

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2009

Bij het debat over het rapport van de Themacommissie Ouderenbeleid in januari en februari 2008 heeft uw Kamer de motie Willemse-van der Ploeg (Kamerstukken 2007–2008, 29 549, nr. 21) aangenomen. Hierin wordt de regering verzocht te onderzoeken of er mogelijkheden zijn om AOW-gerechtigden met inwonende pleegkinderen ouder dan 18 jaar die tot dan toe onder het geregistreerd pleegouderschap vielen op eenzelfde wijze te behandelen als AOW-gerechtigde ouders met inwonende eigen kinderen. Deze brief bevat de toegezegde analyse. Deze begint met informatie over pleegkinderen en een overzicht van de geldende regels voor de verschillende soorten pleegkinderen in verschillende financiële regelingen, en de overwegingen die daarbij een rol spelen. De notitie eindigt met een weging van de argumenten voor of tegen aanpassing van de huidige regels.

Ons uitgangspunt is dat waar mogelijk pleeggezinnen in de sociale zekerheid net zo behandeld moeten worden als gezinnen met eigen kinderen als de maatschappelijke opvattingen daar aanleiding toe geven. De maatschappelijke situatie van pleeggezinnen lijkt in veel opzichten op die van gezinnen met eigen kinderen. Voor zover er verschillen zijn die essentieel zijn, is er aanleiding voor een verschillende behandeling. Zo kunnen pleegouders een kostendekkende pleegvergoeding voor hun pleegkind krijgen, die ouders uiteraard niet krijgen voor hun eigen kinderen. Een dergelijk verschil tussen soorten gezinnen is gerechtvaardigd. Voor zover de maatschappelijke situatie tussen beide soorten gezinnen meer gelijk is, zou de sociale zekerheid daarbij moeten aansluiten. Zo vinden wij het een kenmerk van gezinnen dat ouders en kind in een ouder-kind relatie staan met enerzijds een gezagscomponent en anderzijds een afhankelijkheidscomponent. Het is dan niet logisch dat ouder en kind op het moment dat het kind meerderjarig wordt, opeens als gelijkwaardige partners gezien zouden worden. Om die reden is in de sociale zekerheid bepaald dat een alleenstaande ouder geen gezamenlijke huishouding kan voeren met zijn meerderjarig eigen kind.

Op dit moment zijn er in de sociale zekerheid regelingen waarin pleegkinderen als eigen kinderen worden gezien en regelingen waarin pleegkinderen niet als eigen kinderen behandeld worden. Voor de meeste verschillen zijn goede redenen aan te geven. Bij een nadere analyse van de verschillen zijn wij echter tot de conclusie gekomen dat er voor een aantal verschillen, geen rechtvaardiging is. De reden hiervoor is dat de maatschappij een samenleven van een pleegouder met een pleegkind dat volwassen wordt, niet beleeft als een samenlevingsverband van twee gelijkwaardige partners. Men beleeft dit meer als een situatie die vergelijkbaar is met een natuurlijke ouder met een eigen kind. Dit pleit er voor in deze situaties pleegkinderen net zo te behandelen als eigen kinderen. Op basis van onze analyse delen wij u daarom mee van plan te zijn de regelgeving op enkele punten aan te passen.

Informatie over pleegkinderen

Pleegkinderen zijn kinderen die in een gezinssituatie worden opgevoed door anderen dan hun eigen ouder(s). Er zijn verschillende soorten pleeggezinnen, en afhankelijk van het soort pleeggezin en de relatie tussen pleegouder en pleegkind krijgen de pleegouders een verschillende financiële vergoeding van de overheid.

Er zijn pleegouders die formeel als zodanig zijn aangewezen in de zin van de Wet op de jeugdzorg; zij moeten aan bepaalde vereisten voldoen. De ouders kunnen vrijwillig instemmen met de pleegouderplaatsing, of zij kunnen daartoe door de kinderrechtster gedwongen zijn. Deze pleegouders hebben een opvoedingsrelatie met het kind: zij dragen de dagelijkse zorg voor de verzorging en opvoeding van het kind. Deze pleegouders krijgen een pleegvergoeding. Deze pleegvergoeding is kostendekkend en bedraagt afhankelijk van de leeftijd maximaal € 553 per maand. In de motie wordt dit geregistreerd pleegouderschap genoemd. Deze pleegouders krijgen voor het kind geen kinderbijslag. Van een pleegkind in de zin van de Algemene Kinderbijslagwet AKW is sprake als ouders een kind opvoeden en onderhouden als hun eigen kind. Nu deze pleegouders pleegvergoeding ontvangen, voldoen zij daar niet aan.

