maand voor één kind, ongeveer 177 euro per maand voor twee kinderen en ongeveer 200 euro per maand voor drie kinderen. Voor ouders met een inkomen op bijstandsniveau is het kindgebonden budget noodzakelijk als aanvulling om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien. Dat is ook het doel van de regeling van het kindgebonden budget: inkomensondersteuning bieden aan financieel kwetsbaren.

De Nationale ombudsman heeft vastgesteld dat de regeling ingewikkeld wordt in het geval van co-ouderschap. De regeling volgt ook niet de maatschappelijke ontwikkeling dat steeds meer ouders co-ouderschap aangaan. Die co-ouders krijgen moeilijk toegang tot het kindgebonden budget. Het is daarom van groot belang dat co-ouders en ouders die scheiden, goed geïnformeerd worden zodat zij weloverwogen keuzes kunnen maken, ook als hun situatie later verandert.

INLEIDING

Het kindgebonden budget is een maandelijks extra bijdrage van de overheid voor gezinnen met kinderen. De hoogte van het bedrag aan kindgebonden budget is afhankelijk van het inkomen en vermogen van de ouders, het aantal kinderen en hun leeftijd. Voor 2018 zijn de bedragen vastgesteld op maximaal 96 euro per maand voor één kind, ongeveer 177 euro per maand voor twee kinderen en ongeveer 200 euro per maand voor drie kinderen. Het kindgebonden budget kan dus oplopen tot een aanzienlijk bedrag per maand. Daarnaast is sinds 2015 een deel van de bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders in het kindgebonden budget verwerkt, de zogenaamde 'ALO-kop'. De ALO-kop bedraagt ongeveer 300 euro per maand. Voor deze groepen ouders is het bedrag aan kindgebonden budget noodzakelijk om in hun levensonderhoud te voorzien.

De Nationale ombudsman ontvangt met enige regelmaat klachten van co-ouders die geen toegang tot het kindgebonden budget krijgen. Uit de ontvangen klachten blijkt dat de regeling van het kindgebonden budget complex is en voor burgers moeilijk te begrijpen. En als er iets misgaat, zijn de financiële gevolgen in individuele gevallen aanzienlijk. Daarnaast blijkt uit onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek dat

ruim een kwart van de gescheiden ouders kiest voor co-ouderschap.¹ Redenen waarom de Nationale ombudsman besloot aan de hand van enkele casussen te onderzoeken of de toegang van co-ouders tot het kindgebonden budget voldoende wordt gewaarborgd door de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen en wat burgers van de overheid mogen verwachten.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Garanderen de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen voldoende de toegang tot het recht op kindgebonden budget voor co-ouders?
Wat mogen burgers hierbij redelijkerwijs verwachten van de overheid?

Hoe is het onderzoek uitgevoerd?

De Nationale ombudsman heeft zowel de SVB als Toeslagen betrokken bij het onderzoek. Beide partijen zijn namelijk nodig om het recht op kindgebonden budget te verzilveren. Hij heeft de SVB en Toeslagen vragen gesteld over hoe het aanvraagproces bij het kindgebonden budget verloopt. Ook is gevraagd op welke wijze Toeslagen en de SVB bij invoering van de Wet op het kindgebonden budget mogelijke rechthebbenden daarover hebben geïnformeerd en hoe de informatieverstrekking over het recht op kindgebonden budget nu verloopt. Daarnaast heeft de Nationale ombudsman onderzocht wat het doel is van het kindgebonden budget en de ontstaansgeschiedenis van de regeling. Tot slot heeft de Nationale ombudsman vragen gesteld over de mogelijkheid voor ouders om met terugwerkende kracht aanvrager van de kinderbijslag te worden en – in het verlengde daarvan – kindgebonden budget te ontvangen. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman het concept van zijn bevindingen voorgelegd aan beide partijen. Op basis van hun opmerkingen is het rapport op enkele punten aangepast. Daarnaast hebben de partijen de mogelijkheid gekregen om te reageren op de conclusies en aanbevelingen van de Nationale ombudsman. Vervolgens heeft de Nationale ombudsman een rondetafelgesprek georganiseerd met de SVB, Toeslagen en het ministerie van SZW.²

LEESWIJZER

In dit rapport beschrijft de Nationale ombudsman allereerst twee casussen van co-ouders die bij hem hebben geklaagd. Vervolgens wordt de regeling van het kindgebonden budget beschreven en wat de regeling problematisch maakt voor burgers. Tot slot wordt de uitkomst van het rondetafelgesprek weergegeven.

¹ Family Court Review, An Interdisciplinary Journal, Shared Residence After Separation: A Review and New Findings from the Netherlands, Volume 55, Issue 4, October 2017 Pages 531–544.

² Zie achtergrond voor de deelnemerslijst.

WAT IS HET PROBLEEM? KINDGEBONDEN BUDGET IN DE PRAKTIJK

Casus I³: Co-ouders voordat de regeling bestond.

Mevrouw L. en haar ex-partner gaan in 2008 uit elkaar. Haar inkomen is aanzienlijk lager dan dat van haar ex-partner. Zij spreken met elkaar af dat hun zoon bij mevrouw L. blijft wonen en dat zij ook de kinderbijslag zal ontvangen. Op dat moment bestond de regeling van het kindgebonden budget nog niet. In 2016 wordt mevrouw L. er door haar advocaat op gewezen dat zij mogelijk recht heeft op kindgebonden budget. Zij bekijkt de website van Toeslagen en ziet dat ze aan de drie voorwaarden voldoet. Ook ontdekt ze dan dat ze met maximaal een jaar terugwerkende kracht de aanvraag kan doen. Op basis van de informatie op de website van Toeslagen doet zij een aanvraag. Bij de aanvraag via internet geeft Toeslagen aan dat mevrouw L. helemaal geen kinderbijslag ontvangt. Mevrouw L. en haar ex-partner, die nog in goede harmonie met elkaar omgaan, zijn daarover verbaasd. Zij ontvangt wél kinderbijslag voor hun zoon en hij staat ook ingeschreven op haar adres. Zij gaat in bezwaar en pas tijdens de bezwaarprocedure maakt Toeslagen haar duidelijk dat zij de aanvrager moet zijn van kinderbijslag om Kindgebonden budget te ontvangen.

Mevrouw L. neemt contact op met de SVB om dit uit te zoeken. Dan blijkt dat de ex-partner van mevrouw nog steeds de aanvrager van de kinderbijslag is. Er kan maar één van beide co-ouders aanvrager zijn. Omdat mevrouw L. geen aanvrager is van de kinderbijslag, heeft zij ook geen recht op kindgebonden budget.

Zij dient hierover een klacht in bij de SVB. De SVB geeft aan dat het alleen mogelijk is om met beperkte terugwerkende kracht de aanvrager te veranderen, omdat de kinderbijslag aan haar ex-partner is uitbetaald. Daarnaast vindt de SVB dat mevrouw L. wel erg laat aan de bel heeft getrokken. Uiteindelijk wordt er na tussenkomst van de Nationale ombudsman een voor alle partijen redelijke oplossing gevonden, aangezien duidelijk is geworden dat de SVB fouten heeft gemaakt bij de verwerking van de wijziging van enkele gegevens.

Casus II: Geen terugwerkende kracht door recht ex-partner

Meneer O. en zijn partner zijn gescheiden. Zij hebben een zoon en voeden die in co-ouderschap op. Zij hebben het financieel zo geregeld dat de kinderbijslag op één rekening wordt gestort waarvan zij beiden kunnen betalen. Tot en met 2014 kwamen

³ Casus I en II zijn gebaseerd op klachten die co-ouders bij de Nationale ombudsman indienden.

beide co-ouders niet in aanmerking voor kindgebonden budget, maar vanaf 2015 is de inkomenssituatie van meneer O. zo veranderd dat hij wel recht heeft op kindgebonden budget. Een kennis wijst hem daarop in 2016 en meneer O. doet een aanvraag met terugwerkende kracht bij Toeslagen. Uiteindelijk blijkt dat niet hij, maar zijn ex-partner de aanvrager van de kinderbijslag is. In overleg met de ex-partner wordt hij aangewezen als aanvrager. Maar de SVB weigert om dit met terugwerkende kracht aan te passen.

Reden hiervoor is dat in de tussentijd de ex-partner van meneer O. voor de zekerheid kindgebonden budget heeft aangevraagd, omdat het onduidelijk bleef of meneer O. er recht op zou hebben. Op deze manier dacht de ex-partner dat in ieder geval een deel van het kindgebonden budget veilig gesteld zou zijn. Dat deel ontvangt hij ook. Maar dit blijkt tegen hem te werken. De SVB kan een co-ouder alleen met terugwerkende kracht als aanvrager registreren als de andere co-ouder geen recht had op kindgebonden budget over die periode in het verleden. Voor deze co-ouders is geen oplossing gevonden.

Keuze voor aanvrager en de gevolgen

Uit de casussen blijkt dat co-ouders vaak onbewust hebben gekozen wie van beide co-ouders als aanvrager van de kinderbijslag zou worden geregistreerd. Daarnaast komt het voor dat de keuze is gemaakt voordat de regeling van het kindgebonden budget was ingevoerd. Tot slot komt het vaak voor dat het gezamenlijk inkomen van beide partners te hoog was om kindgebonden budget aan te vragen. Zij zijn dan niet bekend met de regeling van het kindgebonden budget. Na de scheiding, als de partners alleenstaande ouders worden en alleen hun eigen inkomen ontvangen, of als er later nogmaals iets verandert in hun inkomenssituatie, blijkt er wél recht te bestaan op het kindgebonden budget. Pas als zij zelf in actie komen en daarover contact opnemen met Toeslagen kan duidelijk worden waarom Toeslagen geen kindgebonden budget uitbetaalt.

De co-ouders lopen er vervolgens tegenaan dat de SVB – om verschillende redenen – niet mee kan werken aan het wijzigen van de aanvrager met terugwerkende kracht. Ouders lopen als gevolg van dit systeem aanzienlijke bedragen aan kindgebonden budget mis.

De klachten die de Nationale ombudsman over deze problematiek ontvangt, gaan vaak over de SVB en minder vaak over Toeslagen. De SVB krijgt ook regelmatig vragen over het verkrijgen van het kindgebonden budget. Dat is te begrijpen, omdat een juiste registratie bij de SVB een eerste voorwaarde is om voor het kindgebonden budget in aanmerking te komen. Klachten over het niet – kunnen – ontvangen van kindgebonden budget komen zo niet bij Toeslagen terecht. De Nationale ombudsman wil benadrukken dat de toegang tot het kindgebonden budget een gedeelde verantwoordelijkheid is van de SVB én Toeslagen.

Communicatie Toeslagen

Co-ouders wezen de Nationale ombudsman ook op de informatie op de website van Toeslagen. Op de eerste webpagina⁴ over het kindgebonden budget staat: "Als u recht hebt op kindgebonden budget, dan ontvangt u dat automatisch". Toen zij geen kindgebonden budget toegekend kregen, waren zij er – later bleek ten onrechte – van uitgegaan dat zij er dan geen recht op zouden hebben. In een andere situatie kwam het voor dat een ouder die niet de aanvrager was, kindgebonden budget aanvroeg bij Toeslagen. Na de afwijzing door Toeslagen ging de ouder in bezwaar. En pas in die fase, enkele maanden later, werd duidelijk waarom er geen recht was: de ouder was geen aanvrager van de kinderbijslag.