Ook zijn er pleegouders die feitelijk het kind van een ander onderhouden en opvoeden als hun eigen kind, zonder dat Jeugdzorg hier aan te pas is gekomen. Soms heeft deze pleegouder het gezag (de voogdij) over dit kind, maar dit is geen noodzakelijke voorwaarde. Afhankelijk van de precieze situatie heeft zo'n pleegouder recht op kinderbijslag maar nooit recht op pleegvergoeding.

Of er recht bestaat op kinderbijslag, hangt af van de feitelijke situatie met betrekking tot het gezag en het onderhoud. Voorwaarde is dan dat de pleegouder dit kind in een exclusieve relatie onderhoudt en opvoedt «als een eigen kind». Als er nog een natuurlijke ouder bevoegd en in staat is belangrijke beslissingen te nemen over het kind, dan is er geen sprake van een pleegkind in de zin van de kinderbijslag. Een soortgelijke redenering geldt in het geval het kind onder voogdij staat van een bureau jeugdzorg. Deze instelling is dan verantwoordelijk voor beslissingen omtrent het kind.

Als de pleegouder de voogdij heeft over het pleegkind en het onderhoudt, en het kind woont bij de pleegouder, dan wordt in principe aan de vereisten van opvoeding en exclusiviteit voldaan. De pleegouder ontvangt dan kinderbijslag voor het pleegkind. De kinderbijslag bedraagt afhankelijk van de leeftijd maximaal € 278,55 per kwartaal.

De regelgeving in de Algemene ouderdomswet AOW

In de AOW krijgt een alleenstaande ouder met een eigen kind onder de 18 jaar, een uitkering ter hoogte van 90% van het minimumloon. Ditzelfde geldt als de AOW-er een pleegkind verzorgt waarvoor hij kinderbijslag ontvangt. Een alleenstaande AOW-er met een pleegkind waarvoor hij pleegvergoeding krijgt, ontvangt een AOW-uitkering ter hoogte van 70% van het minimumloon.

Als het pleegkind 18 jaar wordt, verandert de situatie. Het voormalige pleegkind kan dan beschouwd worden als een jongere partner die samenwoont met de alleenstaande AOW-er. Als er aan de voorwaarde van een gezamenlijke huishouding wordt voldaan (gezamenlijke huisvesting en wederzijds zorg), dan worden AOW-er en voormalig pleegkind beschouwd als partners. De reden hiervoor is dat er maar een uitzondering is bij de definitie van gezamenlijke huishouding, namelijk voor eerstegraads bloedverwanten. Een pleegkind is geen eerstegraads bloedverwant en is daar ook niet mee gelijkgesteld in de AOW. De AOW-er kan dan partnertoeslag krijgen voor het voormalige pleegkind. De partnertoeslag wordt gekort met inkomen van de jongere partner. Afhankelijk van het inkomen van het voormalige pleegkind, kan de AOW-er dan AOW ter hoogte van 100% krijgen. Als het voormalige pleegkind inkomen boven een bepaalde grens heeft, krijgt de pleegouder een AOW-uitkering ter hoogte van 50% van het minimumloon. Het maakt in dit geval geen verschil of de AOW-er voor het kind toen dit nog onder de 18 was, pleegvergoeding of kinderbijslag kreeg; als het kind meerderjarig is, geldt alleen de vraag of het een eigen kind is.

De achtergrond van de bepaling over de gezamenlijke huishouding is dat het niet uitmaakt wat de relatie is tussen twee ongehuwde volwassenen (een liefdesrelatie of een economische); het is alleen relevant of aan de voorwaarden van het voeren van een gezamenlijke huishouding voldaan wordt. De enige uitzondering is die voor eerstegraads bloedverwanten.