DE REGELING VAN HET KINDGEBONDEN BUDGET

Wat is de achtergrond van het kindgebonden budget?

Op 1 november 2007 is de wet op het kindgebonden budget ingevoerd. Het was een politieke wens om de voorgaande regeling, de kinderkorting, om te vormen omdat er sprake was van een verzilveringsprobleem bij de fiscale heffingskortingen.⁵ Alleenstaande ouders en alleenverdieners met een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon (WML-niveau) hadden geen baat meer bij (een verhoging van) onder andere kindgerelateerde heffingskortingen. De zogenaamde kinderkorting werd daarom omgezet in een kindertoeslag.⁶ De kindertoeslag werd door de overheid dus mede in het leven geroepen om ervoor te zorgen dat de groep ouders met een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon ook aanspraak kon maken op een tegemoetkoming.

Het doel van de kindertoeslag was gelijk aan de doelstelling van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW); het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. De kindertoeslag gaf per huishouden een tegemoetkoming en was gebaseerd op draagkracht. De kindertoeslag was specifiek gericht op lage inkomens en was daarom inkomensafhankelijk vormgegeven. De hoogte van de kindertoeslag nam af naarmate de mogelijkheid van ouders om zelf bij te dragen in de kosten van een kind toenam.

In de systematiek werd voor de aanspraak op kindertoeslag aangesloten bij de kring van verzekerden voor de AKW. Kindertoeslag werd toegekend aan degene aan wie de kinderbijslag werd betaald, zo staat te lezen in de Memorie van Toelichting. Vanaf 2009 werd er kindgebonden budget uitbetaald. In de wet was niet alleen de hoogte van het

⁴ Daarmee bedoelen wij de website die men via onderstaande link bereikt:

<https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoeslagen/kindgebonden-budget/>. Als men doorklikt naar de voorwaarden, staat er de volgende informatie:

Kindgebonden budget hoeft u meestal niet zelf aan te vragen. U krijgt vanzelf bericht als u er volgens ons recht op hebt. Krijgt u geen bericht en denkt u er wel recht op te hebben? Dan kunt u het zelf aanvragen met "Mijn toeslagen". Maak een proefberekening om te zien hoeveel u krijgt. Zie ook: "Ik wil een toeslag aanvragen".

⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 912, nr.3.

⁶ Voor wat betreft het toeslagjaar 2008 was een overgangsregeling opgenomen in de wet op het kindgebonden budget waardoor in het toeslagjaar 2008 kindertoeslag in plaats van kindgebonden budget werd toegekend.

inkomen van belang, maar ook het aantal kinderen. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de regeling van het kindgebonden budget werkt.

Hoe werken de regelingen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget?

Het kindgebonden budget is bedoeld als een tegemoetkoming per huishouden en is afhankelijk van het recht op kinderbijslag. Daarom gaan we eerst kort in op de voorwaarden voor het recht op kinderbijslag.

Recht op kinderbijslag?

De ouders of de verzorgers van een kind kunnen recht hebben op kinderbijslag. Het recht op kinderbijslag geldt voor beide ouders, maar volgens de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) kan slechts één ouder *de aanvrager* van de kinderbijslag zijn en het recht uitbetaald krijgen. Wie de aanvrager wordt, wordt bepaald bij de aanvraag om kinderbijslag voor het eerste kind.⁷ De SVB toetst of aan de voorwaarden van de AKW is voldaan. Wanneer er recht is op kinderbijslag, kan de aanvrager ook recht hebben op kindgebonden budget. De SVB geeft geautomatiseerd aan Toeslagen door wie als aanvrager van de kinderbijslag staat geregistreerd.

Recht op kindgebonden budget?

Toeslagen bepaalt vervolgens of er daadwerkelijk aanspraak gemaakt kan worden op kindgebonden budget en wat de hoogte van het recht is. Dat hangt onder andere af van het (gezamenlijke) inkomen, het aantal kinderen, de leeftijd van het kind, de verblijfsstatus van de ouder en het gezamenlijke vermogen.

Aanvragen of automatisch toekennen?

Het kindgebonden budget is inkomensafhankelijk en valt onder de reikwijdte van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen. Hieruit volgt dat Toeslagen het kindgebonden budget alleen kan toekennen als er een aanvraag om kindgebonden budget wordt gedaan. Er is wel een uitzondering op deze regel. In de Wet op het kindgebonden budget is namelijk geregeld dat degene die recht heeft op het kindgebonden budget én al een andere toeslag (zoals huur- of zorgtoeslag) van Toeslagen ontvangt, geen aanvraag hoeft in te dienen. In dat geval zijn alle benodigde gegevens immers al bekend bij Toeslagen en daarom kan Toeslagen in die gevallen automatisch kindgebonden budget toekennen.

Als een kinderbijslaggerechtigde (nog) niet als toeslaggerechtigde geregistreerd staat bij Toeslagen, mag Toeslagen niet automatisch kindgebonden budget verstrekken. In dat geval moet de kinderbijslaggerechtigde zélf een aanvraag om kindgebonden budget doen. De SVB informeert de betrokkenen hierover bij de toekenning van kinderbijslag

⁷ In scheidingssituaties bepaalt artikel 18 AKW wie van beide ouders de aanvrager wordt, tenzij de ouders gezamenlijk overeen komen wie de aanvrager wordt.

met een 'attentiebrieven' van Toeslagen. De aanvraag kan vervolgens via internet of via een formulier worden ingediend.

WAT MAAKT DE UITVOERING VAN DE REGELING INGEWIKKELD?

Als er sprake is van co-ouderschap, wordt de uitvoering van de regeling ingewikkeld.

Wat is co-ouderschap?

Co-ouderschap is een begrip dat niet voorkomt in de Algemene Kinderbijslagwet. Het begrip co-ouderschap is gedefinieerd in artikel 10 Besluit uitvoering kinderbijslag. In het besluit staat dat er sprake is van co-ouderschap als ouders niet (meer) op hetzelfde adres wonen, maar wel samen het ouderlijk gezag hebben. Daarnaast is een voorwaarde voor co-ouderschap dat het kind afwisselend, ongeveer even vaak, bij de ene en de andere ouder woont. In die situatie is het mogelijk om, in tegenstelling tot andere situaties, één recht op kinderbijslag in gelijke delen aan beide ouders uit te betalen. Ook is het mogelijk om de verdeling van de kinderbijslag te baseren op de rechterlijke uitspraak, het ouderschapsplan of de schriftelijke overeenkomst tussen de ouders waarin de verdeling van de kinderbijslag is beschreven.

Co-ouders maken afspraken over de verdeling van de kinderbijslag. Maar het kindgebonden budget kan, op grond van artikel 2 lid 9 van de Wet op het kindgebonden budget, maar aan één ouder worden uitbetaald. Op het moment van de scheiding leggen de ouders ook de keuze vast wie van beide ouders de aanvrager van de kinderbijslag wordt. Het lijkt op dat moment namelijk niet belangrijk wie de aanvrager is; de kinderbijslag wordt immers gesplitst uitbetaald (en ieder krijgt dus van de SVB het afgesproken deel). De SVB wijst ouders er tegenwoordig wel op dat bij co-ouderschap het voor het kindgebonden budget belangrijk is wie de aanvrager voor de kinderbijslag wordt.

Als na verloop van tijd de inkomenssituatie en/of de leefsituatie van één van beide partners verandert, is men er vaak niet (meer) mee bekend dat er recht kan bestaan op kindgebonden budget. En als een ouder op een later moment daarop gewezen wordt, is het volgens de SVB op grond van de wet⁸ niet mogelijk om met terugwerkende kracht de aanvrager te wijzigen. De partner die oorspronkelijk als aanvrager te boek stond, blijft dan over de voorgaande periode de aanvrager, ook wanneer die ouder *geen* recht zou hebben gehad op het kindgebonden budget, maar de andere partner wel.

De keuze wie van beide ouders aanvrager wordt, kan er later dus voor zorgen dat ouders het kindgebonden budget mislopen en dat kan een ouder op het moment van de keuze

⁸ De SVB wijst in dit kader op artikel 18, lid 6 AKW.

zelf vaak niet voorspellen. Er zijn verschillende burgers die zich tot ons hebben gewend met bovenstaand probleem. Zij wilden graag dat met terugwerkende kracht de aanvrager van de kinderbijslag zou worden gewijzigd.

Kan de SVB de aanvrager van de kinderbijslag met terugwerkende kracht wijzigen?

Of de SVB de aanvrager met terugwerkende kracht kan wijzigen, hangt af van de situatie. Als er geen sprake is van co-ouderschap, gelden er andere regels dan als er wél sprake is van co-ouderschap. Hieronder wordt dat nader toegelicht.

Ouders kunnen de zorg- en woonsituaties voor hun kinderen op uiteenlopende manieren vormgeven. Om inzichtelijk te maken in welke situatie de regeling tot problemen leidt, hebben we in dit hoofdstuk alleen de meest voorkomende situaties beschreven.

Geen terugwerkende kracht: gescheiden huishoudens, geen co-ouderschap

Als er geen sprake is van co-ouderschap gelden de volgende regels:

Het kan voorkomen dat twee ouders recht hebben op kinderbijslag als zij gescheiden zijn. Artikel 18 AKW bepaalt in het vierde en vijfde lid welke ouder in dat geval met voorrang recht heeft. Als de ouder met het voorrangrecht geen aanvraag indient, dan regelt artikel 18, zesde lid, AKW dat het recht van de ouder die geen voorrang heeft tot uitbetaling komt. Als de ouder met het voorrangrecht op een later moment alsnog kinderbijslag aanvraagt, bepaalt artikel 18, zesde lid, AKW dat de kinderbijslag dan niet met terugwerkende kracht aan die ouder wordt uitbetaald.

Uit de toelichting op artikel 18, zesde lid, AKW blijkt dat deze bepaling is bedoeld te voorkomen dat de kinderbijslag met terugwerkende kracht moet worden uitbetaald aan de ene ouder, en vervolgens moet worden teruggevorderd bij de andere ouder.⁹ De SVB kan de kinderbijslag immers maar één keer uitbetalen aan een rechthebbende. Als blijkt dat de situatie is veranderd, waardoor de andere ouder recht heeft gekregen op kinderbijslag, wijzigt de SVB daarom het recht op kinderbijslag pas per eerstvolgende gelegenheid.

Geen terugwerkende kracht: gescheiden huishoudens, co-ouderschap

In het geval van co-ouderschap regelt de AKW niets over het met terugwerkende kracht wijzigen van de aanvrager. In zijn instructies hanteert de SVB als hoofdregel dat zij artikel 18, zesde lid, AKW naar analogie toepast op een wisseling van aanvrager bij co-ouderschap. Dat betekent dat het niet mogelijk is om met terugwerkende kracht de aanvrager te wijzigen, zoals dat ook in scheidingsituaties niet mogelijk is.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 556, nr.7, p. 14 en 15.