De regelgeving in de Algemene nabestaandenwet Anw

In de Anw is de regelgeving op dit punt anders. Het gegeven dat een pleegkind dat 18 jaar wordt, gezien kan worden als de jongere partner van de voormalige pleegouder, is in 1998 aanleiding geweest de Anw aan te passen. In de Anw worden sindsdien voormalige pleegkinderen waarvoor de pleegouder kinderbijslag kreeg, gelijk gesteld met eerstegraads bloedverwanten. Op die manier is voorkomen dat de nabestaande zijn nabestaandenuitkering zou verliezen vanwege het voeren van een gezamenlijke huishouding met zijn voormalig pleegkind. De uitkerings situatie is in de Anw overigens anders dan in de AOW, omdat het in de AOW gaat om de hoogte van de uitkering (afhankelijk van de leefsituatie kan die per maand worden bepaald op 50, 70, 90 of 100%), terwijl het in de Anw gaat om het al dan niet recht hebben op de nabestaanden uitkering. Een verlies van de nabestaandenuitkering vanwege het voeren van een gezamenlijke huishouding, is definitief¹.

Deze uitzondering hangt rechtstreeks samen met het gegeven dat iemand ook recht op nabestaandenuitkering kan krijgen als zijn partner overlijdt en zij samen een pleegkind opvoeden waarvoor zij kinderbijslag kregen. Een nabestaande kan daarentegen geen recht op nabestaandenuitkering ontlenen aan het gegeven dat hij een pleegkind verzorgt waarvoor hij pleegvergoeding ontvangt.

De regelgeving in de Wet werk en bijstand WWB

Een bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder met een inwonend minderjarig pleegkind krijgt in beginsel een bijstandsuitkering ter hoogte van de basisnorm ad 50% van het minimumloon, aangevuld met een gemeente-

¹ Met dien verstande dat de uitkering weer herleeft als de gezamenlijke huishouding binnen zes maanden beëindigd wordt.

lijke toeslag van maximaal 20% van het minimumloon (totaal 70%). Een alleenstaande ouder met een eigen kind ontvangt een bijstandsuitkering ter hoogte van de basisnorm ad 70% van het minimumloon, aangevuld met een gemeentelijke toeslag van maximaal 20% van het minimumloon (totaal 90%). Het inwonende minderjarige pleegkind is dus – in tegenstelling tot een inwonend eigen kind – niet in de gezinsbijstand begrepen. Voor het minderjarige pleegkind krijgt de ouder òf pleegvergoeding òf kinderbijslag. De bijstandsuitkering van de ouder wordt niet geaccumuleerd met de pleegvergoeding of de kinderbijslag die ten behoeve van het pleegkind wordt ontvangen. Omdat er in het geval van alleen kinderbijslag te weinig inkomen is (de kinderbijslag is immers anders dan de pleegvergoeding niet kostendekkend) en het pleegkind in de WWB niet in de gezinsbijstand is begrepen, kan de gemeente ten behoeve van het minderjarige pleegkind met toepassing van artikel 16 WWB (zeer dringende redenen) aanvullend algemene bijstand verstrekken ter hoogte van het verschil tussen pleegvergoeding en kinderbijslag.

Als het pleegkind 18 jaar wordt, kan er volgens de WWB formeel-juridisch sprake zijn van een gezamenlijke huishouding tussen pleegkind en zijn ouder. Een en ander is echter afhankelijk van de gemeentelijke beoordeling van de individuele omstandigheden van het geval. De gemeente heeft de bevoegdheid om in voorkomende gevallen te oordelen dat er sprake is van een huishouden zoals een ouder dat met een meerderjarig inwonend eigen kind voert.

Fiscale aspecten en toeslagen

In de fiscaliteit wordt een pleegkind gelijk gesteld aan een eigen kind. Ook voor inkomensafhankelijke regelingen zoals de huur-, zorg en kinderopvangtoeslag geldt dat een pleegkind gelijk gesteld wordt aan een eigen kind. Onder pleegkind wordt net als in de AKW verstaan een kind dat wordt onderhouden en opgevoed als een eigen kind. Een pleegkind waarvoor de pleegouders pleegvergoeding krijgen, voldoet niet aan deze definitie omdat dit kind niet wordt onderhouden als een eigen kind. Een uitzondering is de Wet kinderopvang; voor de kinderopvangtoeslag is uitdrukkelijk geregeld dat het ontvangen van een pleegvergoeding niet in de weg staat dat de pleegouder kinderopvangtoeslag krijgt.