Toch terugwerkende kracht?

In bepaalde gevallen verwerkt de SVB de wisseling van aanvrager echter wel met terugwerkende kracht van maximaal een jaar. Die maximering volgt sinds 1 januari 2016 rechtstreeks uit de wet. De SVB heeft wettelijk gezien geen mogelijkheid om met grotere terugwerkende kracht de aanvrager te wijzigen. Om in aanmerking te komen voor een wijziging van de aanvrager met terugwerkende kracht, moet aan de volgende voorwaarden zijn voldaan:

- er is aantoonbaar sprake geweest van gebrekkige informatievoorziening door de SVB over de samenhang tussen kinderbijslag en kindgebonden budget, en
- de andere co-ouder heeft geen recht op kindgebonden budget over de periode in het verleden, en
- de andere co-ouder gaat schriftelijk akkoord met omzetting van de aanvraag met terugwerkende kracht.

De ouder moet dus aantonen dat de informatievoorziening van de SVB over de samenhang tussen kinderbijslag en kindgebonden budget onvoldoende is geweest. Daarnaast mag de andere co-ouder geen recht hebben (gehad) op kindgebonden budget. Tot slot moeten de co-ouders schriftelijk akkoord gaan met de omzetting van de aanvraag met terugwerkende kracht.

KERN VAN HET PROBLEEM

Bij co-ouderschap is het voor de uitbetaling van de kinderbijslag niet van belang wie van beide ouders de aanvrager is. Ongeacht wie de aanvrager is, kan de kinderbijslag namelijk deels aan de ene en deels aan de andere ouder worden uitbetaald.

Het kan zijn dat op een later moment de situatie van één van beide ex-partners wijzigt, bijvoorbeeld door een inkomensterugval, als gevolg waarvan er recht op kindgebonden budget ontstaat. In de casussen die wij hebben beschreven, is het voor burgers niet onmiskenbaar duidelijk geweest dát er recht op kindgebonden budget kon ontstaan. Als zij zich al tot Toeslagen wendden om hierover opheldering te krijgen, wordt het ook niet altijd snel duidelijk waarom er geen recht is.

Vaak wordt ook later, als co-ouders zélf actief contact zoeken met Toeslagen, pas duidelijk dat de registratie van de aanvrager bij de SVB moet worden aangepast om het recht te gelde te maken. Het is voor burgers geen logische stap om contact met de SVB op te nemen als zij recht willen krijgen op kindgebonden budget. Het is immers Toeslagen die het kindgebonden budget uitbetaalt.

Zodra dat duidelijk is en ook de ex-partner meewerkt aan een wijziging van de aanvrager, verzoeken de ouders de SVB om de aanvrager met terugwerkende kracht te wijzigen. Als dat niet mogelijk is, lopen ouders over een langere periode het kindgebonden budget mis.

Tot slot komt het voor dat beide co-ouders op grond van hun inkomen recht zouden hebben op een kindgebonden budget. Maar slechts één van beide co-ouders kan het kindgebonden budget ontvangen. Als beide ouders een zodanig inkomen hebben dat zij aanspraak zouden kunnen maken op de ALO-kop, loopt één van beide ouders naast het kindgebonden budget óók de ALO-kop mis.

Een mogelijkheid om de problemen met kindgebonden budget bij co-ouderschap in de huidige situatie te vermijden, is om scheidende partners actief te wijzen op deze informatie, zodra die voor hen van belang wordt. De SVB wijst de ouders zoveel mogelijk op het recht op kindgebonden budget. Maar omdat Toeslagen de partij is die de regeling van het kindgebonden budget werkelijk uitvoert, heeft de SVB er geen zicht op of een ouder kindgebonden budget misloopt. Hoewel in het verleden de partner relevant was, is dat momenteel in 'nationale'¹⁰gevallen niet meer zo. De SVB neemt de gegevens van de partner dan ook niet meer altijd op in zijn database. Voor het recht op kinderbijslag is het namelijk alleen van belang dat de aanvrager verzekerd is. Dat heeft tot gevolg dat als de ouders uit elkaar gaan, de SVB daarvan niet op de hoogte is, tenzij de aanvrager zelf de SVB daarover informeert. De SVB kan in geval van een echtscheiding de ouders dus niet proactief informeren. Het is daarom van groot belang dat ouders die een co-ouderschap aangaan, zich goed laten voorlichten over dit systeem.

RONDETAFLGESPREK

Uit de reacties van de SVB en de Belastingdienst Toeslagen blijkt dat beide organisaties apart geen oplossing zien voor het probleem. De Nationale ombudsman besluit daarom een rondetafelgesprek te organiseren met betrokken partijen en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als systeemverantwoordelijke. Op 5 oktober 2018 heeft dat rondetafelgesprek plaatsgevonden.

In het gesprek is vast komen te staan dat de knelpunten die door co-ouders worden ervaren om toegang tot het kindgebonden budget te krijgen, terug te voeren zijn op de koppeling tussen de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Die koppeling is tegelijk ook waardevol. Het percentage ouders dat geen gebruik maakt van de kinderbijslag is miniem. Door de koppeling heeft de Belastingdienst Toeslagen goed zicht op de populatie die mogelijk in aanmerking komt voor het kindgebonden budget. De koppeling als zodanig moet daarom buiten de discussie over de toegang blijven. Ook wordt in het gesprek duidelijk dat herstel met terugwerkende kracht van het aanvragerschap zoveel mogelijk moet worden voorkomen, omdat dat het systeem nog complexer maakt.

¹⁰ Situatie waarin beide ouders in Nederland werken of wonen en alleen de regels van de Algemene Kinderbijslagwet van toepassing zijn.

De conclusie van de deelnemers aan het rondetafelgesprek is dat een oplossing voor deze problematiek gevonden moet worden in goede voorlichting aan (aanstaande) co-ouders, aan partijen die betrokken zijn bij een echtscheiding (advocaten, mediators) en andere instanties die burgers voorlichten over financiën of juridische zaken (Nibud, Sociaal Raadslieden, Juridisch Loket) bij echtscheiding.

CONCLUSIE

a. Garanderen de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen voldoende de toegang tot het recht op kindgebonden budget voor co-ouders?

De Nationale ombudsman is van oordeel dat de toegang tot het kindgebonden budget onvoldoende gegarandeerd wordt voor co-ouders, specifiek als het gaat om de toegang met terugwerkende kracht. Uit ons onderzoek blijkt dat de regeling ingewikkeld is als er sprake is van co-ouderschap. De regeling is zo vormgegeven dat de overheid de regeling goed uit kan voeren. Maar daardoor kost het co-ouders meer moeite dan andere ouders om het kindgebonden budget te kunnen ontvangen.

Co-ouderschap komt steeds vaker voor. Ruim een kwart van de stellen kiest na een scheiding voor co-ouderschap. Ook komt het voor dat ouders al vanaf de geboorte van hun kind co-ouderschap hebben. De SVB heeft bij uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet daarvoor een oplossing gevonden. De SVB kan de kinderbijslag gesplitst, dus deels aan de ene en deels aan de andere ouder, betalen. Het is goed om te zien dat de SVB daarmee de ontwikkelingen in de samenleving volgt.

Door de wijze waarop de regeling van het kindgebonden budget is vormgegeven, ontstaan problemen voor co-ouders. In die situaties schiet de regeling zijn doel (tegemoetkoming voor ouders en in sommige gevallen een noodzakelijke aanvulling tot bijstandsniveau) voorbij. Om die problemen op te lossen, zijn er telkens individuele maatwerkoplossingen nodig. Om tot die oplossingen te komen is inzet en tijd nodig van de verschillende partijen. Tegelijkertijd is vast komen te staan dat de koppeling van het kindgebonden budget en de kinderbijslag juist waardevol is. Een oplossing voor de toegang tot het kindgebonden budget voor co-ouders ligt daarom niet in een aanpassing van de regeling.

Voorwaarden voor de terugwerkende kracht

Voorop staat dat de regeling ingewikkeld is. Daarom blijft het van belang dat de SVB en Toeslagen op een goede manier omgaan met situaties waarin op een later moment blijkt dat de andere co-ouder recht had kunnen hebben op kindgebonden budget.

De Nationale ombudsman heeft gekeken naar het beleid van de SVB om vast te stellen of er ruimte is om met terugwerkende kracht de aanvrager te wijzigen in het geval van co-ouderschap. Dit beleid heeft de SVB opgesteld naar aanleiding van een eerder rapport

van de Nationale ombudsman.¹¹ De Nationale ombudsman heeft de SVB in dat rapport de aanbeveling gedaan om in samenspraak met beide ex-partners en Toeslagen te zoeken naar een oplossing die recht doet aan de belangen van alle betrokkenen. De aanbeveling had tot doel om tot oplossingen te komen. In de praktijk blijken de voorwaarden voor co-ouders juist drempels op te werpen om aanspraak op kindgebonden budget te maken.

De SVB stelt verschillende voorwaarden, die hun doel – tot een oplossing komen met betrokken partijen – soms voorbij schieten.

b. Wat mogen burgers hierbij redelijkerwijs verwachten?

Allereerst mogen burgers van de overheid een regeling verwachten die ervoor zorgt dat beide co-ouders kunnen beschikken over (een deel van) het kindgebonden budget. In het huidige systeem kan alleen één van beide ouders het kindgebonden budget ontvangen. De regeling sluit daarmee niet aan bij de ontwikkeling in de maatschappij dat co-ouderschap steeds vaker voorkomt. Met name in de situatie dat beide ouders de aanvrager van kinderbijslag zouden kunnen zijn en recht zouden kunnen hebben op kindgebonden budget, voldoet de regeling niet. Immers; slechts één van beide co-ouders kan het kindgebonden budget ontvangen. En voor ouders met een inkomen op bijstandsniveau is het kindgebonden budget zelfs noodzakelijk om in hun levensonderhoud te voorzien.

Zolang de regeling blijft zoals die is, is het aan de SVB en Toeslagen om burgers en hun raadgevers goed te informeren.

Burgers mogen daarom verwachten dat de informatieverstrekking over het kindgebonden budget en de koppeling daarvan met de aanvrager van de kinderbijslag helder is en proactief aan hen wordt verstrekt. Dat betekent dat de overheid burgers zou moeten bereiken die (gaan scheiden en) een co-ouderschap aangaan. Daarover doet de Nationale ombudsman een aanbeveling.

AANBEVELINGEN

De Nationale ombudsman beveelt de SVB en de minister van Financiën, in zijn hoedanigheid als verantwoordelijke voor Toeslagen, aan om de informatieverstrekking over de koppeling tussen de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan bestaande co-ouders en aan scheidende ouders te verbeteren.

De Nationale ombudsman beveelt de SVB aan de voorwaarden voor het met terugwerkende kracht omzetten van de aanvrager zo te formuleren, dat de co-ouders

¹¹ Rapport Nationale ombudsman, 2015/021.

krijgen waar zij recht op hebben. Met een jaar terugwerkende kracht deze omzetting realiseren zal in veel gevallen redelijk zijn. Per geval zullen de SVB en Toeslagen moeten beoordelen of er bijzondere omstandigheden zijn die een langere terugwerkende kracht rechtvaardigen.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

MET INSTEMMING

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennis genomen van de volgende toezeggingen.

- De SVB zal de voorwaarden voor het met terugwerkende kracht wijzigen van de aanvrager bij co-ouderschap opnieuw bezien en daarover in overleg treden met Toeslagen. Daarbij heeft de SVB ook aangegeven dat de voorwaarde over de informatieverstrekking zal worden geschrapt.
- De SVB en de Belastingdienst vergroten hun voorlichtingsinspanning. Zij zullen de groep van potentiële co-ouders in een zo vroeg mogelijk stadium informatie verstrekken over de mogelijkheden bij het aanvragen van kinderbijslag en kindgebonden budget en de koppeling tussen beide regelingen. Dit zullen zij doen door het plaatsen van informatie op hun websites en op de website van rijksoverheid en het Nibud. Daarnaast zullen zij instanties benaderen, waarmee ouders in echtscheiding in contact komen, zoals mediators, echtscheidingsadvocaten, het Juridische Loket en Sociaal Raadslieden, zodat via die instanties potentiële co-ouders geïnformeerd kunnen worden. Hierbij kan daarnaast gebruik worden gemaakt van het netwerk van de deelnemende organisaties aan het project over echtscheidingen van het ministerie van Justitie.
- Om ook de informatievoorziening voor de huidige co-ouders te verbeteren, zullen Belastingdienst en SVB zich inspannen om ook de huidige groep co-ouders in kaart te brengen en te informeren over mogelijkheden om kindgebonden budget aan te vragen en over de koppeling met de aanvrager van kinderbijslag.
- De informatie van de SVB over de bekende co-ouders wordt gecombineerd met de informatie van de Belastingdienst over de hoogte van de schattingsinkomens. De SVB en de Belastingdienst zullen gezamenlijk op basis van die gegevens jaarlijks een geïndividualiseerde brief sturen aan de groep co-ouders, waarin aan hen informatie wordt verstrekt over de mogelijkheden om kindgebonden budget aan te vragen en de koppeling met de persoon van de aanvrager van kinderbijslag. Er wordt naar gestreefd om uiterlijk in 2019 te starten met deze individuele voorlichting.

ACHTERGROND

Deelnemerslijst rondetafelbijeenkomst 5 oktober

In het kader van het onderzoek toegang tot het kindgebonden budget voor co-ouders.

- De heer dr. J.J.M. Uijlenbroek	Directeur-Generaal Belastingdienst
- De heer drs. S.T. Sibma	Voorzitter Raad van Bestuur SVB
- Mevrouw H. Vegter	Beleidsadviseur, SVB
- De heer M. van Dal	Afdelingshoofd Volksverzekeringen, SZW
- Mevrouw M. de Jonge	Senior beleidsmedewerker, SZW

RELEVANTE LITERATUUR EN WET- EN REGELGEVING

Besluit uitvoering kinderbijslag

Artikel 10. Uitbetaling kinderbijslag bij co-ouderschap

1. Indien twee personen die recht hebben op kinderbijslag voor eenzelfde kind, dit kind op basis van een overeenkomst of rechterlijke beschikking overwegend in gelijke mate verzorgen en onderhouden zonder met elkaar een gemeenschappelijke huishouding te voeren, wordt tenzij in de overeenkomst anders is overeengekomen of in de rechterlijke beschikking anders is bepaald, het recht van één van deze personen op de kinderbijslag gelijk verdeeld uitbetaald aan beide verzekerden en wordt het recht van de andere persoon niet uitbetaald.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op het extra bedrag aan kinderbijslag, bedoeld in artikel 7a, tweede lid, van de wet.

Artikel 18 AKW

1. De Sociale verzekeringsbank betaalt de kinderbijslag en het extra bedrag aan kinderbijslag, bedoeld in artikel 7a, tweede lid, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen drie maanden na afloop van het kwartaal waarover recht op kinderbijslag bestaat, respectievelijk binnen drie maanden na indiening van de aanvraag, bedoeld in artikel 14, eerste lid, tweede zin.

2. Indien twee personen, die gezamenlijk een huishouden vormen, over eenzelfde tijdvak recht op kinderbijslag voor eenzelfde kind hebben, wordt de kinderbijslag uitbetaald aan degene van hen die zij gezamenlijk daartoe hebben aangewezen.

3. Bij gebreke van een gezamenlijke aanwijzing als bedoeld in het tweede lid bepaalt de Sociale verzekeringsbank aan welke persoon de kinderbijslag wordt uitbetaald.

4. Indien twee of meer personen waaronder één persoon tot wiens huishouden het kind behoort, over eenzelfde tijdvak recht op kinderbijslag voor eenzelfde kind hebben, wordt

de kinderbijslag waarop degene recht heeft, tot wiens huishouden dit kind niet behoort, niet betaald.

5. Indien twee of meer personen over eenzelfde tijdvak recht hebben op kinderbijslag voor eenzelfde kind, in andere situaties dan bedoeld in het tweede en vierde lid, wordt betaald de kinderbijslag waarop degene recht heeft die de hoogste bijdrage in het onderhoud van dit kind levert. Aan de andere personen wordt geen kinderbijslag uitbetaald.

6. Indien de persoon aan wie op grond van het vierde of vijfde lid kinderbijslag zou moeten worden betaald indien hij een aanvraag zou hebben ingediend, geen aanvraag heeft ingediend, wordt de kinderbijslag, in afwijking van het vierde en vijfde lid, betaald aan de persoon die daartoe wel een aanvraag heeft ingediend. Indien de persoon, bedoeld in de eerste zin, die geen aanvraag heeft ingediend, alsnog een aanvraag indient, wordt de kinderbijslag aan hem betaald na afloop van het kalenderkwartaal waarin de aanvraag is ingediend, mits de aanvraag in de eerste twee maanden van dat kalenderkwartaal is ingediend. Indien de aanvraag, bedoeld in de tweede zin, is ingediend in de laatste maand van een kalenderkwartaal dan wordt de kinderbijslag aan hem betaald na afloop van het kalenderkwartaal volgend op het kalenderkwartaal waarin de aanvraag is ingediend.

7. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot situaties van samenloop, bedoeld in het tweede, vierde en vijfde lid, nadere en aanvullende regels worden gesteld waarbij bepaald kan worden dat aan een ander persoon de kinderbijslag wordt uitbetaald dan de persoon, bedoeld in het vierde en vijfde lid.

8. De kinderbijslag die op grond van het tweede tot en met vijfde en zevende lid aan een verzekerde wordt betaald, kan op verzoek van die verzekerde in gedeelten aan meer verzekerden worden betaald.

9. Indien de kinderbijslag in het buitenland wordt uitbetaald, geschiedt de betaling in afwijking van artikel 4:89, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht op het tijdstip waarop de rekening van de daartoe door de schuldeiser aangewezen bank wordt gecrediteerd.

Wet op het kindgebonden budget

Artikel 5

2. De ouder die

a. over het berekeningsjaar aanspraak heeft op een kindgebonden budget, en b. over het berekeningsjaar reeds in aanmerking komt voor ene andere tegemoetkoming waarvan de uitvoering is opgedragen aan de Belastingdienst/Toeslagen, wordt geacht en aanvraag als bedoeld in artikel 15 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen voor het kindgebonden budget te hebben gedaan.

Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen

Artikel 15. Aanvraag tegemoetkoming

1. Een aanvraag om een tegemoetkoming met betrekking tot een berekeningsjaar kan tot 1 september van het jaar volgend op het berekeningsjaar worden ingediend bij de Belastingdienst/Toeslagen. Indien de belanghebbende of diens partner voor de in de eerste volzin genoemde datum is uitgenodigd om over het berekeningsjaar aangifte inkomstenbelasting te doen binnen een termijn die na die datum verloopt, wordt de in die volzin bedoelde termijn verlengd tot de laatste dag van de door de inspecteur voor het indienen van die aangifte gestelde termijn. De tweede volzin is van overeenkomstige toepassing ingeval een medebewoner is uitgenodigd om aangifte inkomstenbelasting te doen en de aanvraag betrekking heeft op een tegemoetkoming op grond van een inkomensafhankelijke regeling waarin is bepaald dat naast de draagkracht van de belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming. Indien meer dan een van de personen, bedoeld in de tweede en derde volzin, is uitgenodigd om aangifte inkomstenbelasting te doen, wordt voor de toepassing van die volzinnen uitgegaan van de aangifte waarvan de indieningstermijn het laatst verloopt.
2. De belanghebbende is gehouden de voor de beslissing op de aanvraag benodigde informatie duidelijk, stellig en zonder voorbehoud te verstrekken.
3. Indien de belanghebbende een partner heeft, wordt de aanvraag mede ondertekend door de partner.
4. Indien in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald dat naast de draagkracht van belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van een tegemoetkoming, wordt de aanvraag mede ondertekend door de medebewoners.
5. Een aanvraag wordt geacht mede te zijn gedaan voor op het berekeningsjaar volgende berekeningsjaren.
6. Indien de Belastingdienst/Toeslagen van oordeel is dat toepassing van het vijfde lid kan worden beëindigd, deelt hij dit de belanghebbende schriftelijk mee.
7. De Belastingdienst/Toeslagen kan op eigen initiatief een aanvraagformulier toezenden aan degene die vermoedelijk voor een tegemoetkoming in aanmerking komt. Op dat formulier kunnen voor de belanghebbende en zijn niet duurzaam gescheiden levende echtgenoot of geregistreerde partner de gegevens worden vermeld die van belang kunnen zijn voor de beoordeling van de aanspraak of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming.
8. In bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen kan de in het zevende lid bedoelde vermelding van gegevens ook plaatsvinden voor de partner die niet is de in dat

lid bedoelde partner. De voordracht voor een krachtens de eerste volzin vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

9. De belanghebbende of de partner die niet in Nederland belastbaar inkomen geniet, is gehouden aan de inspecteur een opgave te verstrekken van dat inkomen. Ter zake van die opgave is de Algemene wet inzake rijksbelastingen , met uitzondering van Hoofdstuk VIII A, van toepassing, als ware het een aangifte inkomstenbelasting.

10. Indien in een inkomensafhankelijke regeling is bepaald dat naast de draagkracht van de belanghebbende en diens partner ook de draagkracht van medebewoners van belang is voor de beoordeling van de aanspraak op of voor de bepaling van de hoogte van een tegemoetkoming, is het negende lid van overeenkomstige toepassing ten aanzien van de medebewoner die niet in Nederland belastbaar inkomen geniet.

11. Indien de belanghebbende, zijn partner of een medebewoner in het berekeningsjaar als binnenlands belastingplichtige voor de inkomstenbelasting inkomen geniet ter zake waarvan recht bestaat op een vermindering van de verschuldigde inkomstenbelasting op grond van regelingen ter voorkoming van dubbele belasting, wordt ten aanzien van degene die dat inkomen geniet de aanvraag voor zoveel nodig tevens aangemerkt als een verzoek om te worden uitgenodigd tot het doen van aangifte inkomstenbelasting als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.