Stiefkinderen

Een stiefkind wordt soms wel en soms niet gelijk gesteld aan een eigen kind.

In de AOW geldt een minderjarig stiefkind waarvoor kinderbijslag wordt ontvangen als een eigen kind. Een meerderjarig stiefkind is niet gelijk gesteld met een eerstegraads bloedverwant.

In de Anw wordt een minderjarig stiefkind beschouwd als een eigen kind. Het hebben van een stiefkind kan zodoende recht op nabestaanden-uitkering geven. Een meerderjarig stiefkind wordt ook gelijkgesteld met een eerstegraads bloedverwant. Er kan dan geen sprake zijn van een gezamenlijke huishouding.

In de WWB is een minderjarig inwonend stiefkind gelijk gesteld met een minderjarig inwonend eigen kind; beiden maken dus onderdeel uit van de gezinsbijstand die aan hun alleenstaande (stief)ouder wordt verstrekt. Bij meerderjarige inwonende stiefkinderen geldt de gelijkstelling met eigen kinderen niet. Meerderjarige inwonende stiefkinderen worden in de WWB net zo behandeld als meerderjarige inwonende pleegkinderen. Immers pleeg- en stiefkinderen behoren – in tegenstelling tot eigen kinderen – niet tot de eerstegraads bloedverwanten van hun pleeg- of stiefouder. Fiscaal gezien worden stiefkinderen gelijk behandeld met eigen kinderen.

Conclusie

Wij constateren op grond van dit overzicht van geldende regelgeving dat er sprake is van een veelzijdig beeld.

Gelet op het uitgangspunt dat waar mogelijk pleeggezinnen in de sociale zekerheid net zo behandeld moeten worden als gezinnen met eigen kinderen als de maatschappelijke opvattingen daar aanleiding toe geven, is de conclusie is dat er bij de behandeling van meerderjarig geworden pleegkinderen verbetering mogelijk is in de verschillende regelingen. Dit houdt in dat meerderjarig geworden pleegkinderen gelijk gesteld worden aan eigen kinderen; hetzelfde voor stiefkinderen. Op die manier wordt voorkomen dat twee personen die nog steeds in een ouder-kind relatie tot elkaar staan als het kind meerderjarig wordt, opeens als gelijkwaardige partners gezien worden; dit zou niet stroken met de opvattingen die in de maatschappij leven over pleeg- en stiefgezinnen. Wij hebben bij onze overwegingen de vraag betrokken of er ook groepen zijn die nadeel zouden ondervinden van een gelijkstelling aan eigen kinderen, wat de uitvoerings-, juridische en financiële gevolgen zouden zijn, en wat de gevolgen voor andere regelingen zouden zijn. Hier zijn geen beletselen gebleken.

De financiële consequenties van het gelijk behandelen van een volwassen voormalig pleeg- of stiefkind met een eerstegraads bloedverwant in de AOW en de WWB zijn verwaarloosbaar. Voor de AOW zou dit betekenen dat de alleenstaande AOW-er een uitkering van 70% zou krijgen en dat geen recht bestaat op een eventuele partnertoeslag. Personen die wel recht op een toeslag zouden hebben, ondervinden financieel nadeel van een gelijkstelling omdat er door een gelijkstelling geen gezamenlijke huishouding is en dus geen recht op toeslag. Een dergelijke wijziging heeft geen gevolgen in de fiscale sfeer.

Wij zullen daarom een wetsvoorstel voorbereiden waarin pleegen stiefkinderen in de AOW op het punt van de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding tussen enerzijds de ouder en anderzijds het meerderjarig geworden inwonende pleegof stiefkind, gelijk behandeld worden als inwonende eigen kinderen. Omdat het belangrijk is dat de uitzondering voor bloedverwanten in de eerste graad wat betreft pleeg- en stiefkinderen gelijklopend in de sociale zekerheid wordt geregeld, zijn wij voornemens om ook de WWB en aanverwante regelingen bij de voorbereiding van genoemd wetsvoorstel te betrekken.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma