Inhoudsopgave – versie 8 augustus

Hoofdstuk 1 Inleiding 3
1.0 RPE en Kamerbriefvragen 3
1.1 Aanleiding 3
1.2 Introductie tot Artikel 10: Tegemoetkoming ouders 3
1.3 Afbakening van het beleidsterrein en van de beleidsdoorlichting 4
1.4 Methodologie 5
1.4.1 Onafhankelijk oordeel 5
1.5 Leeswijzer 5
Hoofdstuk 2 Achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de regelingen van artikel 10 7
2.0 RPE en Kamerbriefvragen 7
2.1 Achtergrond artikel 10: een tegemoetkoming in de kosten van kinderen 7
2.2 Ontwikkelingen in de tegemoetkoming voor ouders 8
2.3 De huidige AKW: systematiek en doelstelling 10
2.3.1 Recht op dubbele Kinderbijslag: wegens intensieve zorg of om onderwijsredenen 11
2.3.2 De governancestructuur: in gezamenlijkheid zorgdragen voor een goede uitvoering van de AKW 12
2.4 De huidige WKB: systematiek en doelstelling 13
2.4.1 De governancestructuur: in gezamenlijkheid zorgdragen voor een goede uitvoering van de WKB 13
2.5 Kinderbijslag BES: systematiek en doelstellingen 14
2.6 Conclusie: de achtergrond van artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de huidige systematiek van de AKW, WKB en kinderbijslag BES 15
Hoofdstuk 3 beleidstheorie Tegemoetkoming ouders 2013-2017 17
3.0 ..... RPE en Kamerbriefvragen 17
3.1 De beleidstheorie artikel 10: inleiding 17
3.2 De beleidstheorie van de drie wetgevingsinstrumenten van artikel 10 17
3.2.1 Input 17
3.2.2 Activiteiten 18
3.2.3. Output 19
3.2.4 Outcome 22
3.2.5 Impact 22
3.2.6 Externe factoren 23
3.3 Samenvatting en conclusie 24
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen Tegemoetkoming ouders tussen 2013-2017: volume en uitgaven 26
4.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 26
4.1 Inleiding in volume, uitgaven en hoogte van de regelingen van artikel 10 26
4.2 Ontwikkelingen 2013 – 2017: volume, uitgaven en hoogte van de Tegemoetkoming ouders van artikel 10 27
4.3 AKW (basis) ontwikkelingen 2013 – 2017 27
4.3.1 Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen of wegens intensieve zorg en AKW+ 28
4.4 WKB (basis) ontwikkelingen 2013 – 2017 29
4.5 Kinderbijslagvoorziening BES ontwikkelingen 2016-2017 32
4.6 Extra voorwaarden voor kinderbijslag (en WKB) aan 16- en 17-jarigen 32
4.7 Samenvatting en conclusies: ontwikkelingen AKW, WKB en KB BES 2013-2017 34
Hoofdstuk 5. De effecten van artikel 10 Tegemoetkoming van ouders 35
5.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 35
5.1 De kostendekkendheid van de Tegemoetkoming ouders 35
5.1.1. Vergelijking kosten van kinderen met Tegemoetkoming ouders met behulp van equivalentiefactoren 36
5.1.2 Kostendekkendheid Tegemoetkoming ouders langs de lijn van leeftijd 36
5.1.3 Kostendekkendheid kindregelingen langs de lijn van gezinsgrootte 38
5.1.4. De normbedragen volgens het NIBUD vergeleken met de bedragen van de kindregelingen 39
5.1.5. Ervaringen van ouders: dragen de AKW en het kindgebonden budget bij aan het beperken van de kosten van kinderen? 40
5.2 De effectiviteit van de systematiek van de Tegemoetkoming ouders 40
5.2.1 Vermogensgrens 40
5.2.2 De inkomsten van het 16- en 17 jarige kind: loon, stagevergoeding of studiefinanciering 40
5.2.3 Extra kosten uitwonende kind wegens scholing of ziekte of handicap of wegens intensieve zorg thuis 41
5.2.4 Beperkte draagkracht alleenverdiener of alleenstaande met zorgintensief kind 41
5.2.5 Overige doelen: Het stopzetten van de AKW als sanctiemiddel: doeltreffend? 42

5.2.6 Overige doelen: de dubbele KB is een blijk van waardering voor ouders met zorg intensieve kinderen 42
5.2.7 Overige doelen: Extra ondersteuning voor alleenstaanden: armoedeval voorkomen?..... 42
5.3 Dragen de kinderbijslag en het kindgebonden budget bij aan de ontplooiingskansen van kinderen?..... 42
5.3.1 Ontplooiingskansen in recente onderzoeken 4342
5.3.2 Ervaringen van ouders: dragen de AKW en het kindgebonden budget bij aan de ontplooiingskansen van kinderen? 44
5.3.3 Ontplooiingskansen: is de Tegemoetkoming ouders doeltreffend? 44
5.4 Samenvatting en conclusies 45
Hoofdstuk 6 De uitvoering, handhaving en fraudebestrijding van artikel 10 Tegemoetkoming ouders 47
6.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 47
6.1 De Uitvoering 47
6.2 De toekenningssystematiek, niet-gebruik en verrekening van het voorschot 48
6.3 Bijzondere gevallen: de ouder en/of het kind woont in het buitenland 50
6.4 De uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+ 50
6.5 Handhaving en fraudebestrijding Kinderbijslagwet 51
6.6 Handhaving en fraudebestrijding Kindgebonden budget 53
6.7.Samenvatting en conclusies 54
Hoofdstuk 7 Conclusies en samenvatting: de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders 55
7.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 55
7.1 Is artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de AKW, WKB doeltreffend? 57
7.2 Verbeterparagraaf 57
Hoofdstuk 8 Artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de 20% varianten en vereenvoudigingsvoorstellen 58
8.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 58
8.1 de Varianten (aanvullen!!) 58
Variant 1 61
Variant 2 62
Variant 3 63
Literatuurlijst 64

Hoofdstuk 1 Inleiding

Dit inleidende hoofdstuk beschrijft de opzet en de structuur van de beleidsdoorlichting (1.1) met een korte introductie van artikel 10 van de begroting van SZW "Tegemoetkoming ouders"(1.2). Het bevat de afbakening (1.3) en de methodologie en introduceert [redacted](1.4), die een oordeel geeft over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting. De leeswijzer (1.5) geeft tot slot een overzicht van de verdere opbouw van dit rapport. Ieder hoofdstuk, inclusief deze inleiding, begint met de vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE vragen) die het betreffende hoofdstuk beantwoordt. Ook de deelvragen uit de Kamerbrief over de opzet van de beleidsdoorlichting[1] staan aan het begin van ieder hoofdstuk vermeld (1.0). Het hoofdstuk sluit af met een samenvatting van het hoofdstuk en de conclusies (1.6).

1.0 RPE en Kamerbriefvragen

Dit hoofdstuk beantwoordt de volgende RPE-vragen:

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.

1.1 Aanleiding

Artikel 20 van de Comptabiliteitswet verplicht ministers om al het beleid periodiek te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid. De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek stelt nadere eisen met betrekking tot de inhoud, de periodiciteit en het borgen van de onafhankelijkheid van beleidsdoorlichtingen. Deze vorm van ex-post evaluatie vindt plaats op het niveau van een algemene of operationele doelstelling van een beleidsartikel uit de begroting van een ministerie. Een beleidsdoorlichting kan inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstelling wordt bereikt en of het (uit-)gevoerde beleid die doelstelling helpt te realiseren. Het element 'leren van ervaringen uit het verleden' staat hierbij voorop. Periodiek (in beginsel eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) dient een beleidsartikel te worden doorgelicht. In 2013 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW) de vorige beleidsdoorlichting van Artikel 10 van de begroting van SZW, Tegemoetkoming ouders, aan de Tweede Kamer aangeboden[2]. Na 5 jaar is het tijd voor een nieuwe doorlichting die zich richt op de periode vanaf 2013 tot 2017. Hierbij worden beleidswijzigingen, zoals de Wet hervorming kindregelingen (hierna: WHK), meegenomen. Deze beleidsdoorlichting biedt onder andere inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid, geeft een beschouwing over mogelijke maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen en biedt een verkenning van beleidsopties om structureel 20% op de uitgaven van artikel 10 te besparen dan wel te intensiveren.

1.2 Introductie tot Artikel 10: Tegemoetkoming ouders

De algemene doelstelling van artikel 10 "Tegemoetkoming ouders" van de begroting SZW luidt:

De overheid biedt een financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen.

De overheid biedt ouders of verzorgers een financiële tegemoetkoming voor de kosten voor verzorging en opvoeding van kinderen op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (hierna: AKW) en de Wet kinderbijslagvoorziening BES, voor Caribisch Nederland (hierna: Kb BES). Gezinnen met een laag of middeninkomen komen daarnaast in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de Wet op het kindgebonden budget (hierna: WKB).

De Minister[3] van SZW financiert de tegemoetkoming met begrotingsgefinancierde uitkeringsregelingen. Hij is in deze rol verantwoordelijk voor:

- De vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van regelgeving;

[1] Brief aan de TK dd 14 juli 2017 "Opzet beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders en evaluatie wet Hervorming Kindregelingen"
[2] TK, 2012-2013,33716, nr.5.
[3] Lees: Staatsecretaris. De Staatssecretaris van SZW is sinds 2017 verantwoordelijk voor artikel 10, Tegemoetkoming ouders

- De vaststelling van het niveau van de tegemoetkoming op grond van de AKW, de kinderbijslagvoorziening BES en de WKB;
- De sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de AKW door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB);
- De organisatie van de eigen uitvoering binnen het verband van de Rijksdienst Caribisch Nederland (RCN) (SZW, Begroting 2018, artikel 5, 2018).

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen.

Doelmatigheid en doeltreffendheid
De doeltreffendheid van het beleid is de mate waarin de onderzochte beleidsinstrumenten de beleidsdoelstellingen realiseren. De doelmatigheid van beleid betreft de relatie tussen de kosten en de effecten van beleid en gaat in op de vraag of met dezelfde middelen een beter resultaat kan worden bereikt, of met minder middelen hetzelfde resultaat. Voor de beleidsdoorlichting van artikel 10 is de volgende centrale vraagstelling opgesteld:

In hoeverre is de financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen doelmatig en doeltreffend?

De hoofdvraag wordt aan de hand van de volgende subvragen uitgewerkt[4]:

1. In hoeverre sluit de systematiek van de kinderbijslag, waarbij de bedragen in drie stappen toenemen met de leeftijd van het kind, aan bij de kosten van kinderen?
2. In hoeverre sluit de systematiek van het kindgebonden budget, waarbij de bedragen in drie stappen toenemen naarmate het kind ouder wordt maar het bedrag per extra kind afneemt, aan bij de kosten van kinderen?
3. In hoeverre bieden de kinderbijslag en het kindgebonden budget financieel cumulatief een tegemoetkoming in de kosten van kinderen?
4. Hoe ervaren burgers het ontvangen van deze financiële tegemoetkomingen voor de kosten van kinderen?
5. In hoeverre dragen de kinderbijslag en het kindgebonden budget bij aan de afgeleide doelen van het beleid?
6. Zijn er knelpunten in de uitvoering voorvloeiend uit wet- en regelgeving die de doelstelling van artikel 10 belemmeren? Zijn er mogelijkheden tot vereenvoudiging, zoals het loslaten van de staffel in de kinderbijslag en het kindgebonden budget? Zo ja, welke?
7. Wat zijn de eerste bevindingen van de uitvoering van de kinderbijslag BES?

De 15 onderzoeksvragen die de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (hierna: RPE) voor elke beleidsdoorlichting voorschrijft dienen als leidraad voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen.

1.3 Afbakening van het beleidsterrein en van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting focust zich op de volgende instrumenten: de AKW, WKB en de Wet kinderbijslagvoorziening BES. Deze scope omvat ruim 99% van de budgettaire uitgaven op artikel 10 in de periode 2013-2017. In de memorie van toelichting bij de WHK[5] staat dat één van de doelen van de hervorming is om arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders te bevorderen. Hierbij was de gedachte om de verschillen bij de inkomensondersteuning tussen werkende en niet-werkende alleenstaande ouders met lage inkomens weg te nemen. Daarmee is een nieuw afgeleid doel voor het kindgebonden budget geïntroduceerd, namelijk het verminderen van de armoedeval voor alleenstaande ouders die gaan werken. Omdat er weinig bronnen beschikbaar zijn over de afgeleide doelstellingen van de kinderbijslagwet en het kindgebonden budget, reconstrueert de beleidsdoorlichting de beleidstheorie.

Vanwege de recente invoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES op 1 januari 2016 is de informatie over de werking van deze wet momenteel nog beperkt. In het kader van deze beleidsdoorlichting is de informatie opgenomen die bij gelegenheid van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is toegezegd. Bij de

[4] Brief aan de TK dd 14 juli 2017 "Opzet beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders en evaluatie wet Hervorming Kindregelingen"
[5] TK, 2012-2013, 33716, nr. 3.

parlementaire behandeling van de Wet kinderbijslagvoorziening BES is gevraagd om na een redelijke termijn een evaluatie te geven van de nieuwe wet, waarbij wordt ingegaan op effectiviteit op armoedebestrijding, de uitvoering, de aantallen en de kosten. De eerste bevindingen op deze terreinen worden in de beleidsdoorlichting meegenomen.

Het beleid is in de periode 2013-2017 door onder andere de WHK gewijzigd. Daarom neemt de beleidsdoorlichting zowel de periode voor de wijzigingen (2013-2014) als de periode na de wijziging mee. De effecten van de beleidswijzigingen die zijn ingevoerd naar aanleiding van de WHK worden apart behandeld in de evaluatie van de WHK (bijlage A). Deze evaluatie vormt daarmee een bron voor de beleidsdoorlichting (zie ook 1.4)

1.4 Methodologie

Een beleidsdoorlichting is een synthese van beschikbare evaluaties en onderzoeken en heeft als doel inzicht te krijgen in de verwezenlijking van de doelstelling alsmede de effecten van de ingezette beleidsinstrumenten (doelmatigheid en doeltreffendheid). De beschouwingen in de beleidsdoorlichting zijn feitelijk van aard waarbij geen oordeel wordt gegeven over de hoogte van de financiële tegemoetkomingen. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikt gemaakt van beschikbare onderzoeken die vermeld staan in de literatuurlijst. Tegelijkertijd is er een evaluatie gedaan naar de effecten van de WHK, die in 2015 is ingevoerd. De uitkomst van die evaluatie is verwerkt in de beleidsdoorlichting en als bijlage A toegevoegd.
Daar waar er informatie ontbrak heeft SZW onafhankelijk onderzoek laten doen naar de ervaringen van burgers en de praktijk van de uitvoering. De informatie uit dit onderzoek is gebruikt voor de analyse van de doeltreffendheid van de beleidsinstrumenten. Het onderzoeksrapport, Bouwstenen voor beleidsdoorlichting kindregelingen en evaluatie WHK, dd 22 juni 2018 (hierna: Bouwstenenrapport) is als bijlage B aan de beleidsdoorlichting toegevoegd. Het ministerie heeft ook zelf onderzoek uitgevoerd naar de verhouding tussen de kosten van kinderen en de bedragen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Hoofdstuk 5.1 presenteert de uitkomsten hiervan.
Tot slot is bij de beantwoording van de onderzoeksvragen ook naar gedragseconomische aspecten gekeken en is het effect van het labellen van overheidsmiddelen voor kinderen op de besteding van die middelen onderzocht. Dit onderzoeksrapport is als bijlage C toegevoegd.

1.4.1 Onafhankelijk oordeel

Artikel 2 van de RPE schrijft voor dat bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting een [ ] [ ] betrokken wordt die een onafhankelijk oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te borgen is [ ], werkzaam bij de onderzoekssector Arbeid en Publieke Voorzieningen bij het Sociaal Cultureel Planbureau, gevraagd op te treden als [ ]. Het eindoordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Dit eindoordeel wordt integraal meegezonden met de beleidsdoorlichting.
Gedurende de opstelling van dit rapport hebben ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen plaats genomen in een klankbordcommissie, waarin ze periodiek de kwaliteit en de volledigheid van het rapport hebben getoetst.

1.5 Leeswijzer

Ieder hoofdstuk begint met een opsomming van de inhoud van dat hoofdstuk en de paragrafen die er onderdeel van uitmaken. De eerste paragraaf begint met de RPE-vragen en de betreffende deelvragen uit de Kamerbrief van 14 juli 2017, waar het hoofdstuk antwoord op geeft.

De analyse van de beleidsdoorlichting is als volgt over de hoofdstukken verdeeld:
Na het inleidende eerste hoofdstuk, bevat hoofdstuk 2 een beschrijving van de achtergrond en ontwikkelingen van de in artikel 10 Tegemoetkoming ouders opgenomen regelingen, die hebben geleid tot de huidige systematiek van de AKW, WKB en kinderbijslag BES. Hoofdstuk 3 bevat de beleidstheorie met de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen zoals neergelegd in deze drie wettelijke instrumenten. Door deze veronderstellingen te toetsen proberen we in hoofdstuk 5, na een beschrijving van de ontwikkelingen in volume en uitgaven in hoofdstuk 4, een oordeel te geven over de doeltreffendheid van het beleid. In hoofdstuk 6 is de uitvoering van de AKW door de SVB en de WKB door de belastingdienst/Toeslagen beschreven inclusief handhaving en fraudebestrijding.

Met opmerkingen [ ] Belastingdienst hoort m.i. met een hoofdletter geschreven te worden.

Hoofdstuk 7 bevat een samenvatting met de conclusies van de voorgaande hoofdstukken. Tot slot zijn in hoofdstuk 8 de 20%-besparingsvarianten, intensiveringsmogelijkheden en enkele vereenvoudigingsvoorstellen beschreven. De verschillende scenario's sluiten aan bij de bevindingen uit de beleidsdoorlichting.

Daar waar artikel 10 van de begroting van SZW in zijn algemeenheid wordt aangehaald is in de beleidsdoorlichting gekozen voor de titel zoals gebruikt in het SZW jaarverslag: "artikel 10 Tegemoetkoming ouders". De term kindregelingen, zoals in de Wet hervorming kindregelingen is gebruikt, verwijst naar alle 4 de overgebleven regelingen: naast de AKW, WKB en kinderbijslag BES zijn dat de inkomensafhankelijke combinatiekorting (fiscale heffingskorting) en de Wet Kinderopvangtoeslag (artikel 6 van de begroting van SZW). Zie ook de evaluatie WHK (bijlage A).

Hoofdstuk 2 Achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de regelingen van artikel 10

In dit hoofdstuk wordt de historische achtergrond van het doel van artikel 10 beschreven: het geven van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Waarom doet de overheid dat? Wat is het doel? (2.1) Welke belangrijke ontwikkelingen zijn er in die doelstelling geweest? En tot welke instrumenten heeft dat geleid? (2.2.) Vervolgens wordt de huidige systematiek van de AKW (2.3), de WKB (2.4) en de kinderbijslag BES (2.5) beschreven. De AKW kent ook een regeling voor dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen om onderwijsredenen of door ziekte of gebreken (2.3.1) en een regeling voor dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg van het kind thuis met een extra bijdrage voor alleenverdienende en alleenstaande ouders (AKW+) (2.3.2). Er wordt bij de onderscheiden regelingen ook aandacht besteed aan de governancestructuur: de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de opdrachtgever, de overheid en de opdrachtnemer, de uitvoerders van de tegemoetkoming voor kinderen: de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen.
In paragraaf 2.6 wordt tot slot de samenhang beschreven van de beleidsdoelstellingen die, gelet op het ontstaan en de ontwikkelingen hebben geleid tot de huidige systematiek van de beleidsinstrumenten van artikel 10 "Tegemoetkoming kinderen" die in deze beleidsdoorlichting worden onderzocht. Deze concluderende paragraaf bevat de eerste handvatten om de doeltreffendheid van artikel 10 te toetsen.

2.0 RPE en Kamerbriefvragen

RPE vragen:

1. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
2. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

2.1 Achtergrond artikel 10: een tegemoetkoming in de kosten van kinderen

De kinderbijslag is als sociale verzekering voor werknemers in 1939 begonnen met de Kinderbijslagwet die in 1941 in werking is getreden. Voorlopers hierop waren er in de collectieve sector (1912) en daarnaast boden enkele collectieve arbeidsovereenkomsten kindgebonden salaristoeslagen. De Kinderbijslagwet 1939 voorzag in een recht op kinderbijslag voor werknemers vanaf het derde kind omdat het loon toereikend zou moeten zijn voor een gezin van "normale" oftewel van gemiddelde grootte[6], zijnde een gezin met twee kinderen[7].. In 1946 werd het uitgangspunt, kinderbijslag vanaf het derde kind, verlaten en kwam er een tijdelijke algemene kinderbijslagvoorziening voor werknemers die het recht op kinderbijslag uitbreidde met het eerste en tweede kind. Reden hiervoor was een extra financiële tegemoetkoming in verband met de slechte naoorlogse economische situatie van veel Nederlandse gezinnen. Deze voorziening was te beschouwen als een noodvoorziening. Ambtenaren, maar bijvoorbeeld ook zelfstandigen vielen niet onder deze kinderbijslagwet en werden via één van de 1200 specifieke regelingen in de kosten van kinderen gecompenseerd.

Gezinsvorming heeft, afhankelijk van het welstandsniveau, inkomensondersteuning nodig
De Algemene Kinderbijslagwet van 26 april 1962, Stb. 160, heeft er voor gezorgd dat er vanaf 1963 een algemeen recht op kinderbijslag kwam vanaf het derde kind tot 16 jaar, met als doel een tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderen. De onderliggende gedachte was dat kinderen in eerste instantie de financiële verantwoordelijkheid van de ouders zijn. Het hebben van een gezin is ook een voorrecht, en mag dus: "....best gepaard gaan met opoffering van een stuk materiële welstand". Alleen als het inkomen niet toereikend is om in het redelijke en minimale levensonderhoud van een gezin te voorzien is het nodig dat de overheid een voorziening treft. Waar die grens ligt vond men niet uit te drukken in één bedrag en is afhankelijk van het algemene welstandsniveau. Een dergelijke voorziening moest nadrukkelijk niet als bevolkingspolitieke maatregel[8] worden beschouwd, maar als het "verlangen om de inkomensvorming geen ernstige belemmering voor gezinsvorming te doen zijn"[9]. Kinderbijslag vanaf het derde kind werd in het wetsontwerp van 1957

[6] Uit: veranderende ideeën over kinderbijslag, dr. H.A. Pot-Buter, blz.198 "In 1941 telt het gemiddelde gezin 2,18 kinderen."
[7] TK, 1978-1979, 15683, nr. 3, blz 5 e.v.
[8] TK, 1957-1958 – 4953, nr. 3. "Aangezien bevolkingspolitieke overwegingen niet tot een systeem nopen, dat een zekere aanmoeding van de bevolkingsgroei tracht te creëren.... Etc. "
[9] TK, 1957-1958, 4953, nr. 3.

(opnieuw) de algemene grondslag[10] omdat een inkomen voor een gezin met twee kinderen toereikend zou moeten zijn.
Naast een algemeen recht op kinderbijslag voor kinderen tot 16 jaar (vanaf het derde kind) kwam er een recht op (dubbele) kinderbijslag voor ouders die extra kosten maken voor studerende of invalide kinderen van 16 tot 27 jaar, wanneer deze kinderen door de ouders grotendeels of in belangrijke mate (dubbele AKW) werden onderhouden.

Inkomensondersteuning is nodig om kinderen meer gelijkheid van levenskansen te geven
Naast de noodzaak tot inkomensondersteuning werd er in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel Algemene Kinderbijslagverzekering, een relatie gelegd tussen de voorgenomen kinderbijslagregeling en de ontplooiing van een kind: "Het is in het belang van het kind, wanneer een financiële tegemoetkoming wordt bevorderd, die een betere opvoeding en een betere opleiding mogelijk maakt. Er wordt mede meer gelijkheid van kansen bereikt, daar financiële barrières, die aan levenskansen in de weg staan, lager worden." Een financiële voorziening is in het belang van het kind, omdat het een betere opvoeding en opleiding mogelijk maakt, waarmee de ontplooiing van de persoonlijkheid is gediend[11].

Een kinderbijslagregeling is in het belang van de maatschappij
De randvoorwaarden creëren voor een land waarin ieder kind de kans krijgt om zich te ontplooien werd "in de huidige wereldverhoudingen" tevens als "maatschappelijke noodzakelijkheid" gevoeld. Met een kinderbijslagvoorziening waarmee het grote gezin en gezinnen met studerende kinderen in het minimale levensonderhoud zou kunnen voorzien zou de algemene noodzaak gediend zijn om "geen potentieel intellect verloren te laten gaan[12]". Een algemene inkomensonafhankelijke kinderbijslagverzekering voor iedereen werd ook vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit wenselijk geacht.

De vormgeving van de kinderbijslag
Een premie gefinancierde verzekeringssystematiek werd boven een voorziening uit rijksmiddelen verkozen vanwege het duidelijk verband tussen de lusten en de lasten, het aankweken van een besef van verantwoordelijkheid en om de staatsuitgaven niet te zwaar te belasten[13]. De hoogte van de kinderbijslag liep op naarmate het inkomen hoger was, omdat een hogere welstand tot meer uitgaven voor kinderen zou leiden. Bovendien betaalde men meer premie.
Het bedrag aan kinderbijslag per kind nam toe voor ieder kind dat op het derde kind volgde tot één maximumbedrag voor het zesde en ieder volgend kind. Deze maximering stond los van de extra kosten van meer kinderen in het gezin. Wel werd opgemerkt dat ook bij gezinnen van meer dan zes kinderen de gezinskosten, bij de voorgestelde kinderbijslagbedragen, voor meer dan 75% worden gedekt door de gezinsinkomsten[14].

2.2 Ontwikkelingen in de tegemoetkoming voor ouders

In 1980 kwam er een algemeen recht op kinderbijslag vanaf het eerste kind[15]. Het principe dat het loon toereikend moet zijn voor een gezin met twee kinderen werd hiermee verlaten. In de MvT werd opgemerkt dat: "het minimumloon voor wat het behoefteaspect betreft, gericht is op een gezinssituatie zónder kinderen". De systematiek van een toename van de kinderbijslag per kind bij ieder volgend kind bleef bestaan, maar omdat het grootste verschil in kosten verwacht werd bij het tweede kind was hier de toename het grootst. De hoogte van de kinderbijslag werd gekoppeld aan de prijsindex, zodat de tegemoetkoming in koopkracht gelijk bleef.

Leeftijdsdifferentiatie werd in 1980 geïntroduceerd doordat de kinderbijslag voor het eerste kind van 0-2 jaar werd gehalveerd. In 1983 komen er drie leeftijdscategorieën met verschillende (oplopende) kinderbijslag bedragen. Er werd een onderscheid naar leeftijd gemaakt op basis van de veronderstelling dat de kosten van kinderen toenemen met de leeftijd.

---

[10] TK, 1957-1958, 4953 nr.3, blz.26.
[11] TK, 1957-1958, 4953 nr.3, blz.15.
[12] TK, 1957-1958, 4953 nr.3, blz 15
[13] TK, 1957-1958, 4953, nr. 3, blz. 16
[14] TK 1959-1960 – 4953, nr. 11, blz 16 (MvA)
[15] (TK 1978-1979, 15683, blz. 4)

Van kinderaftrek naar kindgebonden budget
Het kindgebonden budget kent een lange voorgeschiedenis van belastingaftrek, opslagen en later heffingskorting. Zo hadden zelfstandigen ook vóórdat zij in 1963 recht kregen op kinderbijslag recht op kinderaftrek en konden ouders van studerende kinderen, naast de dubbele kinderbijslag, de betaalde studiekosten van hun inkomstenbelasting aftrekken. Deze belastingmaatregelen waren allemaal gebaseerd op de daadwerkelijk betaalde (onderhouds)kosten van kinderen en bedoeld als herverdeling van inkomen ter ondersteuning van gezinnen met lagere- en middeninkomens. De kinderkorting, een fiscale inkomensondersteuning voor gezinnen met lagere en middeninkomens, is in 2001 met de Wet Inkomstenbelasting ingevoerd en maakte onderdeel uit van het belastingstelsel. Het is een voorwaardelijke heffingskorting voor ouders van kinderen tot 18 jaar op het betalen van de inkomstenbelasting. Die voorwaarden betroffen onder andere dat de kinderen tot het huishouden behoren, in belangrijke mate door hen onderhouden worden (minimaal ca €380 per maand) en tot een maximum verzamelinkomen van ca €45.000,-.

In reactie op de motie Crone, om de (ouderen- en) kinderkorting uitkeerbaar te maken[16] diende de minister van SZW in 2006 een voorstel in voor een kindertoeslag[17], met nota van wijziging[18] omgedoopt tot kindgebonden budget. De kindertoeslag diende ter vervanging van de kinderkorting. Aanleiding was de verzilveringsproblematiek: de laagste inkomens konden de heffingskorting niet verzilveren omdat zij minder belasting betalen. De kindertoeslag is een gezinstoeslag die in 2008 van kracht werd. Het is de voorloper van het kindgebonden budget zoals we die sinds 2009 kennen.

De Wet op het kindgebonden budget introduceerde een toeslag, naar het model van de eerder ingevoerde huur- en zorgtoeslag. De hoogte van het kindgebonden budget is gekoppeld aan de kosten en afhankelijk van het aantal kinderen in het gezin en de leeftijd van de kinderen. De toenmalige minister van Jeugd en Gezin wees bij de invoering nadrukkelijk op het inkomensafhankelijke karakter van het kindgebonden budget "Inkomensafhankelijke toeslagen zijn immers bedoeld voor mensen die onvoldoende besteedbaar inkomen hebben om bepaalde noodzakelijke uitgaven te bekostigen. Toeslagen zijn steeds specifiek gericht op zulke uitgaven: huur, zorg, kinderopvang en straks ook kosten van kinderen[19]".

In 2013 is er een maximum vermogensgrens van €80.000 euro ingesteld, gelijk aan de vermogensgrens van de zorgtoeslag. Het betreft het bedrag bovenop het heffingsvrije vermogen en de waarde van het eigen huis. In tegenstelling tot de inkomensgrens is dit een harde grens, waarboven het recht op WKB in zijn totaliteit komt te vervallen.

Met opmerkingen Deze opmerking zou ik weglaten. Niet in alle gevallen wordt de waarde van het eigenhuis opgenomen in box 3.

Van levenskansen naar ontplooiingskansen in de tegemoetkoming aan ouders
De relatie tussen de financiële tegemoetkomingen in het kader van de AKW en de ontplooiingskansen van kinderen is een thema dat ook later regelmatig terugkomt. In 1990 brengt de SER advies uit over de structuur van de Kinderbijslagen[20]. In het SER advies wordt de kinderbijslagregeling omschreven als: "een inkomensaanvullende regeling die ouders of verzorgers meer financiële ruimte biedt om uitgaven voor kinderen te doen waardoor de ontplooiingsmogelijkheden van de kinderen worden bevorderd[21]. Daarin wordt betoogd dat de kinderbijslag een correctie beoogt op de primaire inkomensverdeling en dat op die wijze een grotere mate van ontplooiingskansen wordt verkregen. Ook in het kabinetsstandpunt inzake integratie en stroomlijning van (o.a.) kindregelingen (d.d. 28 mei 2004) wordt betoogd dat de regering streeft naar een grotere gelijkheid van ontplooiingskansen in het belang van het kind en in het belang van de maatschappij. "Met het oog hierop is het kabinet van oordeel dat er een stelsel van instrumenten moet zijn op basis waarvan ouders financiële ruimte wordt geboden om met oog op hun ontplooiingsmogelijkheden uitgaven voor kinderen te doen. Het kabinet acht het van belang de inkomensonafhankelijke basisaanvulling van het inkomen en de inkomensafhankelijke inkomensondersteuning in samenhang te bezien en als complementaire instrumenten te beschouwen[21]. Dit betrof destijds nog de fiscale heffingskorting. Naar dit standpunt wordt

[16] TK, 2006-2007, 30306, nr.50
[17] TK, 2006-2007, 30912, nr 3
[18] TK, 2006-2007, 30 912, nr.9
[19] EK, 2007-2008, 30 912, D, blz 4.
[20] SER-advies 90/12, Advies inzake de structuur van de Kinderbijslagen.
[21] TK, 2003-2004, 29 287, nr.2

later ook verwezen in de memorie van antwoord van het wetsvoorstel kindgebonden budget[22]. De doelstelling van het kindgebonden budget kan daarmee niet los gezien worden van de kinderbijslag en beoogt ouders cumulatief de financiële ruimte te bieden voor de ontplooiingsmogelijkheden van hun kinderen.

Van onderhoudseis naar inkomsteneisen aan het 16- en 17 jarige kind
Voor kinderen tot 16 jaar gold van oudsher het verzorgingsbeginsel[23] en voor oudere kinderen het onderhoudsbeginsel. Sinds 1977 kan de minister voorschriften geven ter bepaling van het maximum inkomen van het kind van 16 en 17 jaar, waarboven het recht op kinderbijslag vervalt. Met die eigen inkomsten worden kinderen geacht bij te kunnen dragen aan het eigen onderhoud. De toegevoegde waarde van deze bepaling was beperkt omdat ouders de daadwerkelijk betaalde kosten moesten overleggen om aan te tonen dat zij aan de onderhoudseis voldeden. Toen in 1991 de onderhoudsvoorwaarden voor ouders werden vereenvoudigd[24], werden de bijverdienregels in 1994[25] aangescherpt en het maximum bedrag aan eigen inkomsten van het kind voortaan opgenomen in de wet (art.10). Doel was om de zogenaamde "spaartruc" te voorkomen: ouders die onderhoudskosten opvoerden en hun kinderen de eigen verdiensten lieten sparen.

De Wet hervorming kindregelingen en de kinderbijslagvoorziening BES
Met de Wet hervorming kindregelingen is per 2015 het stelsel van kindregelingen hervormd en versoberd. Er werd beoogd het toen bestaande stelsel van elf regelingen te reduceren tot vier regelingen. Van deze vier regelingen zijn de Kinderbijslag en het kindgebonden budget relevant voor de beleidsdoorlichting van artikel 10. De twee andere overgebleven regelingen voor ouders met kinderen hebben beide tot doel de arbeidsparticipatie te bevorderen. Het betreft de combinatiekorting, een inkomensafhankelijke heffingskorting voor werkenden met kinderen tot 12 jaar en de eveneens inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag. Die laatste valt onder een ander beleidsartikel en is in 2015 doorgelicht.[26] Met de WHK zijn ook verschillende wijzigingen in de WKB en AKW ingevoerd. Zie H2.3 ev en ook de evaluatie WHK (bijlage A).
In 2016 heeft artikel 10 er een nieuwe regeling bijgekregen: de Kinderbijslagvoorziening BES die geldt voor Caribisch Nederland.

Van verzekering naar sociale voorziening
De kinderbijslag wordt nog altijd tot de volksverzekeringen gerekend, maar er is geen premie verschuldigd en de kinderbijslag wordt sinds 1989 uit de algemene middelen van het Rijk gefinancierd. Hierdoor kan het gezien worden als een sociale voorziening. Ook de WKB wordt uit de algemene middelen betaald en maakt onderdeel uit van dat systeem van sociale voorzieningen.

2.3 De huidige AKW: systematiek en doelstelling

Recht op kinderbijslag heeft de verzekerde die in Nederland woont of werkt en eigen kinderen, stiefkinderen of pleegkinderen jonger dan achttien jaar heeft die tot zijn huishouden behoren, of, wanneer deze kinderen uitwonend zijn, onderhoudt. Uitgangspunt is dat degene tot wiens huishouden het kind behoort, verondersteld wordt dat kind te onderhouden.

Aan dit recht zijn de volgende voorwaarden verbonden:
- voor 16- en 17-jarige kinderen geldt een toets op het inkomen van dat kind. Als dat beneden een bepaalde inkomensgrens blijft, behouden de ouders/verzorgers het recht op kinderbijslag. De SVB attendeert ouders met kinderen die 16 jaar worden actief op deze bijverdienregels. Ouders moeten de bijverdiensten in principe zelf melden.
- Voor 16- en 17-jarige kinderen geldt dat zij moeten voldoen aan de eisen zoals die zijn gesteld in de Leerplichtwet 1969. Zij dienen nog naar school te gaan zolang zij geen startkwalificatie hebben, tenzij ze daarvan zijn vrijgesteld. Een startkwalificatie is het diploma waarmee je geacht wordt een volwaardige baan te kunnen vinden (havo, vwo of mbo-2). Gaat de jongere, van 16 of 17 jaar, die nog geen startkwalificatie niet naar school, dan kan de leerplichtambtenaar de SVB informeren en verzoeken de AKW stop te zetten.

[22] TK 2007-2008, 30 912, D
[23] MvT 23795 nr 3 , 1993
[24] Staatsblad 1995, 220
[25] MvT 23795, nr 3, blz 2
[26] Beleidsdoorlichting Kinderopvang SZW, 16 november 2015

- Wanneer een kind een zelfstandig recht heeft op studiefinanciering HBO/WO vervalt het recht op kinderbijslag. De SVB vraagt deze gegevens op bij DUO.

De bijdrage is hoger, naarmate de kinderen ouder zijn, er zijn drie leeftijdscategoriën.

Primair is het doel van de AKW: Het geven van een inkomensonafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Daarvan afgeleide doelen zijn[27]:

- een herverdeling van inkomen ten behoeve van gezinnen met kinderen, om het bestedingsverschil tussen huishoudens met en zonder kinderen te verkleinen en zodoende het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen te beperken en
- het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen.

Buitenlandse gezinsbijslagen

De SVB is het Nederlandse verbindingsorgaan voor de uitvoering van de 'gezinsbijslagen' op basis van de verordening, (EG) nr. 883/2004. Kort gezegd houdt dit in dat de SVB het recht op een aanvulling op een buitenlands recht op een gezinstoeslag vaststelt. De SVB geeft daarmee uitvoering aan de regels ter voorkoming van samenloop van Nederlandse gezinsbijslagen (kinderbijslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) met gezinsbijslagen uit andere lidstaten. Deze taak van de SVB ligt vast in de Wet SUWI.[28] De belastingdienst stelt het recht op WKB (en kinderopvangtoeslag) vast en de SVB betaalt vervolgens de aanvulling (inclusief kinderbijslag en kinderopvangtoeslag) aan klanten waarbij sprake is van samenloop met buitenlandse uitkeringen.

2.3.1 Recht op dubbele Kinderbijslag: wegens intensieve zorg of om onderwijsredenen

In 2015 is de WHK ingevoerd om het stelsel van kindregelingen verder te stroomlijnen, de efficiëntie te verbeteren en de transparantie te vergroten. De 11 regelingen voor kinderen zijn teruggebracht tot 4 regelingen. Eén daarvan, de Tegemoetkoming voor Ouders met Gehandicapte kinderen (de TOG), is geïntegreerd in de kinderbijslag. Als gevolg daarvan is er recht ontstaan op dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg voor ouders/verzorgers van een kind van 3 tot 18 jaar, als het kind is aangewezen op een bepaalde mate van intensieve zorg. De SVB voert deze regeling uit, samen met CIZ, die de SVB advies geeft of voldaan wordt aan de criteria voor de mate van intensieve zorg.

De dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming met als doel ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen te compenseren voor de kosten van de extra zorg die hun kind nodig heeft. Dit is een bijzonder onderdeel van het gehele stelsel van regelingen omdat zij zich specifiek richt op ouders die zorgdragen voor thuiswonende kinderen met een intensieve zorgbehoefte. Wanneer de ouder van een gehandicapt kind gedurende het betreffende kalenderjaar alleenverdiener of alleenstaande is, kan bovendien recht bestaan op AKW+ naast de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg. Deze regeling was bedoeld om alleenverdieners te compenseren voor een aantal fiscale maatregelen om de arbeidsparticatie te bevorderen, die destijds met name het besteedbaar inkomen van tweeverdieners verhoogden[29]. Ouders met een zorgintensief kind hebben minder mogelijkheden om allebei te werken. De alleenstaande ouder is in 2015 bij amendement van Schouten en Dijkgraaf aan de doelgroep van de alleenverdiener toegevoegd[30]. De AKW+ is een extra bedrag aan kinderbijslag van circa € 2000 per jaar.

De doelen van de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg en de AKW+ zijn:

- het bieden van een financiële tegemoetkoming in de kosten van het thuis verzorgen van een zorgintensief kind,
- en een extra compensatie voor gederfde mogelijkheden om inkomsten te verwerven als de verzorger van het kind alleenverdiener of alleenstaand is en
- het geven van een blijk van waardering voor die thuiszorg[31].

Ouders komen ook in aanmerking voor dubbele kinderbijslag als het kind niet tot het huishouden behoort door ziekte of gebreken, en zij verder voldoen aan de (onderhouds)voorwaarden.

---

[27] Beleidsdoorlichting 2013, blz 3

[28] Bron: Jaarverslag SVB 2017

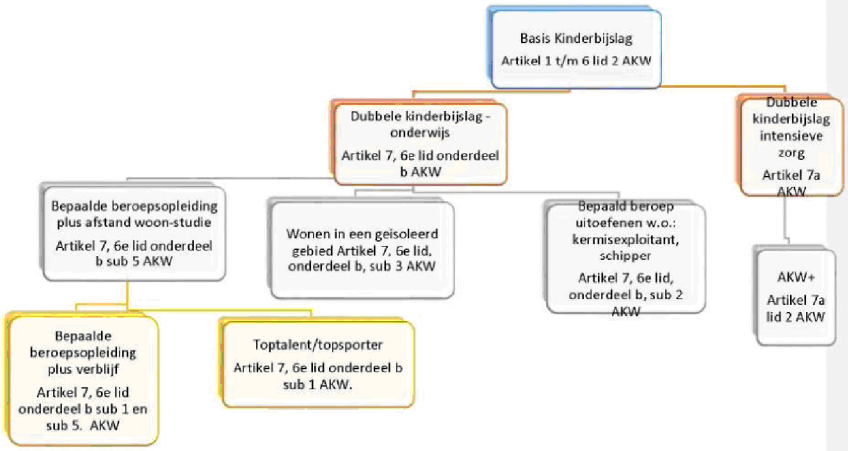
[29] Stcrt. 2010, 34

[30] Motie van Schouten en Dijkgraaf, kamerstukken II 2013/14, 33716, nr. 11

[31] Staatscourant 1999/249, blz 8, Regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen 2000

Wanneer het noodzakelijk is dat een kind uitwonend is om onderwijsredenen, worden de extra kosten die dit meebrengt gecompenseerd met dubbele kinderbijslag. Er ontstaat een recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen als de afstand van het woonadres tot de opleiding meer dan 25 kilometer is en het gaat om een specifieke opleiding die niet elders gevolgd kan worden, het kind is topsporter of toptalent, of wanneer het kind uitwonend is doordat de ouders een specifiek beroep hebben, zoals kermisexploitant of binnenschipper of wanneer de ouders wonen in een geisoleerd gebied. In de WHK is het recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen aangescherpt.

Afbeelding 2 geeft een schematische weergave van de huidige AKW-instrumenten.



Afbeelding 2: Schematisch overzicht AKW na de hervorming kindregelingen

2.3.2 De governancestructuur: in gezamenlijkheid zorgdragen voor een goede uitvoering van de AKW

De Minister van SZW financiert de inkomensonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen met een begrotingsgefinancierde uitkeringsregeling, vanuit artikel 10. Hij is in deze rol als opdrachtgever verantwoordelijk voor:

- De vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van regelgeving, zoals vastgelegd in de Algemene Kinderbijslagwet en de daarop gebaseerde lagere regelgeving
- De vaststelling van het niveau van de tegemoetkoming op grond van de AKW.

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) is een zelfstandig bestuursorgaan en voert als opdrachtnemer de kinderbijslagregeling uit (art. 12 AKW)
SZW is in zijn rol van eigenaar van de SVB verantwoordelijk voor:

- De sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de AKW door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB), op basis van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en de Wet SUWI.

De uitgangspunten van de sturingsrelatie tussen SZW en SVB zijn beschreven in de Herijking sturingsvisie SZW – UWV - SVB (maart, 2016). Het komt er op neer dat SZW en SVB:

- gezamenlijk en transparant sturen op basis van gelijkwaardigheid op de hogere doelen (in casu van de AKW
- de rollen van opdrachtgever (SZW), opdrachtnemer (SVB) en eigenaar (SZW) zijn beschreven, toebedeeld en ingevuld. Het samenspel tussen de verschillende rollen en de interactie met andere belanghebbenden draagt er aan bij dat het ontwikkelen en uitvoeren van beleid effectief en efficiënt verloopt.

- In alle stadia van het beleidsproces voeren SZW en SVB overleg met elkaar, vanuit ieders rol en verantwoordelijkheid. Opdrachtgever en opdrachtnemer toetsen continu of de uitvoering bijdraagt aan de oorspronkelijke bedoeling van het beleid.
- De opdrachtgever is stelselverantwoordelijk en is daarmee hoeder van het samenspel tussen alle betrokken partijen. De eigenaar van de zbo bewaakt de continuïteit van de uitvoering.

2.4 De huidige WKB: systematiek en doelstelling

Het primaire doel van de WKB is het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen, bovenop de kinderbijslag. Het afgeleide doel van de WKB is het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen (SZW, Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming Ouders, 2013).

Aanspraak op het kindgebonden budget heeft de verzekerde die recht heeft op AKW (art 2 WKB). De hoogte van het kindgebonden budget is afhankelijk van de draagkracht op basis van het inkomen en het vermogen van de AKW-gerechtigde ouder(s) of verzorger(s).

De WKB wordt uitgevoerd door de Belastingdienst, onderdeel Toeslagen. Zodra het recht op kinderbijslag is vastgesteld verstuurt de SVB een startbericht naar de Belastingdienst/Toeslagen (Bd/T). De toekenning van het recht op kindgebonden budget gaat automatisch wanneer al recht bestaat op een andere toeslag in het gezin. Als dit niet het geval is kan de rechthebbende de toeslag zelf aanvragen. Op de website van de Bbelastingdienst kan een mogelijk rechthebbende een berekeningstool vinden.

Wannneer het recht op AKW vervalt, bijvoorbeeld omdat een 16 of 17 jarige de bijverdiengrens heeft overschreden, geeft de SVB de Belastingdienst/Toeslagen een bericht dat de AKW is stopgezet, waarop de Belastingdienst/Toeslagen, indien van toepassing, voor dat kind het kindgebonden budget stopzet.

De hoogte van het kindgebonden budget hangt af van:
- het aantal kinderen, per extra kind in het gezin neemt de bijdrage per kind af,
- de leeftijd van de kinderen, de bijdrage neemt toe als het kind ouder is, er zijn 3 leeftijdcategoriën.
- het (gezamenlijke) toetsingsinkomen, na 108% van het Wettelijk MinimumLoon (WML) neemt de bijdrage af met 6,75%
- vermogen van de ouder(s), In tegenstelling tot de inkomensgrens is dit een harde grens, waarboven het recht op WKB in zijn totaliteit komt te vervallen. Dit bedrag is exclusief het heffingsvrij vermogen en de mogelijkheid om vermogen te hebben opgebouwd in het eigen huis.

Indien sprake is van samenloop met buitenlandse gezinstoeslagen (AKW, WKB, maar ook de Kinderopvangtoeslag) doet de SVB de uitbetaling wanneer daar recht op is. Zie ook paragraaf 6.5

Met opmerkingen [ ] Moeten we ergens niet ook woonlandbeginsel noemen?

Primair is het doel van de WKB:
- het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

Daarvan afgeleid doel is:
- het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen.

Het kindgebonden budget heeft door de invoering van de Wet hervorming kindregelingen in 2015 een nieuw onderscheidend criterium gekregen, te weten het huishoudtype: alleenstaand of een paar. Alleenstaande ouders ontvangen geïntegreerd in het kindgebonden budget een extra inkomensafhankelijk bedrag van circa €3100,- (in 2017) de zogenaamde alleenstaande ouderkop (ALO-kop).

Met opmerkingen [ ] Evt co-ouders noemen en gevolgen fiscale definitie alleenstaanden. Twee co-ouders krijgen wel ALO-kop, twee zussen in een huis niet. (=SVB/ [ ]), evt hier iets mee doen?

Doel van deze ALO-kop is:
- door de koppeling van de bijdrage aan het inkomen het voor alleenstaande ouders meer lonend te maken om te gaan werken vanuit de bijstand, het voorkomen van de zogenaamde armoedeval.

2.4.1 De governancestructuur: in gezamenlijkheid zorgdragen voor een goede uitvoering van de WKB

De Minister van SZW financiert de inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen met een begrotingsgefinancierde uitkeringsregeling vanuit artikel 10. Hij is in deze rol verantwoordelijk voor:
- De vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van regelgeving, de Wet op het kindgebonden budget;
- De vaststelling van het niveau van de tegemoetkoming op grond van de WKB en de daarop gebaseerde lagere regelgeving.

De staatssecretaris van Financiën is verantwoordelijk voor

- de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen.

De staatssecretarissen van Financiën en SZW zijn beide:

- mede-stelselverantwoordelijk voor de inkomensafhankelijke regelingen (Algemene Wet Inkomensafhankelijke regelingen) op basis waarvan de belastingdienst de toeslagen uitvoert.

In het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Belastingdienst van april 2016 zijn de uitgangspunten van de sturingsrelatie rond de toeslagen beschreven. In het kort komt het er op neer dat beleid (opdrachtgever) en uitvoering (opdrachtnemer):

- een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben,
- daar binnen verschillende rollen hebben met een eigen verantwoordelijkheid, die inhoudelijk niet te scheiden zijn,
- niet gelijk, maar wel gelijkwaardig zijn en
- een wisselwerking hebben, waarin beide elkaar over en weer (tijdig) informeren en betrekken (feedbackloop)

De IBO-werkgroep signaleert "dat er bij beleid en uitvoering nog niet altijd voldoende gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de keten is" (blz 50). De ruimte voor verbetering kan gezocht worden in een heldere sturingsrelatie, waarbij het sturingsmodel van de zbo's (zie hierboven bij paragraaf 2.3.2) met een opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar model als voorbeeld dient om de benodigde checks and balances te borgen. De opdrachtgever, SZW, bepaalt het "wat" en de opdrachtnemer, Belastingdienst/Toeslagen bepaalt het "hoe". De eigenaar, het ministerie van Financiën, houdt toezicht op de kwaliteit, de continuïteit, doelmatigheid en risico's en ziet er op toe dat het sturingsmodel goed werkt.

Eind 2017 zijn beide Ministeries gestart met het uitwerken en invulling geven aan dit sturingsmodel. Om het verantwoordelijkheidsgevoel, de integrale afweging en de wisselwerking tussen beleid en uitvoering te vergroten is het met name op bestuurlijk niveau nodig om ook daadwerkelijk samen op te trekken. Zo is er een tweemaandelijks Opdrachtnemer- Opdrachtgeversoverleg Toeslagen (OOT) ingericht waarin alle toeslagdepartementen, met Financiën en de Belastingdienst/Toeslagen op het hoogste ambtelijke niveau met elkaar rond de tafel zitten.

Met opmerkingen Afspraak is tweejaarlijks. In de praktijk is het nu iets vaker.

Met opmerkingen Er zou nog een alinea toegevoegd kunnen worden over de resultaten tot nu toe. M.i. is er sowieso meer gevoel voor gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de keten.

2.5 Kinderbijslag BES: systematiek en doelstellingen

Primair is het doel van de Wet Kinderbijslagvoorziening BES: Het geven van een inkomensonafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van het onderhouden van kinderen, aangepast aan de geldende levensstandaard. Daarvan afgeleide doelen zijn:

- Het bijdragen aan de ontwikkelingskansen van kinderen.
- Het bijdragen aan de armoedebestrijding in Caribisch Nederland omdat de Kinderbijslag BES in tegenstelling tot de voorheen bestaande fiscale tegemoetkoming als voorziening bij alle inkomensgroepen terecht komt.

Met de Wet kinderbijslagvoorziening BES is een voor Caribisch Nederland op maat gesneden regeling beoogd. Het betreft: Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De doelgroep van de kinderbijslagvoorziening BES zijn de ingezetenen van de eilanden in Caribisch Nederland die een kind verzorgen. De geringe schaalgrootte, ook van de uitvoering op de drie eilanden, en de eigen lokale context, nopen tot een bijzondere regeling waarbij eenvoud voorop staat. Dit betekent onder meer dat er sprake is van één bedrag per kind, ongeacht de leeftijd van het kind. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba loopt het bedrag uiteen, in verband met de verschillen in levensstandaard.

Voor het kind dat ingezetene was maar om redenen van scholing dan wel ziekte of handicap buiten Caribisch Nederland verblijft, worden niet de voorwaarden met betrekking tot ingezetenschap en tot het huishouden behoren gesteld. Wel moet het kind dat om dergelijke redenen uit de openbare lichamen vertrekt langer dan vijf jaar ingezetene zijn om als ouders in aanmerking te komen voor kinderbijslag, waarbij bij ministeriële regeling is bepaald dat in specifieke gevallen van die termijn kan worden afgeweken.

De governance structuur rond de Wet kinderbijslagvoorziening BES is eenvoudig. De uitvoering ligt bij de Rijksdienst Caribisch Nederland gepositioneerde RCN-unit SZW, die onderdeel is van het ministerie van SZW. Er is dus sprake van rechtstreekse aansturing en korte lijnen.

2.6 Conclusie: de achtergrond van artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de huidige systematiek van de AKW, WKB en kinderbijslag BES

In paragraaf 2.1 en 2.2 is de historische achtergrond en de ontwikkeling van artikel 10 Tegemoetkoming ouders beschreven, op basis waarvan de overheid een tegemoetkoming verstrekt in de kosten van kinderen. De Algemene Kinderbijslagwet, zoals we die nu kennen, is in 1963 in werking getreden. Het doel van het verstrekken van kinderbijslag was enerzijds gelegen in de noodzaak tot inkomensondersteuning en anderzijds "het streven naar meer gelijkheid van levenskansen"[32]. Het maatschappelijk belang van goed ontwikkelde en geschoolde burgers, rechtvaardigt dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de kosten van kinderen.

De overheid verstrekt de tegemoetkoming in de kosten van kinderen met de middelen op artikel 10 van de SZW-begroting en heeft daar over de periode 2013 – 2017 drie instrumenten voor: de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Wet op het kindgebonden budget (WKB) en de Wet kinderbijslagvoorziening BES.

De AKW is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen tot 18 jaar, die oploopt met de leeftijd van het kind. De vormgeving van de kinderbijslag is met de veranderende welvaart, het hogere opleidingsniveau en de systematiek van de sociale voorzieningen mee geëvolueerd, maar de doelstelling is in de basis niet veranderd: het geven van een inkomensonafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Daarvan afgeleide doelen zijn:

- een herverdeling van inkomen ten behoeve van gezinnen met kinderen, om het bestedingsverschil tussen huishoudens met en zonder kinderen te verkleinen en zodoende het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen te beperken en
- het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen.

De AKW wordt verdubbeld wanneer ouders een kind hebben dat intesieve zorg behoeft of wanneer het kind uitwonend is om onderwijsredenen of vanwege ziekte of gebrek. Alleenstaanden en alleenverdieners met een zorg intensief kind krijgen daarbovenop jaarlijks een extra bedrag de AKW+. Deze extra tegemoetkoming in de kosten van kinderen wordt gegeven vanwege:

- de extra kosten die ouders maken,
- extra compensatie voor gederfde mogelijkheden om inkomsten te verwerven als de verzorger van het zorgintensieve kind alleenverdiener of alleenstaand is en
- het geven van een blijk van waardering voor thuiszorg[33].

Het kindgebonden budget, kent een lange voorgeschiedenis van fiscale maatregelen en heeft tot doel het bieden van extra ondersteuning voor de lagere en middeninkomens en alleenstaande ouders.
Alle ouders ontvangen in principe kinderbijslag voor hun kinderen en sommige ouders krijgen daar bovenop kindgebonden budget. De WKB heeft als afgeleid doel:

- het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen.

De alleenstaande ouderkop is ingevoerd met de WHK met als doel om werken vanuit een uitkering meer lonend te maken.

De kinderbijslagvoorziening BES is een inkomensonafhankelijke bijdrage voor kinderen tot 18 jaar, waarbij het bedrag onafhankelijk is van de leeftijd van het kind. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba loopt het bedrag wel uiteen. De kinderbijslag BES is in 2016 ingevoerd en wordt nu niet getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid.

De vormgeving en de governance van de huidige AKW, de WKB en de kinderbijslagvoorziening BES zijn beschreven in de paragrafen 2.3 tot en met 2.5. Onderstaand overzicht is een weergave van de vormgeving van de AKW, de dubbele kinderbijslag, de AKW+ , de WKB, en de kinderbijslagvoorziening BES .

---

[32] Idem voetnoot 1????

[33] Staatscourant 1999/249, blz 8, Regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen 2000

Tabel 2 De instrumenten van artikel 10: AKW, WKB en kindrbijslag BES in 2017

Instrument	Doel	Doelgroep	Criteria doelgroep	Aanvullende criteria	Hoogte vergoeding
Kinderbijslagvoorziening BES (Kb BES)	Het verstrekken van een inkomensonafhankelijke bijdrage in de kosten van kinderen	Ouder/verzorger die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba woont of werkt	Hebben van kinderen van 0 – 18 jaar		Eilandafhankelijk
Kinderbijslag (AKW)	Het verstrekken van een inkomensonafhankelijke bijdrage in de kosten van kinderen	Verzekerde die in Nederland woont of werkt	Hebben van kinderen van 0 – 18 jaar	Geen AKW als het kind van 16/17 jaar (bij)verdient boven een bepaalde grens Geen AKW als het kind van 16/17 jaar niet voldoet aan de startkwalificatieplicht en de leerplichtambtenaar hiertoe verzoekt. Geen AKW als het kind recht heeft op studiefinanciering (HBO/WO).	Hogere bijdrage bij oudere kinderen
Kindgebonden budget (WKB)	Het verstrekken van een inkomensafhankelijke bijdrage in de kosten van kinderen	Verzekerde die in Nederland woont of werkt met laag- en middeninkomen	Recht hebben op AKW Geen bijdrage bij vermogen boven vermogensgrens	Inkomenstoets: hogere bijdrage bij lager inkomen Huishoudsituatie: Hogere vergoeding alleenstaande ouder	Hogere bijdrage bij oudere kinderen Lagere bijdrage per kind bij meer kinderen
Bijzondere situaties binnen de AKW					
Dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg	Het verstrekken van een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming voor extra kosten van kinderen	Ouder/verzorger die in Nederland woont of werkt met thuiswonend kind dat intensieve zorg nodig heeft	Verzorgen van kinderen van 3-18 jaar die intensieve zorg nodig hebben	Positief advies CIZ of WLZ verklaring	Hogere bijdrage bij oudere kinderen
AKW+		Alleenstaande of alleenverdienende ouder/verzorger met thuiswonend kind dat intensieve zorg nodig heeft	Verzorgt kind(eren) van 3-18 jaar die intensieve zorg nodig heeft	Minimaal 1 jaar recht hebben op dubbele AKW wegens intensieve zorg	Jaarlijkse bijdrage
Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen		Verzekerde die in Nederland woont of werkt met uitwonend kind om onderwijsredenen	Voldoen aan onderhouds-voorwaarden	-afstand woonadres – opleiding (>25 km) - een specifieke opleiding die niet elders gevolgd kan worden, -het kind is topsporter of toptalent, -de ouders hebben een reizend beroep, -de ouders wonen in een geisoleerd gebied.	Hogere bijdrage bij oudere kinderen
Dubbele kinderbijslag voor uitwonend kind wegens ziekte of gebreken		Verzekerde die in Nederland woont of werkt met uitwonend kind wegens ziekte of gebreken			

Afbeelding 2: Huidige systematiek AKW en WKB, Kb BES

Hoofdstuk 3 beleidstheorie Tegemoetkoming ouders 2013-2017

Artikel 10 van de begroting van SZW heeft als algemene doelstelling: de overheid biedt een financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen. In hoofdstuk 2 is beschreven dat dit tot afgeleid doel heeft het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen te beperken en het verbeteren van de ontplooiingskansen van kinderen. De AKW, de WKB en de Kb BES zijn de drie regelingen die daar uitvoering aan geven. Dit hoofdstuk schetst het theoretisch kader (de beleidstheorie) van deze drie beleidsinstrumenten om handvatten te krijgen voor een uitspraak over de werking er van. Wat is de achtergrond van de systematiek van de drie regelingen? Op welke manier is beoogd dat die systematiek bijdraagt aan de doelstelling van de regeling, het beperken van het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen en het verbeteren van ontplooiingskansen van kinderen? Er wordt gekeken naar de aard en samenhang van de kinderbijslag en het kindgebonden budget en hoe de kinderbijslag BES hierin past.

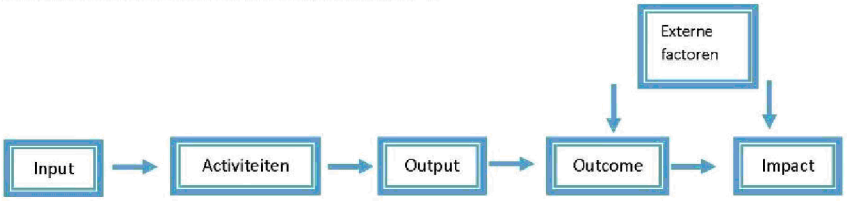
Dit hoofdstuk maakt gebruik van de algemene opzet voor beleidstheorieën (3.1) en zoomt in op de beleidstheorie van de kindregelingen op artikel 10 van de SZW-begroting over de periode 2015-2017, na de invoering van de Wet hervorming kindregelingen. In paragraaf 3.2 geeft de beleidstheorie inzicht in de veronderstellingen die aan de systematiek van de regelingen ten grondslag liggen. Aan de hand van de resultatenketen wordt per instrument via een beschrijving van de input (geld en mensen), de benodigde activiteiten en output en beoogde outcome beschreven. Daarbij zijn ook de externe factoren beschreven, die de uitkomst beïnvloeden. In paragraaf 3.3 is dit samengevat en zijn de veronderstellingen beschreven die in de verdere beleidsdoorlichting worden getoetst.

3.0 RPE en Kamerbriefvragen

RPE-vraag:
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

3.1 De beleidstheorie artikel 10: inleiding

Iedere beleidsdoorlichting bevat naast een beschrijving van het beleid eveneens de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid (artikel 3 RPE, lid 2). Dit wordt de 'beleidstheorie' genoemd. Hoogerwerf (1989)[1] definieert een beleidstheorie als "het geheel aan veronderstellingen van een actor dat aan een beleid ten grondslag ligt". In feite is dit ook waar de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) om vraagt: "de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen" (Handreiking beleidsdoorlichting op www.rijksbegroting.nl). In de begroting en andere officiële beleidsstukken is de theorie er achter niet altijd expliciet beschreven. Door de beleidstheorie, in aanvulling op de expliciete doelstellingen, te reconstrueren, worden de achterliggende veronderstellingen over de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel duidelijk. Afbeelding 1 geeft de elementen aan waaruit die analyse is opgebouwd. Hierna volgt per element de toelichting. Deze resultatenketen krijgt in afbeelding 3, aan het slot van dit hoofdstuk, de invulling voor de beleidstheorie van begrotingsartikel 10.

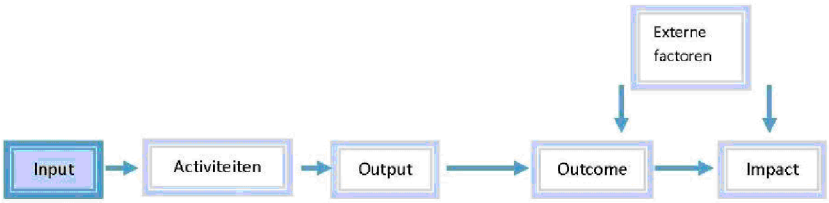


Afbeelding 1: resultatenketen

3.2 De beleidstheorie van de drie wetgevingsinstrumenten van artikel 10

3.2.1 Input

Om het doel van artikel 10 "Tegemoetkoming ouders" van de begroting van SZW te bereiken zijn geld en mensen ingezet en is informatie van de doelgroep nodig op basis van bepalingen in wetgeving.



Wetgeving:

- Artikel 10 kent 3 wetgevingsinstrumenten: de AKW, de WKB en de Kinderbijslagvoorziening BES.
- De wetgeving biedt een basis voor de rechten en plichten van zowel de ouders/verzorgers als de overheid. Ieder instrument heeft zijn eigen doelgroep. De overheid is stelselverantwoordelijk voor de uitvoering van alle drie de regelingen.

Begroting:

- De financiering van de tegemoetkomingen op basis van deze wetgeving vindt plaats vanuit de begroting van SZW. SZW verantwoordt de uitgaven op artikel 10 "Tegemoetkoming ouders" van het jaarverslag van SZW.
- De AKW, de WKB en de Wet kinderbijslagvoorziening BES zijn instrumenten die zijn ingezet om het doel "ouders of verzorgers een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen te geven" te behalen.

Informatie:

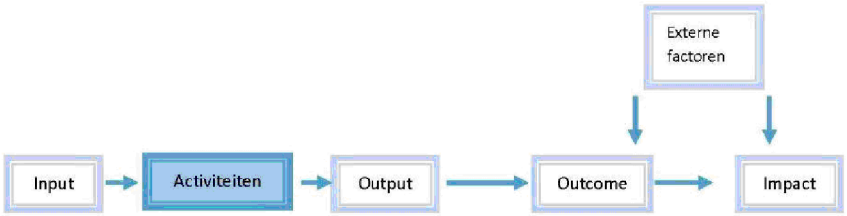
- Om uitkeringen correct uit te keren is informatie van de betreffende doelgroep nodig, zoals het aantal kinderen, de leeftijd van die kinderen, het huishoudtype, het inkomensniveau en het rekeningnummer van de ouders.

Veronderstellingen in de inputfase die nodig is om tot activiteiten te komen:

- Wanneer de overheid geld bestemt voor een bepaald doel, bijvoorbeeld "voor levensonderhoud van kinderen" dan is dat geen ongerichte financiële bijdrage, maar is dat bedoeld als een prikkel die er toe leidt dat ouders dit ook daadwerkelijk (vaker) aan dat doel uitgeven. Dat is het zogenaamde bestedingseffect van gelabeld overheidsbudget.

3.2.2 Activiteiten

Om te zorgen dat de onderscheiden doelgroep krijgt waar het recht op heeft, worden er per instrument activiteiten uitgevoerd door de verschillende uitvoerders. Dit zijn de activiteiten:



AKW/ WKB/ BES

- De AKW wordt uitgevoerd door de SVB, de WKB wordt uitgevoerd door de Belastingdienst/Toeslagen en de uitvoering van de kinderbijslag BES ligt bij de Rijksdienst Caribisch Nederland.

AKW:

- De SVB vergaart informatie bij de doelgroep, keert tegemoetkomingen uit, houdt toezicht en handhaaft op potentieel misbruik of oneigenlijk gebruik. Het Ministerie van SZW monitort de uitvoering.
- CIZ beoordeelt of sprake is van intensieve zorg en adviseert de SVB hierover.

WKB:

- De belastingdienst krijgt informatie van de SVB en vergaart informatie bij de doelgroep, keert de inkomensafhankelijke bijdrage uit, houdt toezicht en handhaaft op potentieel misbruik of oneigenlijk gebruik. Het Ministerie van Financiën monitort de uitvoering van de toeslagen en rapporteert aan SZW.
- De SVB vergaart informatie wanneer er inkomensgegevens uit het buitenland nodig zijn en keert in sommige gevallen de inkomensafhankelijke bijdrage in de vorm van een gezinsbijslag uit.

Met opmerkingen M.i. rapporteert B/T aan SZW. Dat geldt tig voor de maandelijkse rapportages en ook voor de levering van de saldibelansoverzichten zoals deze per kwartaal worden verstrekt.

BES:

- De RCN–unit vergaart informatie bij de doelgroep, verifieert deze informatie, keert tegemoetkomingen uit, houdt toezicht en handhaaft op potentieel misbruik of oneigenlijk gebruik.

Veronderstellingen die aan de activiteiten ten grondslag liggen om tot de gewenste output te komen:

AKW:

- De bedrijfsvoering van de SVB is in voldoende mate toegerust om de uitkering tijdig en volledig uit te keren. Toezicht en handhaving in de uitvoering beperken misbruik zo veel mogelijk.
- Een lage periodiciteit van de AKW-uitkering leidt ertoe dat de financiële tegemoetkoming, direct dan wel indirect, gespendeerd zal worden aan kinderen.
- Als kinderen ouder worden nemen de kosten van hun onderhoud toe.

WKB:

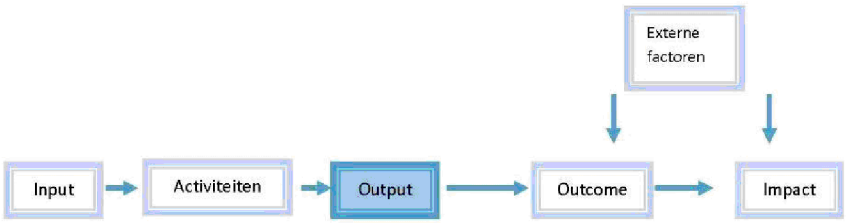
- De bedrijfsvoering van de belastingdienst /Toeslagen is in voldoende mate toegerust om de uitkering tijdig en volledig uit te keren. Toezicht en handhaving in de uitvoering beperken misbruik zoveel mogelijk.
- De belastingdienst heeft éénduidige criteria nodig om te kunnen beoordelen óf en op welke inkomensafhankelijke bijdrage de ouder recht heeft[34].
- Een maandelijkse bijdrage (een hoge periodiciteit) zal ertoe leiden dat gezinnen met een lager of middeninkomen een tijdige en juiste inkomensondersteuning krijgen om tijdig te kunnen zorgdragen voor de kosten van hun kinderen.
- Wanneer het recht op WKB is gekoppeld aan de voorwaarden voor het recht op AKW is de WKB éénduidig en makkelijk uitvoerbaar.

BES:

- De RCN-unit heeft een bedrijfsvoering die in voldoende mate is toegerust om de uitkering tijdig en volledig uit te keren.
- Verificatie en handhaving minimaliseert het misbruik.
- Een betaling van de kinderbijslag BES eens per maand – anders dan de AKW die per kwartaal tot uitbetaling komt - sluit aan bij het betalingsritme van degenen die gebruik konden maken van de fiscale tegemoetkoming en van de kindertoeslag op grond van het Besluit onderstand.

3.2.3. Output

Dit zijn per instrument de verwachte output (producten) wanneer de activiteiten succesvol worden uitgevoerd.



AKW:

- Ouders die daar na de geboorte van hun eerste kind om verzoeken krijgen ieder kwartaal van de SVB een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen tot 18 jaar op de daartoe opgegeven rekening gestort.

[34] Die criteria zijn neergelegd in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (AWIR)

- De bijdrage is hoger naarmate het kind ouder wordt, stopt als het 16/17 jarige kind teveel bijverdient of als het kind een HBO/WO opleiding gaat volgen, of wanneer de leerplichtambtenaar onrechtmatig verzuim constateert van een startkwalificatieplichtig kind en verzoekt om stopzetten als sanctiemiddel.
- Ouders, met een kind van 3 jaar of ouder, dat intensieve zorg behoeft krijgen op verzoek, na een positief advies van CIZ ieder kwartaal dubbele AKW. Als er een indicatie op grond van de Wet langdurige zorg is, wordt de financiële tegemoetkoming direct toegekend.
- Ouders met een kind dat genoodzaakt is om uitwonend te zijn om onderwijsredenen of vanwege ziekte of beperking, krijgen, op verzoek, dubbele kinderbijslag als het kind door hen onderhouden wordt.
- Alleenstaande ouders en gezinnen met een alleenverdiener met een kind dat thuis intensieve zorg behoeft en minimaal 3 jaar is krijgen, op verzoek, jaarlijks een extra bijdrage, de AKW+.

WKB:

- Ouders met kinderen tot 18 jaar en een laag- en middeninkomen, die recht hebben op kinderbijslag, krijgen maandelijks van Belastingdienst/Toeslagen, automatisch of op aanvraag, in de vorm van een voorschot, een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen tot 18 jaar.
- De tegemoetkoming is hoger als de kinderen ouder worden. Als er meer kinderen in het huishouden zijn wordt het bedrag per kind lager en de bijdrage is vermogensafhankelijk.
- De Awir bepaalt wanneer iemand toeslagpartner is.
- Achteraf stelt de belastingdienst jaarlijks aan de hand van de inkomensgegevens de definitieve hoogte van de tegemoetkoming vast waarna verrekening kan plaatsvindenplaatsvindt.
- Alleenstaanden krijgen bovenop de WKB een extra bedrag, de zogenaamde ALO-kop.

BES:

- Ouders in Caribisch Nederland krijgen op aanvraag na de geboorte van een kind maandelijks een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen tot 18 jaar.

Veronderstellingen in de outputfase die nodig zijn om de gewenste outcome te bereiken:

AKW/dubbele AKW/AKW+:

- Kinderen kosten geld.
- Ouders hebben financiële middelen nodig om de kosten van kinderen te betalen.
- Financiële ruimte is noodzakelijk voor een betere opvoeding, betere opleiding en betere ontplooiing van de persoonlijkheid.
- Ouders hebben tegemoetkomingen van de overheid niet nodig wanneer hun kinderen zelf in staat zijn in voldoende mate in hun eigen kosten van onderhoud te voorzien[35]. Dit is het geval als een 16 of 17 jarig kind in een kwartaal meer ontvangt dan de maximum bijverdiengrens met arbeid of het volgen van een stage of wanneer het recht heeft op studiefinanciering in verband met het volgen van HBO/WO opleiding.
- Kinderen die intensieve zorg nodig hebben brengen extra kosten met zich mee en hebben een tegemoetkoming van de overheid nodig.
- De partner van een alleenverdiener heeft beperkte verdiencapaciteit door het kind met intensieve zorg.
- Alleenstaanden met een kind met intensieve zorg kunnen die zorg niet delen en zijn daardoor beperkt in hun mogelijkheden om inkomsten te verwerven en hebben een tegemoetkoming van overheid nodig.
- Kinderen die uitwonend zijn wegens onderwijsredenen of vanwege gebrek of handicap kosten extra geld[36] die verband houden met huisvesting, reiskosten ed.
- Het is noodzakelijk om elders te wonen om onderwijsredenen in het geval dat ouders een reizend beroep hebben (bv binnenvaartschippers), in een geïsoleerd gebied wonen of wanneer de kinderen topsport of toptalent op het gebied van dans en muziek willen bedrijven, maar ook in het geval het kind een relatief weinig aangeboden aangewezen opleiding wil volgen die niet binnen een straal van 25 kilometer vanaf het ouderlijk huis aanwezig is. Ouders moeten vanwege die dwingende (onderwijs)reden gecompenseerd worden voor de extra kosten.

WKB:

- Als er meer kinderen in het huishouden aanwezig zijn, dalen de kosten van onderhoud per kind.
- Als het inkomen binnen de grenzen van de WKB valt maar het vermogen te hoog is en er daardoor geen recht op kindgebondenbudget is, dan kan het gezin het vermogen gebruiken voor de kosten van kinderen.

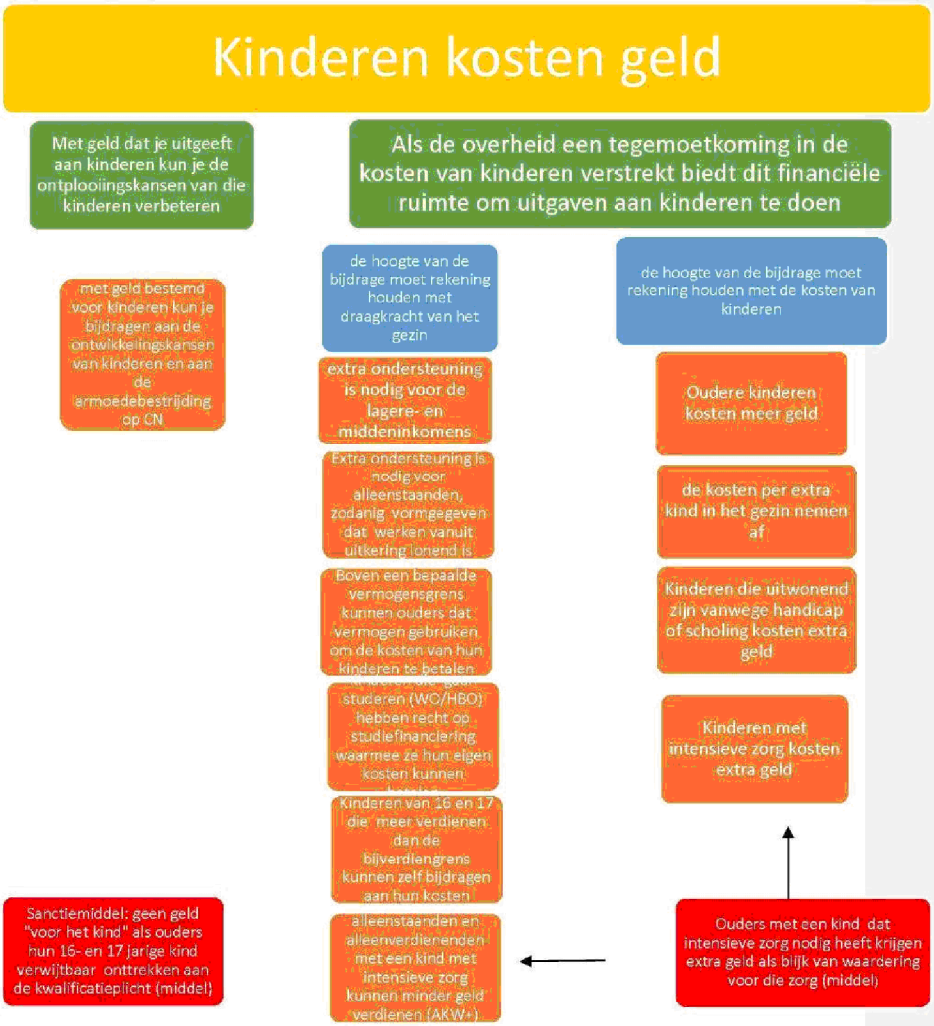
---

[35] Dit is in 1977 (zo staat het in hoofdstuk historie beschreven)? ingevoerd

[36] Kamerstukken I, vergaderjaar 2013-2014, 33716, D

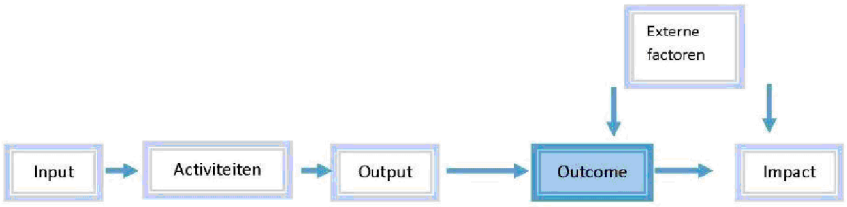
- Alleenstaande ouders hebben een aanvullende bijdrage in de kosten van kinderen nodig om in de kosten van hun kinderen te kunnen voorzien.
- Het draagkrachtverminderend effect van het onderhouden van kinderen is groter voor ouders met een laag- of middeninkomen. Ouders met een laag- of middeninkomen hebben een aanvullende financiële bijdrage in de kosten van kinderen nodig om in de kosten van hun kinderen te kunnen voorzien.
- Als de extra bijdrage aan alleenstaanden in de vorm van een toeslag wordt verstrekt is werken vanuit een uitkering meer lonend.

Tabel 4. Overzicht veronderstellingen outputfase: overheid verstrekt "tegemoetkoming in de kosten van kinderen", artikel 10, 2015-2017 (na invoering WHK)



3.2.4 Outcome

Dit zijn de verwachte resultaten (outcome) wanneer de outputfase succesvol wordt afgerond en de rechthebbende een tegemoetkoming in de kosten van kinderen ontvangen heeft:



AKW/ WKB/ BES:

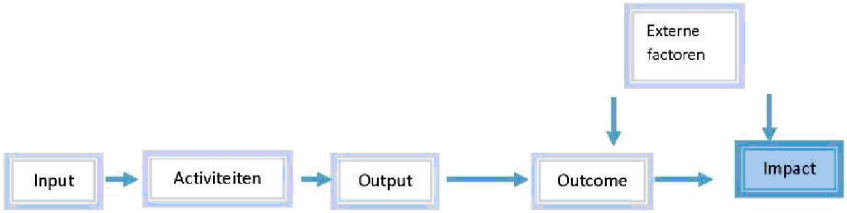
- Ouders krijgen met behulp van de tegemoetkomingen, meer financiële ruimte om de kosten van hun kinderen te betalen.
- Er vindt een herverdeling plaats van inkomen van mensen zonder kinderen naar mensen met kinderen, waardoor het draagkrachtverminderende effect van het hebben van kinderen wordt beperkt.
- Er vindt een herverdeling van inkomen plaats van mensen met een hoger naar mensen met een lager- of middeninkomen en alleenstaande ouders.
- Er vindt een herverdeling van inkomen plaats naar mensen zonder en mensen met kinderen met een zorgintensief of uitwonend kind wegens onderwijsredenen of wegens ziekte of gebrek.
- De armoede onder gezinnen met kinderen in Caribisch Nederland wordt minder.

Veronderstellingen in de outcomefase die nodig zijn om de beoogde impact mogelijk te maken:

- Na ontvangst van de uitkering wenden ouders de uitkering aan voor het dekken van de kosten van hun kinderen.
- De extra ondersteuning voor de lagere- en middeninkomens levert een bijdrage aan de kosten van kinderen en is niet bestemd voor een algemene inkomensondersteuning[37]
- Ouders van kinderen met een zorgintensief kind of een kind dat uitwonend is om onderwijsredenen of vanwege ziekte of gebrek kunnen met de tegemoetkoming de extra kosten betalen.
- Een voorziening als de kinderbijslagvoorziening BES draagt bij aan de armoedebestrijding onder gezinnen in Caribisch Nederland.

3.2.5 Impact

Dit is de verwachte impact (gevolgen) wanneer de outcomefase succesvol wordt afgerond:



AKW/WKB:

- De overheid voorkomt dat potentieel intellect en potentiële bekwaamheid verloren gaat en iedereen draagt daar aan bij.

[37] Eerste kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30912 D (blz 4)

- Ouders kiezen ervoor om financieel bij te dragen aan het bevorderen van de ontplooiingskansen van hun kinderen, waarmee deze kinderen meer van betekenis zijn voor de maatschappij[38].
- Kinderen krijgen betere ontplooiingskansen.
- Kinderen in Caribisch Nederland krijgen betere ontwikkelingskansen.
- Leerplichtige kinderen van 16 en 17 jaar verzuimen niet.

Dubbele AKW

- Ouders van een zorgintensief kind voelen zich gewaardeerd voor die zorg.

BES:

- Kinderen in Caribisch Nederland krijgen betere ontwikkelkansen.

WKB

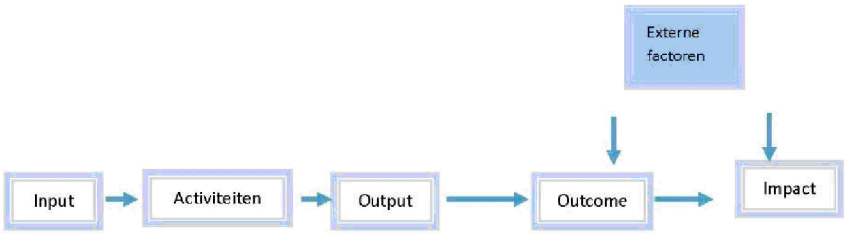
- Alleenstaande ouders met een uitkering voelen een financiële prikkel om te gaan werken..

Veronderstellingen die nodig zijn om de beoogde impact te hebben:

- Geld bestemd voor kinderen geven (labelen) draagt er aan bij dat ouders met het oog op hun ontplooiingsmogelijkheden uitgaven voor hun kinderen doen[39].
- Solidariteit tussen huishoudens met en zonder kinderen[40] komt tot uitdrukking in een door de overheid verstrekte financiële tegemoetkoming voor de opvoeding en verzorging van kinderen die bij alle gezinnen terechtkomt .
- Het stopzetten van de AKW is een effectieve en voor de leerplichtambtenaar onmisbaar sanctiemiddel wanneer het 16/17 jarige kind nog geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt[41] heeft en de leerplichtambtenaar constateert dat het kind, aan de ouder verwijtbaar, school verzuimt. Ouders waarvan de leerplichtambtenaar verzocht heeft om de AKW stop te zetten voelen zich gestraft en werken er aan mee dat hun 16/17 jarige kind naar school gaat om een startkwalificatie te behalen.

Met opmerkingen Deze begrijp ik niet.

3.2.6 Externe factoren



Dit zijn de externe factoren die invloed kunnen hebben op de impact en outcome waar de overheid op streeft, maar waar de overheid geen (of maar beperkt) invloed op heeft:

Uitspraken van de rechterlijke macht
Moeten worden opgevolgd.

Conjuncturele ontwikkelingen
Conjuncturele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld werkloosheid en de daarmee samenhangende daling van het inkomen kunnen bij een al dan niet gelijkblijvende tegemoetkoming invloed hebben op de bestedingscapaciteit van ouders waardoor zij meer of minder tegemoetgekomen worden in de kosten van hun kinderen.

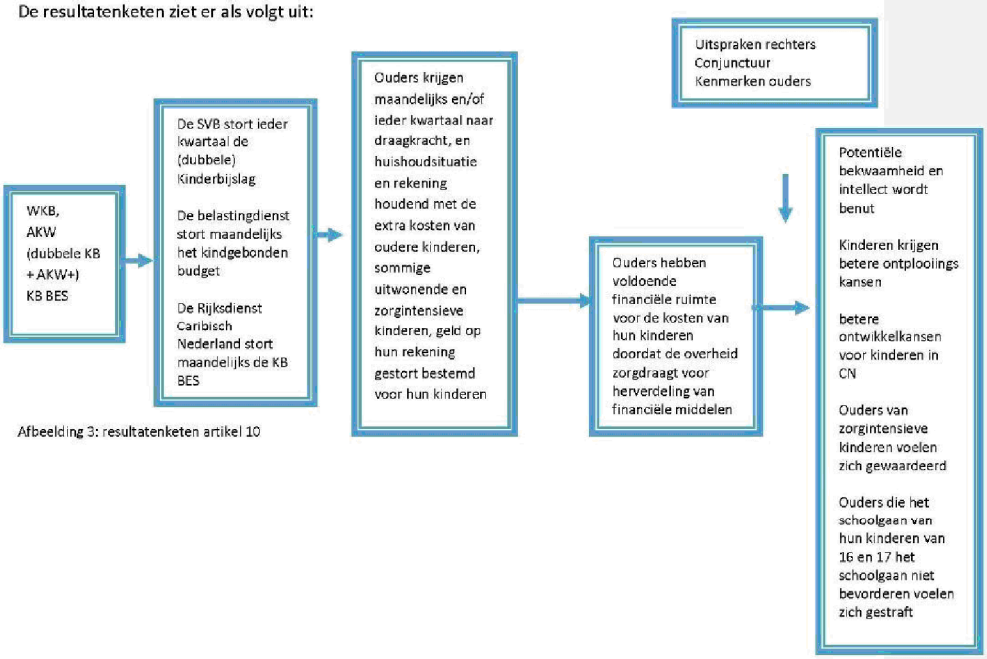
Kenmerken van de ouders

[38] Tweede Kamer, zitting 1957-1958, MvA 4953 Nr. 3.
[39] Eerste kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30912 D (blz 8)

[41] Havo/VWO diploma of MBO4

Opleidingsniveau, persoonlijke voorkeuren en andere achtergrondkenmerken bepalen mede het gedrag van ouders en waar zij hun geld aan besteden. De overheid heeft hier geen invloed op, maar deze achtergrondkenmerken beïnvloeden wel de ontplooiingskansen van kinderen.

De resultatenketen ziet er als volgt uit:



Afbeelding 3: resultatenketen artikel 10

3.3 Samenvatting en conclusie

Om een tegemoetkoming te geven in de kosten van kinderen gebruikt de overheid meerdere instrumenten. Elk instrument heeft een aparte doelgroep, met verschillende criteria. Sommige doelgroepen krijgen meerdere uitkeringen. Deze uitkeringen vullen elkaar aan, wat het doelbereik van die groep vergroot? Bij de introductie en inzet van een instrument maakt de overheid gebruik van veronderstellingen die het bestaansrecht en functie toelichten. Deze veronderstellingen zijn toetsbaar. Als alle veronderstellingen juist zijn en de keten van de beleidstheorie afgerond wordt, is het plausibel dat de overheid de beleidsdoelen realiseert.

Het daadwerkelijk bereiken van de doelen is afhankelijk van het potentieel effect van externe factoren. Artikel 10 heeft tot doel ouders of verzorgers een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van hun kinderen. De vraag die in het vervolg centraal staat is of de bijdrage die de overheid verstrekt op basis van artikel 10 een tegemoetkoming is in de kosten van kinderen. De vooronderstelling is dat er van geld bestemd "voor kinderen" een prikkel uitgaat die er toe leidt dat ouders dit ook daadwerkelijk (vaker) aan hun kinderen uitgeven, het zogenaamde bestedingseffect. Dit is separaat onderzocht en is te vinden in bijlage C het onderzoek naar de bestedingseffecten.

De drie instrumenten van artikel 10, de AKW, WKB en kinderbijslag BES hebben ieder een eigen systematiek waarmee ouders een tegemoetkoming verstrekt wordt in de kosten van kinderen. De vormgeving van de drie instrumenten beoogt recht te doen aan de twee afgeleide doelen van artikel 10:

1. een bijdrage leveren aan de kosten van kinderen zodat ouders meer financiële ruimte hebben om de kosten van die kinderen te kunnen betalen (beperken draagkrachtverminderende effect) en
2. verbeteren van de ontplooiingskansen van kinderen.

Als het gaat om de kosten van kinderen:

- is in de AKW en de WKB rekening gehouden met de leeftijd van het kind in de veronderstelling dat oudere kinderen meer geld kosten,
- kent de AKW een extra bijdrage voor de extra kosten bij intensieve zorg voor thuiswonende kinderen, en
- een extra bijdrage voor de extra kosten wanneer het kind uitwonend moet zijn om onderwijsredenen of vanwege ziekte of handicap,
- en is in de WKB een afname van de bijdrage per extra kind in het gezin opgenomen, omdat verondersteld wordt dat de kosten per extra kind in het gezin lager worden.

Als het gaat om de draagkracht van het gezin:

- stopt de AKW als de 16 of 17 jarige zelf kan bijdragen aan de eigen kosten door eigen inkomen.
- En krijgen alleenstaanden en alleenverdienenden met een zorgintensief kind een extra jaarlijkse bijdrage omdat verondersteld wordt dat zij minder mogelijkheden hebben om inkomen te verwerven,
- is in de WKB rekening gehouden met de draagkracht van het gezin door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven,
- is er een vermogensgrens waarboven het recht op WKB vervalt omdat de kosten van kinderen met dat vermogen betaald kunnen worden en
- krijgen alleenstaanden een extra bijdrage die rekening houdt met de draagkracht door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven,
- en is die extra bijdrage voor alleenstaanden zodanig vorm gegeven dat werken vanuit een uitkering lonend is (prikkelwerking).

Daarnaast is de tegemoetkoming een sanctiemiddel om te zorgen dat leerplichtige kinderen van 16 of 17 jaar naar school gaan en is de dubbele kinderbijslag een middel om een blijk van waardering te geven voor mensen met kinderen die intensieve zorg nodig hebben[42]. De Kb BES heeft tevens tot doel een bijdrage te leveren aan de armoedebestrijding op Caribisch Nederland.

[42] Zoals bijvoorbeeld ook het mantelzorgcompliment

Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen Tegemoetkoming ouders tussen 2013-2017: volume en uitgaven

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de budgettaire ontwikkeling op de begroting van SZW van de drie instrumenten die zijn ingezet om ouders een tegemoetkoming te bieden in de kosten voor kinderen. Na een algemene inleiding per instrument en een overzicht van de budgettaire ontwikkelingen over de periode 2013-2017 (paragraaf 4.1 tot en met 4.3) volgt een nadere beschrijving van de drie verschillende instrumenten over de periode 2013-2017 onderscheiden naar:

- de omvang van de verschillende doelgroepen per instrument
- de ontwikkeling van de hoogte van de financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen

in de volgende paragrafen zijn de ontwikkelingen van een aantal bijzondere situaties nader belicht:

- de additionele voorwaarden die er gesteld worden aan 16 en 17 jarigen (4.6) en tot slot
- de ontwikkelingen van de tegemoetkomingen voor kinderen die wonen in het buitenland (4.7)

Met deze informatie geeft dit hoofdstuk antwoord op de vraag naar de ontwikkeling van de volumes en de onderbouwing van de uitgaven in de onderzoeksperiode 2013-2017 voor de instrumenten van artikel 10: de AKW, de WKB en de kinderbijslagvoorziening BES voor de periode 2016-2017.

4.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE vragen:

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Kamerbriefvragen:

7.Wat zijn de eerste bevindingen van de uitvoering van de kinderbijslag BES?

4.1 Inleiding in volume, uitgaven en hoogte van de regelingen van artikel 10

In 2017 werd er voor ruim 5,2 miljard euro aan tegemoetkomingen aan ouders verstrekt voor de kosten van kinderen. De tegemoetkomingen worden uit artikel 10 van de SZW-begroting gefinancierd en maken onderdeel uit van het sociale zekerheidsstelsel. Het is één van de grotere posten op de begroting van SZW.

De kinderbijslag

De SVB keert de kinderbijslag per kwartaal uit aan 1,9 miljoen huishoudens als tegemoetkoming in de kosten van ruim 3,3 miljoen kinderen. De AKW-uitgaven van ruim 3,2 miljard euro in 2017 zijn inclusief een bedrag van circa 54 miljoen euro dat de SVB uitkeert als dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen of ziekte of handicap of wegens intensieve zorg voor ruim 26 duizend kinderen.

Het kindgebonden budget

De Belastingdienst/Toeslagen betaalt maandelijks aan bijna 750 duizend huishoudens met een lager- of middeninkomen een bedrag aan kindgebonden budget, ten behoeve van 1,3 miljoen kinderen. De WKB-uitgaven van 2,1 miljard euro in 2017 zijn inclusief circa €10,5 miljoen aanvulling op de buitenlandse gezinsbijslag voor bijna 10 duizend kinderen, die wordt uitgekeerd door de SVB.

De kinderbijslag BES

De Kinderbijslagvoorziening voor de BES-eilanden is in 2016 ingevoerd en heeft in 2017 een financieel beslag van ruim 2 miljoen euro. Het komt terecht bij de ouders van ruim 4 duizend kinderen. De uitvoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES berust bij de minister van SZW, die deze taak gemandateerd heeft aan de bij de Rijksdienst Caribisch Nederland gepositioneerde RCN-unit SZW.

TOG en TOG-kopje

Vóór 2015 (WHK) was er een aparte regeling voor ouders van kinderen met een beperking, de Regeling Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG). Sinds de uitwerking van de WHK vallen deze uitgaven volledig onder de AKW-uitgaven (dubbele kinderbijslag en de AKW+).

4.2 Ontwikkelingen 2013 – 2017: volume, uitgaven en hoogte van de Tegemoetkoming ouders van artikel 10

In het SZW-jaarverslag van 2017 (tabel 1, zie hieronder) zijn de ontwikkelingen in het budgettaire beslag te zien: sinds 2013 is er ruim 1 miljard euro aan uitgaven op artikel 10 bijgekomen. De AKW-uitgaven zijn redelijk stabiel gebleven. Alleen de AKW+ is in 2016 fors verhoogd. Gelet op het relatief beperkte aantal ontvangers van de AKW+ is dit niet terug te zien in de uitgaven. Het zijn met name de WKB-uitgaven die fors zijn gestegen, door de invoering van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in 2015, een extra verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaanden, ingevoerd als onderdeel van de Wet hervorming kindregelingen. Gelijktijdig is de 20% extra bijstand voor alleenstaande ouders in de Bijstandswet afgeschaft. Achtergrond en doel van de Wet hervorming kindregelingen (WHK) en de (financiële) effecten er van zijn beschreven in de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen (bijlage A).

In de periode 2013 – 2017 is er óók bezuinigd: zo zijn de kinderbijslag en het kindgebonden budget in 2013, 2014 en 2015 niet geïndexeerd. Bovendien heeft SZW, als bezuinigingsmaatregel, in 2013 een vermogenstoets in het kindgebonden budget ingevoerd.

In 2016 en 2017 heeft SZW de maximumbedragen van het kindgebonden budget voor het 1e en 2e kind verhoogd als onderdeel van een pakket aan koopkrachtmaatregelen[43]. Om dezelfde reden, het verbeteren van de koopkracht van gezinnen met kinderen, heeft SZW ook de kinderbijslagbedragen in 2016 verhoogd.

Tabel 1 Uitgaven en ontvangsten artikel 10 (x € 1.000)
Bron: jaarverslag SZW 2017

Artikelonderdeel	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Uitgaven	**4.335.531**	**4.441.886**	**5.310.186**	**5.468.559**	**5.441.004**
AKW	3.236.910	3.202.671	3.238.238	3.323.000	3.320.400
Kinderbijslagvoorziening BES	0	0	0	1.868	2.050
WKB	1.071.121	1.213.415	2.063.020	2.143.517	2.118.554
TOG	23.000	21.900	5.428	0	0
TOG-kopje	4.500	3.900	3.500	174	0
Ontvangsten*	**185.843**	**205.454**	**217.589**	**261.245**	**244.399**

* De bedragen aan AKW/WKB die terugontvangen worden bv. in verband met verrekening voorschot (WKB) of omdat er ten onrechte is uitbetaald.

4.3 AKW (basis) ontwikkelingen 2013 – 2017

De AKW kent 3 leeftijdscategorieën met verschillende bedragen. De AKW voorziet in een basisbedrag (100% AKW) voor de hoogste leeftijdscategorie, kinderen in de middelbare schoolleeftijd van 12-18 jaar; in 2017[44] was dit € 286,55 per kwartaal. Voor kinderen in de lagere schoolleeftijd 6-12 jaar krijgen ouders per kwartaal 85% van het basisbedrag, € 243,56. Voor de 0-6 jarigen krijgen ouders 70% van het basisbedrag €200,58 in de veronderstelling dat de kosten van kinderen tot en met 5 jaar lager zijn dan de kosten van kinderen vanaf 12 jaar.

In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van de uitgaven over de periode 2013 tot 2017 per leeftijdscategorie opgenomen.

[43] Nota van Toelichting Besluit van 16 november 2016, Staatsblad nr 443
[44] 2e helft 2017

Tabel 2. Overzicht volume, aantallen en hoogte (per kwartaal) kinderbijslag per leeftijdscategorie 2013-2017 (bron: SVB)

AKW		2013	2014	2015	2016	2017
Aantal huishoudens*		1.929.000	1.921.600	1.916.900	1.911.900	1.904.100
Telkinderen** (totaal)		3.435.900	3.415.800	3.421.000	3.400.100	3.382.600
Uitgaven AKW (totaal) x 1000		€ 3.229.000	€ 3.159.000	€ 3.216.000	€ 3.309.000	€ 3.320.000
Categorie 0-5 jaar	Aantal*	1.088.637	1.078.110	1.068.735	1.058.296	1.048.296
	Hoogte AKW	€ 191,65	€ 191,65	€ 191,65	€ 197,51	€ 200,58
	Uitgaven x 1000	€ 839.000	€ 816.000	€ 821.000	€ 841.000	€ 842.000
Categorie 6-11 jaar	Aantal*	1.165.521	1.147.518	1.142.465	1.132.357	1.132.610
	Hoogte AKW	€ 232,71	€ 232,71	€ 232,71	€ 239,84	€ 243,56
	Uitgaven x 1000	€ 1.090.000	€ 1.056.000	€ 1.066.000	€ 1.093.000	€ 1.104.000
Categorie 12-17 jaar	Aantal* (waarvan 16-17 jr)	1.180.975 (369.436)	1.190.865 (373.043)	1.211.312 (383.340)	1.210.097 (389.606)	1.201.670 (392.765)
	Hoogte AKW	€ 273,78	€ 273,78	€ 273,78	€ 282,16	€ 286,55
	Uitgaven x1000	€ 1.298.000	€ 1.287.000	€ 1.329.000	€ 1.374.000	€ 1.376.000

*Het betreft steeds jaargemiddelden

** Telkinderen: het aantal keren dat er kinderbijslag voor een kind wordt verstrekt; de kinderen voor wie dubbele kinderbijslag wordt vertrekt (ca 26.300 in 2016) () zitten daar dus 2x in.

Met opmerkingen [ ] Komt nog aanvulling/ verbetering op afrondingen en benoemen of het om juli bedragen gaat. (= [ ] SVB)

Ontwikkelingen: het aantal kinderen waarvoor AKW verstrekt wordt is over de periode 2013-2017 licht afgenomen en dit werkt door in het aantal huishoudens met AKW. Over de periode 2013-2015 is de kinderbijslag in verband met bezuinigingsmaatregelen niet geïndexeerd. In 2016 is de inkomenspositie van gezinnen met kinderen naast het weer toepassen van de gebruikelijke indexaties, verbeterd door een extra verhoging van 34 euro per jaar van het basiskinderbijslagbedrag. Die verhoging is beargumenteerd vanuit het achterblijven van de koopkrachtontwikkeling van gezinnen met kinderen.

4.3.1 Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen of wegens intensieve zorg en AKW+

De verzekerde ouder of verzorger heeft recht op dubbele kinderbijslag voor thuiswonende kinderen die intensieve zorg behoeven of wanneer het kind uitwonend is om onderwijsredenen of vanwege ziekte of gebrek. Daarnaast kunnen alleenstaande ouders en alleenverdieners met een zorgintensief kind jaarlijks een extra bijdrage krijgen, de AKW+. Zie voor de beschrijving en de achtergrond van deze onderdelen van de AKW paragraaf 2.3.1. In tabel 3 staan de ontwikkelingen met betrekking tot de dubbele kinderbijslag en de AKW+. De TOG is inmiddels uitgefaseerd (maakt sinds 2015 onderdeel uit van de AKW) en is in het overzicht meegenomen. In 2016 is het bedrag voor de AKW+ (voorheen TOG+) met 540 euro flink verhoogd.

Tabel 3. Overzicht volume en uitgaven TOG en dubbele AKW (bron: SVB)

		2013	2014	2015	2016	2017
TOG, vanaf 2015: Dubbele AKW	Aantal kinderen*	25.812	23.890	28.580*	26.330* totaal 23.440: intensieve zorg – inwonend 1.315: ziekte / handicap – uitwonend 1.580: scholing - uitwonend	27.827 (totaal) 25.232: intensieve zorg – inwonend 1.253: :ziekte / handicap – uitwonend 1.342: scholing- uitwonend

Met opmerkingen [ ]: Obv de kwartaalberichten SVB kom ik op 25303 gemiddeld per kwartaal waarvan 972 uitwonend. Om onderwijsredenen was het gemiddelde 3282. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat 2015 een overgangsjaar was waarbij de 16- en 17-jarigen op grond van overgangsrecht bij de WHK al dubbele kb hadden omdat ze uitwonend waren en verder niet aan onderwijsredenen of handicap hoefden te voldoen in deze drie cijfers doorwerken.

Met opmerkingen [ ]: Check SVB

	Uitgaven x 1.000.000	€ 27	€ 25	€ 57,9 Splitsen scholing en zorg	€ 54,2 splitsen scholing en zorg	PM
TOG+ Vanaf 2015: AKW +	Aantal huishoudens	2.638	2.386	5.631 (kinderen)	7.182 (kinderen)	7.233 (kinderen)
	Uitgaven x 1.000.000	€ 3,9	€ 3,5	€ 8,2	€ 14,4	€15,4

- Thuis- en uitwonend, jaargemiddelde

Ontwikkelingen: Het aantal kinderen waarvoor dubbele kinderbijslag (tot 2015 dubbele kinderbijslag èn de TOG) wordt verstrekt is licht toegenomen. De uitgaven aan dubbele kinderbijslag zijn in 2015 met de invoering van de WHK meer dan verdubbeld. Dit is enerzijds toe te schrijven aan extra aanvragen voor dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg en anderzijds omdat dubbele kinderbijslag een hoger bedrag is dan voorheen de TOG. De eisen voor dubbele kinderbijslag om scholingsredenen zijn in 2015, met de WHK, aangescherpt. Omdat er sprake is van uitfasering is dit in 2016-2017 beperkt zichtbaar in de aantallen.

Opvallende stijging zijn de uitgaven aan AKW+ sinds 2015. Reden hiervoor is dat met de integratie van de TOG+ in de AKW (als AKW+) de doelgroep is uitgebreid van alleenverdiener naar óók alleenstaande met een kind dat intensieve zorg behoeft. Daarnaast is het bedrag fors verhoogd. verhoogd.

4.4 WKB (basis) ontwikkelingen 2013 – 2017

De WKB kent in 2017 een basisbedrag voor het eerste kind van 0-11 jaar van €1.142 per jaar, een verhoging voor kinderen van 12-15 jaar van € 234 per jaar en een extra verhoging voor kinderen van 16 en 17 jaar van €417 per jaar. Ouders ontvangen het volledige basisbedrag bij een inkomen tot 108% van het Wettelijk Minimumloon (WML).

Met opmerkingen [ ]: Opmaak: Wel of geen spatie na het € teken? Wordt niet consequent gedaan.

Tabel 4 geeft inzicht in de verschillende factoren die medebepalen wat de hoogte is van hetde kindgebonden bidgettoeslag van de verzekerde rechthebbende per huishouden.

Tabel 4. WKB-parameters

Onderscheiden factoren	2013	2014	2015	2016	2017
1e kindbedrag € per jaar	1.017	1.017	1.032	1.038	1.142
2e kindbedrag € per jaar	536	536	791	828	898
3e kindbedrag € per jaar	183	183	183	284	285
4e e.v. kindbedrag € per jaar	106	106	106	284	285
Verhogingsbedrag 12-15 jaar €	231	231	231	233	234
Verhogingsbedrag 16 en 17 jaar €	296	296	344,33	415	417
Alleenstaande ouderkop €	n.v.t.	n.v.t.	3.050	3.066	3.076
Afbouwpercentage	7,60%	7,60%	6,75%	6,75%	6,75%
Afbouwgrens €	26.147	26.147	19.464	19.759	20.109
Vermogensgrens [45]alleenstaande €	80.000	102.499	103.423	106.941	107.752
Vermogensgrens[46] paar €	80.000	123.638	124.753	131.378	132.752

Het inkomen en de hoogte van de WKB: de afbouwgrens

De WKB kent een afbouwsystematiek waarbij vanaf een inkomen van het wettelijk minimumloon (inclusief vakantiegeld), in 2017 € 20.109, het kindgebonden budget wordt verminderd met 6,75 % van iedere euro die meer verdiend wordt dan de afbouwgrens.

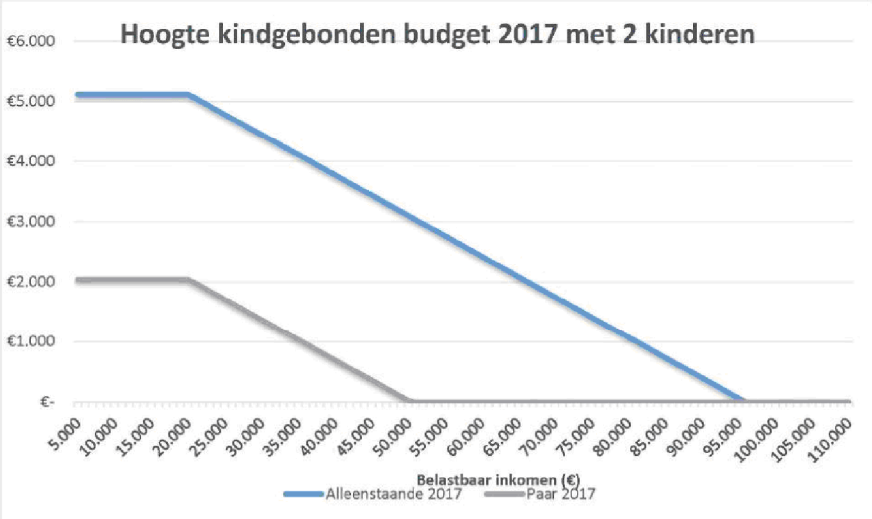
Het maximum verzamelinkomen, tot waar recht op kindgebonden budget bestaat is niet éénduidig te bepalen. Het is afhankelijk van de hoogte van het kindgebonden budget, die bepaald wordt door de leeftijd van het kind, het aantal kinderen en de huishoudsituatie. In 2017 is het maximum verzamelinkomen om voor het kindgebonden budget in aanmerking te komen voor een paar met 1 kind dat jonger is dan 12 jaar € 37.027. Een

Met opmerkingen [ ]: M.i. is het wel eenduidig te bepalen, het verschilt alleen per situatie.

[45] Inclusief heffingsvrij vermogen

[46] Inclusief heffingsvrij vermogen

paar met 2 kinderen jonger dan twaalf jaar krijgt tot een verzamelinkomen van € 50.331 kindgebonden budget. Als deze kinderen 16 en 17 jaar zijn is het maximum verzamelinkomen € 62.686. Voor een alleenstaande met twee kinderen jonger dan 12 jaar geldt een maximum verzamelinkomen van € 95.901. In onderstaande tabel is de hoogte en de afbouw van de WKB voor een paar en een alleenstaande met 2 kinderen naar inkomen inzichtelijk gemaakt.



De maximum vermogensgrens: 80.000 euro boven het heffingsvrije vermogen
In 2013 is een maximum vermogensgrens voor een tweeoudergezin van €80.000 euro ingesteld boven het heffingsvrije vermogen, gelijk aan de vermogensgrens van de zorgtoeslag.

Uit gegevens van de Belastingdienst ~~De belastingdienst heeft op verzoek van SZW de WKB gerechtigden met vermogen nader onderzocht en daaruit~~ blijkt dat van de ruim 725.000 huishoudens die WKB ontvangen, circa 36.500 huishoudens in 2016 een vermogen hadden rond de € 50.000 en ruim 7.700 rond de € 83.000, net beneden de maximum vermogensgrens. De meerderheid van de mensen met WKB heeft geen vermogen dat boven het heffingsvrije vermogen uitgaat. Voor ruim 8.500 huishoudens is de aanvraag in 2016 afgewezen of stopgezet in verband met een vermogen boven de vermogensgrens. Deze mensen hebben de eerder toegekende WKB terug moeten betalen. De vermogensgrens is een harde grens, en kent geen afbouw.

Met opmerkingen Opmerking Dit aantal ligt meer rond de 20.000.

Het aantal kinderen en de hoogte van het kindgebonden budget
Voor het 2e kind is het kindgebonden budget iets lager, bijna 900 euro per jaar. Zo krijgt in 2017 het tweeouder huishouden met een inkomen tot circa € 20.000 in totaal voor 2 kinderen ruim € 2.000 euro per jaar. Voor ieder volgend kind komt er € 285 bij.

Alleenstaande ouders krijgen een extra financiële bijdrage (de alleenstaande ouderkop, of ALO-kop)
Een éénouderhuishouden krijgt in maandelijkse termijnen, bovenop genoemde basisbedragen van de WKB, bijna € 3.100 euro, de zogenaamde ALO-kop. Dit bedrag is een inkomensafhankelijk onderdeel van WKB.
In Tabel 5 is een overzicht opgenomen van de uitgavenontwikkelingen over de periode 2013 tot 2017 , onderscheiden naar gezinssituatie en leeftijdscategorie.

Tabel 5. Ontwikkeling uitgaven en aantallen naar huishoudtype en leeftijdcategorie 2013-2017 (bron: BD/T)

WKB		2013	2014	2015	2016	2017
Aantal 2-persoonshuishoudens*		520.000	490.000	432.000	418.000	403.000
Aantal 1-persoonshuishoudens		289.000	287.000	309.000	319.000	324.000
Aantal kinderen (totaal)		1.482.000	1.418.000	1.362.000	1.355.000	1.332.000
Uitgaven WKB (totaal) x 1000		€ 951.000	€ 923.000	€ 1.807.000	€ 1.876.000	€ 1.940.000
Categorie 0-11 jaar	Aantal*	958.000	908.000	858.000	847.000	832.000
	Hoogte WKB*	€ 520	€ 525	€ 1.059	€ 1.110	€ 1.170
	Uitgaven x 1000	€ 498.000	€ 477.000	€ 909.000	€ 940.000	€ 974.000
Categorie 12-15 jaar	Aantal	362.000	353.000	346.000	344.000	336.000
	Hoogte WKB*	€ 811	€ 816	€ 1.612	€ 1.651	€ 1.729
	Uitgaven x 1000	€ 293.000	€ 288.000	€ 557.000	€ 568.000	€ 581.000
Categorie 16-17 jaar	Aantal	162.000	157.000	158.000	164.000	164.000
	Hoogte WKB*	€ 993	€ 1.003	€ 2.162	€ 2.240	€ 2.338
	Uitgaven x 1000	€ 160.000	€ 158.000	€ 341.000	€ 368.000	€ 385.000

*Gemiddelde bedrag dat iemand voor een kind in de betreffende leeftijdscategorie ontvangt per jaar, los van de andere parameters (rangorde kind, huishoudsamenstelling)

Ontwikkelingen: Sinds 2013 is het aantal twee-ouderhuishoudens met kindgebonden budget met bijna 20% afgenomen en het aantal éénoudergezinnen met circa 12% toegenomen. Per saldo krijgen minder gezinnen kindgebonden budget. Van de huishoudens die WKB ontvangen is circa 40% een éénoudergezin. De verdubbeling van de uitgaven voor het kindgebonden budget over de periode 2013-2017, is toe te schrijven aan het extra bedrag dat alleenstaande ouders sinds 2015 aan kindgebonden budget ontvangen, de zgn. ALO-kop.

Volumeontwikkeling naar hoogte van het inkomen en het aantal kinderen
Onderstaande tabel geeft de ontwikkelingen van de verschillende groepen WKB-rechthebbenden weer. Bij welke inkomens komt het kindgebonden budget vooral terecht onderscheiden naar aantal kinderen in het gezin en naar huishoudsituatie. De tabel geeft ook inzicht in mogelijke veranderingen door de invoering van de ALO-kop.

Tabel 6 Volume ontwikkelingen WKB naar huishoudtype, inkomen en aantal kinderen (bron: SZW op basis van gegevens Bd/T)

		2013	2014	2015	2016	2017
2 ouder hh		Aantal hh*	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh
2-persoons huishoudens Laag inkomen	1 kind	49.211	48.070	45.938	42.064	34.277
	2 kind	51.406	48.483	45.366	41.015	31.375
	>3kind	32.334	30.786	29.936	28.484	24.022
	Totaal	132.951	127.339	121.240	111.563	89.674
2-persoons huishoudens modaal inkomen	1 kind	90.865	87.177	71.140	66.572	65.922
	2 kind	100.087	94.908	85.878	79.793	68.713
	>3kind	43.704	41.302	38.124	36.438	33.230
	Totaal	234.656	223.387	195.142	182.803	167.865
2x modaal of meer	1 kind	23.251	20.549	2.947	4.880	8.924
	2 kind	89.877	81.225	76.044	78.866	90.355
	>3kind	42.124	38.916	38.218	42.334	47.354
	Totaal	155.252	140.690	117.209	126.079	146.678
1-persoons hh		Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh
1-persooons huishoudens Laag inkomen	1 kind	109.856	108.994	111.907	113.584	110.633
	2 kind	61.035	60.001	60.600	60.869	59.592
	>3kind	21.868	21.545	21.919	22.354	22.388
	Totaal	192.759	190.540	194.426	196.807	192.613
modaal	1 kind	51.402	50.672	50.556	53.088	56.993
	2 kind	26.183	25.878	25.241	25.853	26.990
	>3kind	5.558	5.550	5.307	5.389	5.662
	Totaal	83.143	82.100	81.104	84.330	89.645

2x modaal	1 kind	4.099	4.425	16.328	20.853	24.339
	2 kind	4.570	4.889	8.487	9.907	10.984
	>3kind	1.072	1.125	97	128	2.224
	Totaal	9.741	10.439	26.504	32.751	37.547
3x modaal	1 kind	-	-	240	418	659
	2 kind	-	-	354	491	673
	>3kind	-	-	-	-	156
	Totaal	-	-	691	1.036	1.488

***'hh'='huishouden**

Ontwikkelingen. Tussen 2013 en 2017 blijkt dat in circa 40% van de gevallen de WKB-gerechtigden tot de laagste inkomens horen (modaal of lager). Als we naar het type huishouden kijken, zien we dat het kindgebonden budget voor paren, in de meeste gevallen wordt verstrekt aan stellen met een modaal verzamelinkomen en dat alleenstaanden in ruim 60 % (2016) van de gevallen niet meer verdienen dan 108% van de WML-grens (rond de 20.000 euro), de afbouwgrens van het kindgebonden budget. Zij ontvangen het maximale bedrag aan kindgebonden budget plus de ALO-kop. Hoewel het afbouwtraject voor alleenstaanden door die ALO-kop langer doorloopt en dus ook alleenstaanden die 3x modaal verdienen een beperkt bedrag aan kindgebonden budget kunnen krijgen, zijn het toch vooral de alleenstaanden met de lagere inkomens die kindgebonden budget ontvangen. Het aantal alleenstaanden met een laag of modaal inkomen dat WKB ontvangt is in de periode 2013-2017 stabiel gebleven. De invoering van de ALO-kop heeft er voor gezorgd dat het aantal alleenstaanden met een inkomen van twee maal modaal en hoger recht op kindgebonden budget heeft gekregen.

4.5 Kinderbijslagvoorziening BES ontwikkelingen 2016-2017

Jammer dat BES als enige geen ontwikkelingen-tabel. Zelfs al is het voor maar 2 jaar.
is de Wet kinderbijslagvoorziening BES ingevoerd. Het speerpunt bij de invoering van de wet Kinderbijslagvoorziening BES was het bereiken van de ouders van alle kinderen. Daaraan is zowel in de fase vóór 1 januari 2016, als daarna voortdurend aandacht geschonken. Publieksinformatie heeft een grote rol gespeeld en soms zijn potentiële gerechtigden rechtstreeks benaderd. Ook is voorlichting gegeven aan ketenpartners, om via die weg een maximaal bereik te bevorderen. Bovendien is gebruik gemaakt van gegevens van de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens.

Met opmerkingen Door wie? SZW? RCN? SZW en RCN? Jammer dat BES als enige geen ontwikkelingen-tabel. Zelfs al is het voor maar 2 jaar.

In 2016 is er op de BES-eilanden voor ruim 1,8 miljoen euro aan kinderbijslag verstrekt. Eind 2016 verstrekte de RCN-unit kinderbijslag aan de huishoudens van 4.186 kinderen. In 2017 is dat aantal opgelopen tot 4.311 en is er ruim 2 miljoen euro uitgekeerd. Het aantal kinderen dat volgens de bevolkingsadministratie op de BES-eilanden woont ligt hoger. Een belangrijk deel van het verschil kan worden verklaard uit uitsluitingsgronden als een verlopen verblijfsvergunning of het ontvangen van studiefinanciering. Ook komt het voor dat de kinderbijslag is geblokkeerd. Dit gebeurt wanneer de RCN-unit SZW concludeert dat er mogelijk sprake is van ten onrechte uitbetaalde kinderbijslag die verband houdt met eerdergenoemde uitsluitingsgronden. De betaling wordt dan opgeschort totdat er zekerheid is over de situatie. Het is nog te vroeg om de effectiviteit van dit instrument door te lichten, maar datgene dat we wel weten is in de beleidsdoorlichting opgenomen, zoals aangegeven in antwoord op Kamervragen naar aanleiding van de Kamerbrief van 13 juli 2017, waarmee de opzet van de beleidsdoorlichting is aangeboden (zie paragraaf 4.4).

4.6 Extra voorwaarden voor kinderbijslag (en WKB) aan 16- en 17-jarigen

In 2017 werd er voor ruim 390 duizend kinderen van 16 en 17 jaar gedurende (een deel van) het jaar kinderbijslag uitbetaald op een populatie van ruim 416 duizend (bron: CBS) 16 en 17 jarigen. Voor 16 en 17 jarigen bestaan er in de kinderbijslag een aantal aanvullende eisen, waarvan de aantallen kinderen die het betreft voor 2017 in deze paragraaf beschreven staan. Deze ontwikkelingen in aantallen en volume voor deze aanvullende eisen worden niet systematisch gemonitord.

Startkwalificatie: naar school óf een diploma, maar nog niet studeren.
De 16 of 17-jarige moet naar school gaan of een startkwalificatie hebben op grond van de Leerplichtwet 1969. De SVB zet, op verzoek van de leerplichtambtenaar, jaarlijks zo'n 25 keer de AKW stop, omdat het betreffende kind niet voldoet aan de kwalificatie-eis. Dit aantal is de afgelopen jaren redelijk stabiel.

Met opmerkingen In de tabel staat een ander aantal.

Inkomenseis 16- en 17 jarigen

Voor 16- en 17-jarigen geldt een inkomenseis. Vanaf 16 jaar is het maximumbedrag dat kinderen mogen bijverdienen € 1.265 (2017) euro netto per kwartaal (op jaarbasis is dat ruim € 5.000), wat neerkomt op circa €420 per maand. Er wordt per kwartaal afzonderlijk beoordeeld of het kind in dat kwartaal teveel verdient. Het bedrag wordt per AMvB aangepast, doorgaans op basis van de ontwikkeling van het basiskinderbijslagbedrag. Daar bovenop mag een kind jaarlijks € 1.299 (2017) extra verdienen met een vakantiebaan. Zodra een jongere van 16 of 17 jaar meer verdient dan de bijverdiengrens stopt de kinderbijslag en daarmee ook de WKB van de ouders voor dat kind, als daar recht op bestaat. In sommige gevallen zal het gaan om 16- en 17 jarigen met een goed betaalde bijbaan, maar het kan ook gaan om een nabetaling, waarmee de bijverdiengrens éénmalig overschreden wordt, of om jongeren met een startkwalificatie die aan het werk zijn gegaan, maar natuurlijk ook jongeren met een eigen onderneming. Voor de jongere met een startkwalificatie die een tussenjaar neemt of op zoek is naar een baan, krijgen de ouders kinderbijslag (en WKB).

HO/WO: recht op studiefinanciering en einde kinderbijslag
Gaat de jongere studeren aan het HO/WO dan ontstaat er een zelfstandig recht op studiefinanciering en vervalt de AKW/WKB tegemoetkoming voor de ouders, óók als er geen studiefinanciering wordt aangevraagd. Dit betreft in 2017 ca. 22.500 jongeren. In de meeste gevallen zal het hierbij gaan om 16- en 17-jarigen maar in principe kan het ook gaan om kinderen die jonger zijn. Er wordt bij de WSF géén onderscheid naar uit- of thuiswonend gemaakt, zoals dat wel gemaakt wordt bij de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen voor opleidingen waarbij het kind tot 18 jaar voor de opleiding elders moet wonen.

Tabel. Stopzetten kinderbijslag AKW en WKB 16/17 jarigen – overzicht 2017

Reden van stopzetten	Aantal AKW stopzettingen	WKB- stopgezet schatting (35% heeft ook Wkb)
Schoolverzuim	87	n.v.t. (WKB stopt niet)
Bijverdiengrens overschreden	11.090	+/- 3.500.
Waarvan BOL (stagevergoeding/ BBLopleiding (loon) (>€ 1285 per kwartaal)	BOL : BBL :	NB
Studeren WO/HBO	22.819	+/- 7500 huishoudens
Ouders dragen niet voldoende bij aan het onderhoud (€416 per kwartaal)	824	+/- 300
Totaal	Ca 34.000 kinderen	Ca 11.300 kinderen

Met opmerkingen n het hoofdstuk 'ontwikkelingen' zou je hopen op een meerjaren-weergave.

Ontwikkelingen. In 2017 voldoen ongeveer 34 duizend kinderen van 16 of 17 jaar één of meerdere kwartalen niet aan de aanvullende voorwaarden waardoor hun ouders géén recht hebben op AKW (of WKB). Voor ouders van circa 20.025 kinderen is de kinderbijslag voor dit kind stopgezet door het ontstaan van het recht op studiefinanciering; voor ca. 12.000 kinderen is de AKW stopgezet door overschrijding van de inkomensgrens voor (bij-)verdiensten van het kind. Een bijzonder geval is de 16 of 17 jarige die voor de BBL-opleiding een werkplek heeft en daarvoor een CAO conforme vergoeding ontvangt die doorgaans hoger is dan de bijverdiengrens. Deze jongeren hebben over het algemeen nog geen startkwalificatie.

4.7 De tegemoetkoming ouders buitenland

Ouders of verzorgers die in Nederland verzekerd zijn en *daarnaast* ook nog in een ander land, zijn de zogenaamde "buitenlandse gevallen". Het uitvoeringsproces bestaat in hoofdzaak uit drie stappen: vaststelling van het recht, vaststelling van het uit te keren bedrag en betaling[47]. Zoals in paragraaf 2.3 aangegeven is de SVB voor alle gezinsbijslagen het verbindingsorgaan. Het betreft de AKW, WKB en de kinderopvangtoeslag. Als de verzekerde recht heeft op een aanvulling op een buitenlands recht doet de SVB de uitbetaling.
Hieronder een overzicht van de ontwikkelingen van de aantallen en de uitgaven van de 5 meest voorkomende landen :

Met opmerkingen Verzoek SVB om hier een klein overzicht van aantallen en belangrijkste landen op te nemen, bvk 2013-2017 (ontwikkelingen). Heeft Bd/T een vergelijkbaar overzicht van de bedragen aan WKB die aan het b'land worden overgemaakt?

Betrokken buitenland	Uitgekeerd bedrag	2013	2014	2015	2016	2017
België						

Met opmerkingen Misschien beter om uit te splitsen in Europa en buiten Europa. Buiten Europa geldt immers de WHEK en woonlandbeginsel. Dan is het ook makkelijker om iets te zeggen over de ontwikkeling in de getallen.

[47] Zie: bouwstenenrapport, Bijlage B

Duitsland						
Polen (vb)	Uitgekeerd bedrag					
	Aantal					

Ontwikkelingen. Is het aantal rechthebbenden toegenomen?

4.8 Samenvatting en conclusies: ontwikkelingen AKW, WKB en KB BES 2013-2017

In dit hoofdstuk zijn de volumes en de onderbouwing van de uitgaven in de onderzoeksperiode 2013-2017 beschreven, waarbij de ontwikkelingen van de AKW, de WKB en de kinderbijslagvoorziening BES in beeld zijn gebracht.

Sinds 2013 is er ruim 1 miljard euro aan uitgaven op artikel 10 bijgekomen. De AKW-uitgaven zijn redelijk stabiel gebleven. Het zijn met name de WKB-uitgaven die fors zijn gestegen, door de invoering van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in 2015, de extra verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaanden, ingevoerd als onderdeel van de Wet hervorming kindregelingen.

Het aantal kinderen waarvoor AKW verstrekt wordt is over de periode 2013-2017 licht afgenomen. Opvallende stijging zijn de uitgaven aan AKW+ sinds 2015. Reden hiervoor is dat met de integratie van de TOG+ in de AKW (als AKW+) de doelgroep is uitgebreid van alleenverdiener naar alleenstaande met een kind dat intensieve zorg behoeft. Daarnaast is het bedrag verhoogd. De uitgaven aan dubbele kinderbijslag zijn in 2015 met de invoering van de WHK meer dan verdubbeld. Dit is met name toe te schrijven aan extra instroom in de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg en omdat dit een hogere tegemoetkoming is dan voorheen de tegemoetkoming via de TOG en TOG+.

Per saldo neemt het aantal mensen dat kindgebonden budget ontvangt af over de periode 2013-2017. Er zijn wel verschillen te zien in huishoudsituatie. Zo is het aantal paren met kindgebonden afgenomen, wellicht als gevolg van de gunstige economische ontwikkelingen en het aantal éénoudergezinnen is daarentegen toegenomen. Het kindgebonden budget komt in de meeste gevallen bij de laagste inkomens terecht en dat is niet veranderd sinds 2013. Onderscheiden naar type huishouden, zien we dat het kindgebonden budget voor paren, het vaakst (40%) verstrekt wordt aan stellen met een modaal verzamelinkomen en dat alleenstaanden in de meerderheid van de gevallen (60%) niet meer verdienen dan het wettelijk minimumloon (rond de €20.000), de afbouwgrens van het kindgebonden budget.

In 2016 is er op de BES-eilanden voor ruim 1,8 miljoen euro aan Kinderbijslag verstrekt. Het aantal kinderen dat kinderbijslag krijgt was eind 2016 4.184. In 2017 is dat aantal opgelopen tot 4.311 en is er ruim 2 miljoen euro uitgekeerd.

Hiernaast zijn de aantallen in beeld gebracht van de extra voorwaarden voor kinderbijslag (met een mogelijke doorwerking naar het kindgebonden budget) die gesteld worden aan 16- en 17-jarigen. Ongeveer 34.000 kinderen voldoen niet aan de eisen waardoor hun ouders géén recht hebben op AKW (en eventueel WKB). En tot slot blijkt uit een overzicht van de ontwikkelingen in de gezinsbijslagen die aan verzekerden zijn uitgekeerd in aanvulling op een buitenlands recht, PM dat de omvang (is toegenomen???) fluctueert en dit in de meeste gevallen gaat om (Voorbeeld!!!) Duitsland, België, Polen en Marokko.

Hoofdstuk 5. De effecten van artikel 10 Tegemoetkoming van ouders

Dit hoofdstuk presenteert de conclusies over de doeltreffendheid van de instrumenten van artikel 10 van de SZW-begroting: de AKW en de WKB. Hiertoe gebruikt dit hoofdstuk onderzoek dat SZW zelf heeft uitgevoerd. Er is geen onderzoek verricht naar de doeltreffendheid van de kinderbijslagvoorziening BES omdat deze in 2016 is ingevoerd. Het is daarom niet mogelijk om daar uitspraken over te doen.
Paragraaf 5.1 gaat in op de vraag in hoeverre de AKW en de WKB cumulatief een tegemoetkoming geven in de kosten van kinderen. Het onderzoek heeft rekening gehouden met de systematiek van beide regelingen:

- met een hogere bijdrage voor oudere kinderen omdat die meer geld kosten (AKW, WKB)
- en met een lagere bijdrage per kind in het gezin voor de lagere en middeninkomens omdat er een schaaleffect optreedt bij meer kinderen in het gezin (WKB)

Paragraaf 5.2 beantwoordt de vraag in hoeverre de theoretische veronderstellingen die aan de vormgeving van de AKW en WKB ten grondslag liggen weerspiegeld worden in de praktijk, en er aan bijdragen dat er enerzijds rekening gehouden wordt met de draagkracht van het gezin en anderzijds de extra kosten van kinderen in bijzondere situaties (5.2.1 t/m 5.2.3). Daarnaast is gekeken naar de doeltreffendheid van de veronderstellingen die er óók nog aan de tegemoetkoming ouders ten grondslag liggen: sanctiemiddel voor onrechtmatig schoolverzuim (5.2.4), blijk van waardering voor ouders met een zorgintensief kind (5.2.5) en het verstrekken van een uitkerings- en inkomensonafhankelijke extra bijdrage zodat werken voor alleenstaanden (meer) lonend is (5.2.6).

Paragraaf 5.3 gaat na in hoeverre de ingezette instrumenten bijdragen aan de ontplooiingskansen van kinderen (AKW, Wkb). Met behulp van de conclusies uit de vorige beleidsdoorlichting en die van recente rapporten over armoede en kinderen, probeert deze paragraaf een uitspraak te doen over de (financiële) bijdrage die de AKW en WKB leveren aan het bevorderen van de kansen die kinderen krijgen om zich te kunnen ontplooien. Daar waar relevant worden de ervaringen van ouders meegenomen, zoals gepresenteerd in het bouwstenenrapport (bijlage B).

5.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE vragen

10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Kamerbriefvragen:

1. In hoeverre sluit de systematiek van de kinderbijslag, waarbij de bedragen in drie stappen toenemen met de leeftijd van het kind, aan bij de kosten van kinderen?
2. In hoeverre sluit de systematiek van het kindgebonden budget, waarbij de bedragen in drie stappen toenemen naarmate het kind ouder wordt maar het bedrag per extra kind afneemt, aan bij de kosten van kinderen?
3. Hoe ervaren burgers het ontvangen van deze financiële tegemoetkomingen voor de kosten van kinderen?
4. In hoeverre dragen de kinderbijslag en het kindgebonden budget bij aan de afgeleide doelen van het beleid?

5.1 De kostendekkendheid van de Tegemoetkoming ouders

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre op basis van artikel 10 een tegemoetkoming verstrekt wordt in de kosten van kinderen heeft SZW onderzocht hoe de kosten van kinderen zich verhouden tot de hoogte van de bedragen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget (in dit hoofdstuk verder 'kostendekkendheid' genoemd). Dat gebeurt op twee manieren. De eerste manier kijkt met behulp van zogenaamde equivalentiefactoren welk deel van het huishoudinkomen verschillende soorten gezinnen uitgegeven aan kinderen (paragraaf 5.1.1). Dit is de methode die het CBS hanteert. Door middel van deze methode kan tevens een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van de systematiek van de kinderbijslag waarbij de bedragen toenemen met de leeftijd en de systematiek van het kindgebonden budget waarbij de bedragen ook toenemen met de leeftijd (5.1.2.), maar daarnaast afnemen per extra kind (5.1.3). Op deze manier kan SZW een

uitspraak doen over de omvang van het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen naar inkomenssituatie, huishoudsamenstelling en leeftijd van de kinderen.

De tweede (meer normatieve) benadering gaat uit van een minimumbudget dat nodig is voor een gezin met een bepaald aantal kinderen. Het NIBUD publiceert dergelijke minimumbegrotingen. Deze paragraaf (5.1.4) zet de kosten van kinderen zoals beschreven in de minimumbegrotingen volgens het NIBUD af tegen het cumulatieve bedrag aan kinderbijslag en kindgebonden budget om op deze manier de kostendekkendheid te berekenen.

5.1.1. Vergelijking kosten van kinderen met Tegemoetkoming ouders met behulp van equivalentiefactoren

Equivalentiefactoren worden gebruikt om de welvaart van huishoudens van verschillende grootte en samenstelling met elkaar te vergelijken. Het besteedbaar huishoudensinkomen heeft als indicator voor welvaart het nadeel dat het geen rekening houdt met verschillen in omvang en samenstelling van huishoudens. Twee volwassenen hebben niet tweemaal zoveel inkomen nodig als een alleenstaande.
Meerpersoonshuishoudens profiteren van schaalvoordelen: de woonlasten per persoon zijn lager, net als de uitgaven aan meubels of voeding. Equivalentiefactoren maken de inkomens van verschillende typen huishoudens onderling vergelijkbaar. Op basis van deze equivalentiefactoren kunnen ook de kosten van kinderen worden berekend. Dit zijn de bestedingen voor kinderen als percentage van de totale bestedingen van het huishouden.

Op basis van het meest recente budgetonderzoek (2015), waarin huishoudens hun daadwerkelijke kosten hebben bijgehouden, heeft het CBS nieuwe equivalentiefactoren berekend (tabel 1). Het CBS heeft verschillen in de hoogte van bestedingen tussen veel voorkomende typen meerpersoonshuishoudens, éénpersoonshuishoudens en huishoudens met kinderen vergeleken en gekwantificeerd.

Tabel 1: berekening equivalentiefactoren (optellen). Bron: CBS.

Functie	Hoofdkost-winner	Partner	Kind (0-5)	Kind (6-11)	Kind (12-15)	Kind (16-17)
Equivalentie-factor	1	0,58	0,25	0,23	0,27	0,28

Op basis van de uitgaven aan kinderen kan de kostendekkendheid van de AKW en WKBin kaart worden gebracht (tabel 2 en 3). Met 'kostendekkendheid' wordt bedoeld welk deel van de uitgaven aan kinderen gedekt worden door de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Dit wordt uitgedrukt in een percentage. Door deze percentages te vergelijken langs de lijnen van leeftijd en gezinsgrootte kan een uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid van de systematiek van de kinderbijslag en kindgebonden budget. Hierbij is niet zozeer de absolute hoogte van de kostendekkendheid van belang, maar de rode lijn die hieruit te destilleren is naarmate er sprake is van oudere kinderen of meer kinderen in het gezin.

Voorbeeld berekeningswijze van de kostendekkendheid:
Uit tabel 1 blijkt dat de equivalentiefactor van een alleenstaande zonder kinderen (hoofdkostwinner) 1 is, de equivalentiefactor van de partner 0,58 en de equivalentiefactor van een kind jonger dan 5 jaar 0,25. De totale equivalentiefactor van dit gezin met twee ouders en een jong kind is dan (1+0,58+0,25=) 1,83. Het aandeel van het kind in de totale kosten bedraagt dan (0,25/1,83=) 13,7%. Dit percentage kan worden toegepast op het besteedbaar inkomen van dit gezin[48] om tot de kosten voor het kind te komen. Als bijvoorbeeld in dit gezin 1 persoon werkt (alleenverdiener) en het minimumloon verdient, dan zijn de kosten van het kind circa € 2.700 per jaar (besteedbaar inkomen van € 19.750 * 13,7% = € 2.700). Daar staat tegenover dat deze ouder in totaal € 1.944 per jaar aan kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangt. In dit geval is de kostendekkendheid dan 72% (€ 1.944/€ 2.700 = 72%).

5.1.2 Kostendekkendheid Tegemoetkoming ouders langs de lijn van leeftijd

De in bovenstaande box beschreven berekeningswijze is in tabellen 2 en 3 voor een groot aantal voorbeeldhuishoudens toegepast om de tegemoetkoming van de kinderbijslag en kindgebonden budget in de kosten van kinderen te berekenen (kostendekkendheid).Deze berekeningen zijn gedaan voor verschillende

[48] Daaruit volgt dat naar mate het inkomen hoger is, verondersteld wordt dat de absolute uitgaven aan een kind eveneens toenemen.

huishoudtypen (te weten: alleenstaande ouders, alleenverdieners en tweeverdieners) met verschillende inkomenshoogten (bijstand, minimumloon, modaal en 2x modaal) waarbij vervolgens gevarieerd is met de leeftijd van de kinderen (tabel 2) en het aantal kinderen (tabel 3) teneinde de systematiek van de kinderbijslag en kindgebonden budget op doeltreffendheid te toetsen.

Tabel 2, hieronder, past de omschreven berekening berekening van de kostendekkendheid toe en laat zien dat bij alle huishoudtypen de cumulatieve kostendekkendheid van kinderbijslag en kindgebonden budget over het algemeen toeneemt naar mate het kind ouder is (met uitzondering van de alleenstaande ouder in de bijstand)[49]. Een gelijkblijvende kostendekkendheid zou betekenen dat de verhogingen in de kinderbijslag en kindgebonden budget gelijke tred houden met de toenemende daadwerkelijke kosten.

Gegeven de systematiek van zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget, waarbij de bedragen hoger worden naarmate een kind ouder wordt (paragrafen 4.3 en 4.4), betekent dit dat de daadwerkelijke kosten van kinderen naarmate zij ouder worden niet in dezelfde mate oplopen. Deze systematiek van de kindregelingen sluit niet volledig aan bij de daadwerkelijke kosten van kinderen als zij ouder worden. Dit is ook te zien aan de hoogte van de equivalentiefactoren in tabel 1: de equivalentiefactoren nemen weinig toe bij oudere kinderen.

Verder is uit tabel 2 af te lezen dat de kostendekkendheid van de kindregelingen voor alleenstaande ouders fors hoger is dan voor alleenverdieners en tweeverdieners. Het totale bedrag aan kindregelingen kan voor alleenstaande ouders met een laag inkomen hoger uitkomen dan de kosten van kinderen; een kostendekkendheid van meer dan 100%. Dit is deels terug te voeren op de hier gebruikte systematiek waarbij de kosten van kinderen worden gerelateerd aan het inkomen. Voor ouders met een lager inkomen komen de uitgaven voor kinderen dan ook lager uit, terwijl zij (in het kindgebonden budget) een hogere tegemoetkoming krijgen.

De constatering dat alleenstaande ouders met een laag inkomen een hoger bedrag aan kindregelingen ontvangen dan hun uitgaven voor hun kinderen lijkt niet meer in lijn met de doelstelling van begrotingsartikel 10, waarin sprake is van een *tegemoetkoming* in de kosten van kinderen. De oorzaak voor deze hoge kostendekkendheid is de invoering van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget met de WHK in 2015. Tegelijkertijd is met de WHK onder meer de 20%-aanvulling voor alleenstaande ouders in de bijstand vervallen (welke niet onder begrotingsartikel 10 viel, maar onder artikel 2). Uit de evaluatie WHK blijkt dat hiermee de financiële belemmeringen zijn weggenomen om vanuit een uitkeringssituatie te gaan werken. Alleenstaande ouders gaan er na invoering van de WHK in inkomen op vooruit als zij gaan werken vanuit een uitkering. Bij het bepalen van de hoogte van de alleenstaande ouderkop is in 2015 rekening gehouden met de inkomenseffecten van het afschaffen van die 20%-aanvulling voor alleenstaande ouders in de bijstand. In die zin is de invoering van de ALO-kop niet alleen een tegemoetkoming in de kosten van kinderen (de oorspronkelijke doelstelling van deze regeling) maar in combinatie met het afschaffen van de 20%-aanvulling in de bijstand ook een arbeidsparticipatie-instrument. De effectiviteit van deze maatregel, is onderzocht en meegenomen in de evaluatie van de WHK (Bijlage A). De conclusies zijn hierna opgenomen in paragraaf 5.1.5.

Tabel 2:

	Kostendekkendheid		
	Alleenstaande ouder	*Alleenverdiener*[50]	*Tweeverdiener*
Bijstand			
1 Kind (0-5 jaar)	153%		80%
1 Kind (6-11 jaar)	168%		93%
1 Kind (12-15 jaar)	155%		94%
1 Kind (16-17 jaar)	154%		97%
Wml			
1 Kind (0-5 jaar)	104%	72%	69%
1 Kind (6-11 jaar)	114%	84%	81%
1 Kind (12-15 jaar)	116%	85%	87%
1 Kind (16-17 jaar)	115%	88%	89%

[49] Bij de hogere inkomens kan het voorkomen dat zij, naarmate het kind ouder wordt en het basisbedrag kindgebonden budget hoger wordt, alsnog recht krijgen op kindgebonden budget. Hierdoor kan de kostendekkendheid van de kindregelingen nog verder toenemen.
[50] De kostendekkendheid bij het alleenverdienersgezin is over het algemeen licht hoger dan voor de tweeverdiener. Dit komt doordat de alleenverdiener geen recht heeft op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Hierdoor is het besteedbaar inkomen van de alleenverdiener bij het zelfde bruto inkomen lager, en dientengevolge ook de kosten van kinderen, terwijl het bedrag aan AKW en WKB dat deze twee typen huishoudens ontvangen gelijk is.

Modaal			
1 Kind (0-5 jaar)	69%	33%	27%
1 Kind (6-11 jaar)	76%	41%	34%
1 Kind (12-15 jaar)	79%	46%	40%
1 Kind (16-17 jaar)	80%	49%	43%
2x Modaal			
1 Kind (0-5 jaar)	23%	15%	12%
1 Kind (6-11 jaar)	26%	19%	15%
1 Kind (12-15 jaar)	29%	19%	16%
1 Kind (16-17 jaar)	30%	19%	16%

Bron: SZW-berekening

Conclusies

- De systematiek van de AKW en WKB waarbij hogere bedragen worden uitgekeerd naarmate kinderen ouder worden sluit niet volledig aan bij de daadwerkelijke kosten van oudere kinderen. Deze nemen minder toe dan de verhogingen in de AKW en WKB.
- De kostendekkendheid van de kindregelingen voor alleenstaande ouders is fors hoger dan voor alleen- en tweeverdieners als gevolg van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget.

5.1.3 Kostendekkendheid kindregelingen langs de lijn van gezinsgrootte

De kosten van een extra kind nemen relatief af naarmate er meer kinderen in het gezin zijn omdat er kosten gedeeld kunnen worden; er zijn schaalvoordelen. Tabel 3 past dezelfde berekeningswijze als tabel 2 toe en laat zien dat bij alle huishoudtypen met een lager inkomen en bij alleenstaande ouders met een modaal inkomen de kostendekkendheid van kinderbijslag en kindgebonden budget flink afneemt naarmate er meer kinderen in het gezin zijn. Voor de hogere inkomens geldt dat zij, naar mate er meer kinderen in het gezin komen en het basisbedrag kindgebonden budget hoger wordt, alsnog recht krijgen op kindgebonden budget. Hierdoor neemt de kostendekkendheid van de kindregelingen juist licht toe naar mate er meer kinderen zijn.

Als de bedragen in het kindgebonden budget in dezelfde mate zouden afnemen als de additionele kosten per kind zou de kostendekkendheid gelijk blijven. In het kindgebonden budget lopen de bedragen voor additionele kinderen sterk af. Deze afname is sterker dan de daling van de kosten van een additioneel kind, te zien aan de aflopende kostendekkendheid voor de huishoudens met een lager inkomen in tabel 3. De systematiek van aflopende kindbedragen is niet aanwezig in de kinderbijslag, voor een tweede kind ontvangt een gezin evenveel kinderbijslag als voor het eerste kind. Dit terwijl de kosten van een extra kind relatief afnemen omdat er zich schaalvoordelen voordoen. Dit compenseert dus echter niet voor de sterkere afloop in het kindgebonden budget.

Tabel 3: Kostendekkendheid AKW/WKB naar aantal kinderen en huishoudsituatie (2017)

	Kostendekkendheid		
	Alleenstaande ouder	*Alleenverdiener*[51]	*Tweeverdiener*
Bijstand			
1 Kind (6-11 jaar)	168%		93%
2 Kinderen (6-11 jaar)	122%		89%
3 Kinderen (6-11 jaar)	104%		82%
4 Kinderen (6-11 jaar)	94%		77%
Wml			
1 Kind (6-11 jaar)	114%	84%	81%
2 Kinderen (6-11 jaar)	86%	81%	78%
3 Kinderen (6-11 jaar)	74%	75%	73%
4 Kinderen (6-11 jaar)	68%	70%	68%
Modaal			
1 Kind (6-11 jaar)	76%	41%	34%
2 Kinderen (6-11 jaar)	61%	53%	45%
3 Kinderen (6-11 jaar)	54%	52%	45%
4 Kinderen (6-11 jaar)	51%	51%	44%
2x Modaal			

[51] De kostendekkendheid bij het alleenverdienersgezin is over het algemeen licht hoger dan voor de tweeverdiener. Dit komt doordat de alleenverdiener geen recht heeft op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Hierdoor is het besteedbaar inkomen van de alleenverdiener bij hetzelfde bruto inkomen lager, en dientengevolge ook de kosten van kinderen, terwijl het bedrag aan AKW en WKB dat deze twee typen huishoudens ontvangen gelijk is.

1 Kind (6-11 jaar)	26%	19%	15%
2 Kinderen (6-11 jaar)	28%	21%	17%
3 Kinderen (6-11 jaar)	27%	23%	19%
4 Kinderen (6-11 jaar)	27%	25%	20%

Conclusies

- De kostendekkendheid van de kindregelingen daalt voor huishoudens met een lager inkomen en bij alleenstaande ouders met een modaal inkomen naarmate er meer kinderen zijn.
- Dit is het gevolg van de systematiek van het kindgebonden budget, met sterk aflopende bedragen voor additionele kinderen, die niet volledig past bij de minder sterk aflopende daadwerkelijke kosten van een extra kind in het gezin.
- De kostendekkendheid van de kindregelingen voor huishoudens met een hoger inkomen neemt toe naar mate er meer kinderen zijn omdat zij daardoor alsnog in aanmerking komen voor kindgebonden budget.

5.1.4. De normbedragen volgens het NIBUD vergeleken met de bedragen van de kindregelingen

De tweede methode om naar de kosten van kinderen te kijken heeft een normatief karakter. Hierbij is het niet van belang wat ouders daadwerkelijk uitgeven aan kinderen, maar wat zij op grond van NIBUD-richtlijnen ten minste uit zouden 'moeten' geven aan kinderen. Bron hierbij zijn de minimumvoorbeeldbegrotingen voor diverse huishoudens van het NIBUD uit het budget handboek 2018, die handreikingen geven voor huishoudens op het bijstandsniveau.
Een aandachtspunt is dat het NIBUD zich bij deze minimumbudgetten beperkt tot de onvermijdbare uitgaven, onderverdeeld in:

- Vaste lasten als huur, gas/gas/licht, telefoon en verzekeringen;
- Reserveringsuitgaven als kleding en inventaris/onderhoud
- Huishoudelijke uitgaven bestemd voor o.a. voeding en persoonlijke verzorging)

Minder noodzakelijke zaken als het lidmaatschap van verenigingen, abonnement krant/tijdschrift, recreatie, huisdieren en cadeautjes zijn niet in deze minimumbudgetten opgenomen.
Door de normatieve budgetten van huishoudens met en zonder kinderen met elkaar te vergelijken kunnen de minimale kosten van kinderen in kaart worden gebracht.

Voorbeeld berekeningswijze van de kostendekkendheid:
Uit de NIBUD-richtlijnen blijkt dat een alleenstaande zonder kinderen € 995 per maand uitgeeft aan onvermijdelijke uitgaven. Een alleenstaande ouder met 1 kind zou € 1.191 uit moeten geven. Het verschil tussen deze twee bedragen (€ 196) zijn de kosten van het kind. Deze uitgaven worden afgezet tegen het bedrag aan kindregelingen dat de alleenstaande ouder met 1 kind (6-11 jaar) ontvangt. De totale kosten van het kind zijn € 2.352 per jaar. Hier staat € 5.192 kinderbijslag en kindgebonden budget tegenover. De kostendekkendheid bedraagt in dit geval (€ 5.192/€ 2.352=) 221%.

Tabel 4: Minimumbudgetten NIBUD en hiervan afgeleide kosten van kinderen (€ per maand) en kostendekkendheid kindregelingen

	Minimum budget	Afgeleide kosten van kinderen	Kostendekkendheid
Alleenstaande zonder kinderen	*995*		
Alleenstaande ouder met 1 kind (6-11 jaar)	1.191	196	221%
Alleenstaande ouder met 2 kinderen (6-11 jaar)	1.379	384	153%
Alleenstaande ouder met 3 kinderen (6-11 jaar)	1.504	509	136%
Paar zonder kinderen	*1.501*		
Paar met 1 kind (6-11 jaar)	1.610	109	162%
Paar 2 kinderen (6-11 jaar)	1.845	344	97%
Paar met 3 kinderen (6-11 jaar)	1.943	442	99%

Uit tabel 4 valt af te lezen dat de cumulatieve kostendekkendheid van de kindregelingen hoger is als gekeken wordt naar wat ouders volgens het Nibud uit zouden moeten geven aan kinderen dan als gekeken wordt naar de feitelijke uitgaven aan kinderen, zoals in tabel 3. De afgeleide normatieve uitgaven liggen lager dan de feitelijke uitgaven. In werkelijkheid geven minima wel degelijk geld uit aan andere zaken zoals speelgoed, lidmaatschappen en cadeautjes. Consistent met §5.1.3 is dat de kostendekkendheid van de kindregelingen afneemt naarmate er meer kinderen in het gezin komen. De systematiek van het kindgebonden budget, met

sterk aflopende bedragen voor additionele kinderen, past dus niet volledig bij de minder sterk aflopende daadwerkelijke kosten van een extra kind in het gezin.

5.1.5. Ervaringen van ouders: dragen de AKW en het kindgebonden budget bij aan het beperken van de kosten van kinderen?

Het onderzoek onder ouders geeft geen eenduidig beeld over de mate waarin ouders de tegemoetkomingen gebruiken voor het opvangen van de kosten ven hun kinderen, onderscheiden naar inkomen en/of gezinssituatie[52]. Over de kinderbijslag staat in het bouwstenenrapport dat: "Over de staffel in de bedragen die ouders ontvangen aan kinderbijslag zeggen ouders dat de kosten van kinderen toenemen als kinderen ouder worden. Echter, ook kleine kinderen kosten veel geld. Ouders zeggen in alle gevallen dat de AKW een bescheiden tegemoetkoming is in de kosten van kinderen. Ouders gebruiken AKW op verschillende manieren; in algemene zin kan gesteld worden dat veel ouders het gericht voor de kosten van kinderen gebruiken. Kleren, schoenen en schoolkosten worden vaak genoemd, evenals 'sparen voor later' of 'sparen voor leuke dingen' zoals uitjes of vakanties".
Over het kindgebonden budget zijn de ouders die het ontvangen in de meeste gevallen van mening dat zij het nodig hebben om financieel rond te komen. Dit betreft vooral de ouders met de lagere inkomens.

5.2 De effectiviteit van de systematiek van de Tegemoetkoming ouders

In hoofdstuk 3, de beleidstheorie, is beschreven op welke manier de AKW en de WKB rekening houden met het draagkrachtverminderende effect van het hebben van kinderen. De regelingen zijn zodanig vorm gegeven dat er enerzijds rekening gehouden wordt met de draagkracht van het gezin en anderzijds met de (extra) kosten van kinderen in bepaalde situaties. In paragraaf 5.1 is gekeken naar de mate van kostendekkendheid van de Tegemoetkoming ouders, naar inkomen, naar huishoudsituatie, naar leeftijd van het kind en naar aantal kinderen in het gezin. In deze paragraaf wordt onderzocht in hoeverre de overige veronderstellingen binnen de AKW en de WKB die rekening houden met de draagkracht van het gezin of met de extra kosten van kinderen, doeltreffend zijn.

In beide regelingen zijn voorwaarden opgenomen die enerzijds rekening houden met de draagkracht van het gezin en anderzijds met de extra kosten van kinderen in bepaalde situaties:

- de vermogensgrens in de WKB (5.2.1),
- de inkomsten van het 16- en 17 jarige kind die de draagkracht van het gezin vergroten (5.2.2)
- de AKW rekening met de extra kosten van uitwonende kind wegens scholing of ziekte of handicap en de extra kosten van een zorgintensief thuiswonend kind (5.2.3)
- En in paragraaf 5.2.4 komt de beperkte verdiencapaciteit van de alleenverdiener of alleenstaande met zorgintensief kind aan de orde en

Daarnaast kan de kinderbijslag óók een sanctiemiddel zijn voor verwijtbaar schoolverzuim van een 16- of 17-jarige. De effectiviteit hiervan is in de beleidsdoorlichting 2013 onderzocht (5.2.5). En de dubbele kinderbijslag voor het zorgintensieve kind is óók een blijk van waardering voor die zorg (5.2.6).
Tot slot is in 2015 de ALO-kop ingevoerd om te zorgen dat werken vanuit een uitkering meer lonend is. Dit is onderzocht in de evaluatie WHK, de conclusie is opgenomen in paragraaf 5.2.7.

5.2.1 Vermogensgrens

De doeltreffendheid van de maximum vermogensgrens waarboven de ouder geacht wordt met het eigen vermogen de kosten van kinderen te dekken is niet onderzocht, maar beschreven in Hoofdstuk 4. Daaruit blijkt dat de meeste mensen die in aanmerking komen voor WKB geen vermogen hebben dat hoger is dan het heffingsvrij vermogen.

5.2.2 De inkomsten van het 16- en 17 jarige kind: loon, stagevergoeding of studiefinanciering

Het recht op kinderbijslag en kindgebonden budget vervalt wanneer de 16 of 17 jarige de inkomstengrens overschrijdt door verdiensten uit eigen onderneming of uit loon of stagevergoeding. Ook wanneer er recht bestaat op studiefinanciering omdat het kind een HBO of WO opleiding gaat volgen vervalt de AKW en de WKB.

[52] Bouwstenenrapport bijlage B

Deze kinderen worden geacht met deze inkomsten de (tegemoetkoming in de) kosten voor verzorging en opvoeding te compenseren. De bijverdiengrens stamt uit 1994 om de zogenaamde "spaartruc" te voorkomen: ouders die onderhoudskosten opvoerden en hun kinderen de eigen verdiensten lieten sparen. De daadwerkelijk betaalde kosten voor kinderen (en de hoogte er van) bepaalden destijds meer dan nu het geval is het recht en de hoogte van de kinderbijslag.

Ouders of verzorgers zijn wettelijk verplicht de kosten van levensonderhoud en verzorging te betalen tot het kind de leeftijd 18 jaar bereikt[53]. Het is de vraag of de beperkingen aan de inkomsten van 16- en 17-jarigen passen in de systematiek van een regeling, waarin het de financieel verantwoordelijke ouders zijn die een tegemoetkoming krijgen in de kosten van kinderen. In hoeverre kunnen ouders van het kind een bijdrage vragen in hun kosten, of hun bijdrage verrekenen, als het kind een zelfstandig inkomen uit loon of studielening heeft? Daarnaast is er een Leerplichtwet die de meeste van deze kinderen zal begrenzen in hun mogelijkheden om geld uit arbeid te verdienen.

Een bijzonder geval is de jongere die een duaal leertraject volgt via een BBL-opleiding die in principe een CAO conforme beloning ontvangt. Deze jongere heeft doorgaans nog geen startkwalificatie. Afhankelijk van de omvang van de aanstelling en de in de CAO afgesproken omvang van de werkweek, zal hij in veel gevallen méér verdienen dan volgens de bijverdienregels is toegestaan. Ondanks dat de werkplek noodzakelijk is voor de opleiding wordt de tegemoetkoming van de ouders gestopt vanwege de verdiensten van het kind. De SVB vraagt via DUO de gegevens van de jongeren die een BBL-opleiding volgen. De jongere die een BOL-opleiding volgt ontvangt meestal een stagevergoeding die de grens van de bijverdienregels niet overschrijdt.

Om de doeltreffendheid te kunnen onderzoeken is inzicht nodig in de mate waarin kinderen van 16 en 17 jaar die de bijverdiengrens overschrijden of recht hebben op studiefinanciering zelf zorgdragen voor de kosten van hun opleiding en verzorging (ontplooiing), waardoor de noodzaak voor een tegemoetkoming in de kosten voor de ouders van die kinderen vervalt. De doeltreffendheid van het stellen van eisen aan de inkomsten van de 16 of 17-jarige: de maximum bijverdiengrens of een recht op studiefinanciering waarbij het kind geacht wordt zelf een bijdrage te kunnen leveren in zijn eigen kosten is een aanname die verder niet op effectiviteit onderzocht is.

5.2.3 Extra kosten uitwonende kind wegens scholing of ziekte of handicap of wegens intensieve zorg thuis

Er zijn verschillende situaties waarin ouders of verzorgers geacht worden extra kosten te hebben omdat hun kind genoodzaakt is om elders te wonen om onderwijsredenen (zie ook 2.4). Het betreft:

- Topsportende kinderen
- Kinderen van ouders met een reizend beroep, zoals schippers en kermisexploitanten
- Wonen in een geïsoleerd gebied, bijvoorbeeld op de Waddeneilanden
- Bepaalde beroepsopleidingen die niet overal aanwezig zijn en dus niet binnen een straal van 25 km te volgen zijn (plus onderhoudseis)

Ouders moeten in deze situaties kunnen aantonen dat zij een minimum onderhoudsbijdrage voor hun kind betalen.

Ook ouders met een kind dat vanwege ziekte of gebrek uitwonend is, krijgen dubbele kinderbijslag als tegemoetkoming in de extra kosten die zij voor dat kind moeten maken, wanneer zij een minimumbijdrage leveren in de kosten van het onderhoud van dat kind. Dubbele kinderbijslag, als tegemoetkoming in de extra kosten voor kinderen van 3 tot 12 jaar, wordt tot slot ook gegeven aan ouders met een zorgintensief kind.

Of en in hoeverre deze, sterk van elkaar verschillende, situaties extra kosten voor het kind met zich meebrengen en in hoeverre de extra tegemoetkoming een bijdrage is in die extra kosten, is niet nader onderzocht. Er is geen informatie over de kostendekkendheid beschikbaar.

5.2.4 Beperkte draagkracht alleenverdiener of alleenstaande met zorgintensief kind

[53] Van 18-21 jaar zijn ouders en verzorgers onderhoudsplichtig voor de kosten van levensonderhoud en studie

Alleenstaande of alleenverdienende ouders[54] met een zorgintensief kind, die minimaal één jaar recht hebben op dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg krijgen jaarlijks een extra bijdrage, de AKW+, omdat de zorg voor dat kind de mogelijkheden beperkt om inkomsten uit arbeid te verwerven. Dit is aannemelijk en verder niet onderzocht. Wanneer ouders van een zorgintensief kind beide inkomen uit arbeid verwerven dat hoger is dan ca € 4000,- per jaar, worden zij geacht geen beperkingen te hebben in de mogelijkheid om inkomsten te verwerven en komen zij niet voor AKW+ in aanmerking.

5.2.5 Overige doelen: Het stopzetten van de AKW als sanctiemiddel: doeltreffend?

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven is het stopzetten van de kinderbijslag ook een sanctiemiddel dat de leerplichtambtenaar kan inzetten voor ouders die het te verwijten valt dat hun 16- of 17-jarige kind niet voldoet aan de Leerplichtwet. In de beleidsdoorlichting 2013 is de effectiviteit van deze subdoelstelling onderzocht.: "In de instructie (van de leerplichtambtenaar red.) is opgenomen dat het melden van schoolverzuim aan de SVB alleen gebeurt als sprake is van verwijtbaar handelen of nalatigheid van de ouders. De evaluatie wijst uit dat het aantal daadwerkelijke toepassingen van de maatregel klein is. Van 2010 tot en met 2012 hebben leerplichtambtenaren 77 keer een melding van schoolverzuim gedaan bij de SVB."
Destijds bleek dat in 27 van di 77 gevallen het beoogde, curatieve effect op trad (35%); – het kind gaat weer naar school - in de 50 overige gevallen bleef dat effect uit (65%). Er is geen relatie te leggen met cijfers over schoolverzuim. De beleidsdoorlichting 2013 concludeert dat de effectiviteit van de kinderbijslag maatregel is, aldus bezien, discutabel. Een meerderheid van de in 2012 of 2013 ondervraagde leerplichtambtenaren stelt evenwel dat de kinderbijslagmaatregel wel preventieve waarde heeft (als dreigmiddel). Maar omdat de maatregel altijd deel is van een breder palet maatregelen, is dat effect niet in harde cijfers uit te drukken. Zij willen de kinderbijslagmaatregel vanwege de preventieve werking behouden. Ook in de periode 2013-2017 is deze sanctiemogelijkheid behouden en in zo'n 25 keer per jaar toegepast. In deze gevallen blijft de ouder overigens wel recht houden op kindgebonden budget. De belastingdienst krijgt hier geen melding van.
De effectiviteit van deze maatregel is niet opnieuw onderzocht. Volstaan wordt met de conclusies uit de beleidsdoorlichting 2013, dat de effectiviteit discutabel is, maar de leerplichtambtenaar uitgaat van een preventieve werking van deze sanctiemogelijkheid.

5.2.6 Overige doelen: de dubbele KB is een blijk van waardering voor ouders met zorg intensieve kinderen

De dubbele kinderbijslag heeft ook een niet-materiële doelstelling: een blijk van waardering voor de zorg voor een zorgintensief kind. (toevoegen: ervaringen ouders!)
Uit het onderzoek onder ouders met dubbele kinderbijslag voor zorgintensieve kinderen blijkt dat zij, desgevraagd, blij zijn dat zij een extra bedrag aan kinderbijslag voor hun kind ontvangen. Ouders van zorgintensieve kinderen zien die extra bijdrage vooral als een tegemoetkoming van de extra kosten die zij voor hun kind hebben. Zij geven dan ook aan het geld daarvoor te benutten. Het is de vraag in hoeverre met deze informatie geconcludeerd kan worden dat de bijdrage wordt ervaren als een blijk van waardering voor de zorg van het kind. **(opnemen: citaat uit bouwstenenrapport)**

5.2.7 Overige doelen: Extra ondersteuning voor alleenstaanden: armoedeval voorkomen?

De Tegemoetkoming ouders bestaat voor alleenstaanden sinds 2015 uit een ALO-kop, het basisbedrag WKB en de AKW. De ALO-kop is in 2015 ingevoerd met de Wet Hervorming Kindregelingen samen met de gelijktijdige afschaffing van de 20%-aanvulling in de bijstand voor alleenstaande ouders. De ALO-kop is niet alleen een extra bijdrage in de kosten van kinderen maar is óók ingevoerd om te zorgen dat werken vanuit een uitkering meer lonend is. In combinatie met het afschaffen van de 20%-aanvulling in de bijstand is de ALO-kop ook een arbeidsparticipatie-instrument.

Uit de evaluatie WHK blijkt dat daarmee is bewerkstelligd dat werken voor alleenstaande ouders vanuit een uitkeringssituatie lonend is geworden. Vóór 2015 konden alleenstaande ouders er in bepaalde situaties op achteruit gaan als zij gingen werken. (PM : citeren)
De ALO-kop is

5.3 Dragen de kinderbijslag en het kindgebonden budget bij aan de ontplooiingskansen van kinderen?

[54] De minstverdienende partner mag maandelijks maximaal ca €400 verdienen

Met de financiële tegemoetkomingen die ouders in het kader van de AKW en de WKB ontvangen, is ook beoogd de ontplooiingskansen van kinderen te bevorderen. In deze paragraaf gaan we na in hoeverre de regelingen aan deze doelstelling bijdragen. De AKW en WKB verbeteren de financiële gezinssituatie en zullen over het algemeen de ontplooiingskansen van kinderen ten goede komen.

5.3.1 Ontplooiingskansen in recente onderzoeken

Een van de beantwoorde onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting van 2013 was in hoeverre de financiële tegemoetkomingen AKW en de WKB concreet bijdragen aan de ontplooiingskansen van kinderen. Daarbij is primair geconstateerd dat er geen onderzoek beschikbaar was dat een directe relatie aantoont tussen de financiële tegemoetkomingen die ouders in het kader van de AKW en de WKB ontvangen en de ontplooiingskansen van kinderen. Wel is mede op basis van SCP-onderzoek 'Sociale uitsluiting van kinderen: omvang en achtergronden' (TK, 2009-2010, 24 515, nr. 186) geconstateerd dat als het om de ontplooiingskansen van kinderen gaat, de financiële situatie van het gezin van belang is.

Sinds de beleidsdoorlichting 2013 zijn er verschillende onderzoeken gepubliceerd over armoede in het algemeen en over armoede onder kinderen. Zo heeft het SCP op verzoek van de SER in februari 2017 een notitie opgesteld ('Armoede onder kinderen: een probleemschets') met een beschrijving van wie de arme kinderen en arme huishoudens in Nederland zijn, welke kinderen risico lopen en wat de gevolgen van armoede in de kindertijd op de ontwikkeling en het welzijn van kinderen zijn. Het SCP concludeert dat jaarlijks enkele honderdduizenden kinderen te maken hebben met armoede en dat armoede onder kinderen zich niet zomaar oplost wanneer de economie groeit. Daarnaast concludeert het SCP dat de groep arme kinderen gevarieerd is samengesteld en het armoederisico grootst is voor kinderen uit bijstandsgezinnen, kinderen uit eenoudergezinnen en/of kinderen met een niet-westerse achtergrond.

Van meer recente datum is het onderzoek van de Kinderombudsman ('Alle kinderen kansrijk') van 5 december 2017. Op verzoek van de vorige staatssecretaris heeft de Kinderombudsman onderzocht op welke wijze armoede onder kinderen en jongeren effectief teruggedrongen kan worden. In het onderzoek wordt onder meer ingegaan op het armoedebeleid in Nederland en de taken en instrumentaria van gemeenten en het Rijk. Voor de instrumentaria van het Rijk wijst de Kinderombudsman op het inkomensbeleid en inkomensafhankelijke voorzieningen. Specifiek ten aanzien van ouders met kinderen wijst de Kinderombudsman op het kindgebonden budget, de kinderbijslag, de kinderopvangtoeslag en de combinatiekorting. In zijn rapport constateert de Kinderombudsman dat uit wetenschappelijk literatuur blijkt dat armoede impact heeft op alle levensgebieden van kinderen en jongeren. Vanwege het gebrek aan financiële middelen kunnen ouders minder goed investeren in de kwaliteit van leven thuis en in het stimuleren van de ontwikkeling van hun kinderen en jongeren. In zijn rapport wijst de Kinderombudsman erop dat 378.000 kinderen en jongeren in armoede leven volgens cijfers uit 2014 van het SCP. In antwoord op een van de hoofdvragen concludeert de Kinderombudsman dat kinderen en jongeren in armoede op alle levensgebieden worden belemmerd in hun ontwikkeling en dat (lokale) voorzieningen hier onvoldoende op aansluiten. De Kinderombudsman doet een aantal aanbevelingen aan gemeenten, scholen en het rijk, zoals het verbeteren van de financiële positie van ouders, zodat zij in de basisbehoeften van hun gezin kunnen voorzien en hierover geen onzekerheid is. In dat kader geeft de Kinderombudsman onder meer de overweging mee aan het Rijk om de maatregelen op het gebied van inkomensondersteuning, zoals toeslagen en kindregelingen te heroverwegen en te verbeteren.

Ook het advies van de SER 'Opgroeien zonder armoede' van maart 2017 gaat in op de vraag wat de invloed is van de financiële positie van ouders met een laag inkomen op de investering in en ontwikkeling van hun kinderen. In zijn beschouwing gaat de SER in op de rolverdeling in het armoedebeleid tussen Rijk en gemeenten (primair verantwoordelijk). Niet alleen gemeenten maar ook het Rijk beschikt over een instrumentarium voor de bestrijding van armoede. Zo merkt de SER de kinderbijslag en het kindgebonden budget aan als een van de vele vormen van inkomensondersteuning voor de bestrijding van armoede. Een van de vragen die de SER in zijn advies beantwoord is, wat de invloed is van de financiële positie van ouders met een laag inkomen op de investering in en ontwikkeling van hun kinderen. In het advies wordt eveneens verwezen naar het aantal kinderen dat in armoede leeft (378.000, bron SCP 2014). Daarnaast wordt gewezen op het aantal kinderen dat langdurig in armoede leeft (125.000, bron CBS 2014) en op de verhoogde kans om ook op volwassen leeftijd te maken te krijgen met armoede en sociale uitsluiting. In antwoord op de vraag merkt de SER op dat een slechte financiële positie van de ouders de ontwikkeling van kinderen op verschillende terreinen in negatieve zin beïnvloedt. Armoede in de kindertijd werkt door tot in de volwassen leeftijd. Armoede onder kinderen draagt

bij aan ongelijke kansen voor deze kinderen. Ouders met een laag inkomen kunnen minder investeren in welzijn en ontwikkeling van hun kinderen. Dit leidt onder andere tot minder kansen op maatschappelijke deelname, lagere prestaties in het onderwijs, slechtere gezondheid en meer kans op sociale uitsluiting. Armoede onder kinderen zorgt voor ongelijke kansen op doorstroming naar onderwijs dat past bij hun talenten (de jongere kiest vanuit financiële overwegingen een minder kostbare vervolgopleiding), en op daaraan gerelateerd werk en inkomen op latere leeftijd. In zijn aanbevelingen en specifiek ten aanzien van de sterk vereenvoudigde kindregelingen laat de SER weten dat onderzocht kan worden of de middelen sterker kunnen worden gericht om de armoede onder kinderen te bestrijden.

5.3.2 Ervaringen van ouders: dragen de AKW en het kindgebonden budget bij aan de ontplooiingskansen van kinderen?

Om de ervaringen van ouders te kunnen onderzoeken zijn een aantal ouders bevraagd over de besteding van de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget (zie: bouwstenenrapport, bijlage B). In hoeverre zijn ouders van mening dat de kinderbijslag en/of het kindgebonden budget bijdraagt aan de ontplooiingskansen van hun kinderen? Zonder de bevraagde ouders een definitie mee te geven welke uitgave wel of niet ten goede komt aan de ontplooiing gaven de ouders aan: "....dat ze hun kinderen als gevolg van de kinderbijslag meer kansen kunnen bieden. Dit kwam zowel tijdens de focusgroepen naar voren als bij de enquête. Het bieden van kansen kwam volgens ouders die deelnamen aan de focusgroepen vooral tot uiting in het stimuleren van hobby's van kinderen en het sparen voor een studie. 72% van de ouders die aan de enquête deelnamen vonden dat ze hun kinderen meer kansen konden bieden door de kinderbijslag, tegenover 8% vond dat dit niet het geval was. Mensen met een laag inkomen waren het er vaker (zeer) mee eens dat ze hun kinderen door de kinderbijslag meer kansen konden bieden."

De onderzoekers concluderen daarom dat "De meeste huishoudens hebben de Kinderbijslag doorgaans niet nodig voor de reguliere uitgaven. Voor hen schept de Kinderbijslag mogelijkheden om te sparen, leuke dingen te doen of specifieke dure kinderspullen te kopen zoals schoenen, kleren of schoolspullen."
Voor het kindgebonden budget is het lastiger "om een eenduidig beeld te schetsen van het belang van het kindgebonden budget voor de ontvangers, omdat het bedrag dat men ontvangt sterk uiteen kan lopen: het kan gaan om enkele tientjes per maand, maar ook om honderden euro's per maand voor alleenstaanden met een laag inkomen. In dat laatste geval is het kindgebonden budget een wezenlijk onderdeel van de maandinkomsten. "

Ze merken op dat met name ouders met kindgebonden budget over het algemeen (78%) vinden dat zij hun kinderen daardoor meer kansen kunnen bieden. Bijna alle ontvangers geven aan het belangrijk te vinden dat ze kindgebonden budget krijgen en het bovendien "goed te kunnen gebruiken".

5.3.3 Ontplooiingskansen: is de Tegemoetkoming ouders doeltreffend?

Al bij de kinderbijslagregeling van 1962 wordt een relatie gelegd tussen de financiële tegemoetkoming aan ouders en de ontplooiingskansen van kinderen. Het begrip ontplooiingskansen van kinderen wordt daar gerelateerd aan opleiding, opvoeding en (levens-) kansen. Het begrip ontplooiingskansen van kinderen komt weliswaar in andere bewoordingen terug in bovenstaande onderzoeken maar een heldere definitie is er niet. Dit maakt het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid (zie ook 7.3 Verbeterpargraaf)

Wat wel in de onderzoeken terugkomt is het beeld dat de financiële positie van ouders met een laag inkomen respectievelijk gezinnen met kinderen in armoede, negatief samenhangt met de ontwikkeling van kinderen. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de bestrijding van armoede onder kinderen een complex probleem is waarin het rijk, gemeenten en scholen een eigen taak en instrumentarium hebben. Het inkomensbeleid van het rijk wordt daarin beschouwd als een instrument om armoede onder kinderen te bestrijden. De kinderbijslag en het kindgebonden budget maken deel uit van het inkomensbeleid van het rijk. In welke mate deze middelen bijdragen aan de bestrijding van armoede en daarmee aan de bevordering van de ontplooiingskansen is dus niet concreet aan te geven. Wel mag verondersteld worden dat deze middelen een bijdrage leveren aan de financiële positie van ouders met kinderen in het algemeen (kinderbijslag) en aan gezinnen met een laag of midden inkomen in het bijzonder (kindgebonden budget). In het verlengde hiervan mag verondersteld worden dat ouders met kinderen worden ondersteund in hun financiële positie door de kinderbijslag en het kindgebonden budget en op deze wijze een bijdrage leveren aan de bevordering van ontplooiingskansen van kinderen.

Uit onderzoek naar de ervaringen van burgers blijkt dat vooral de ouders met de lagere inkomens aangeven dat de tegemoetkoming die zij ontvangen hen in staat stelt om hun kinderen betere kansen te bieden. Gevraagd naar de besteding van het kindgebonden budget denken zij daarbij vooral aan de mogelijkheid om rond te kunnen komen, De kinderbijslag wordt vooral gebruikt voor kleding en spullen van de kinderen, ontspanning en uitjes of om te sparen.

Omdat de kinderbijslag voor alle ouders toegankelijk is en het kindgebonden budget specifiek voor ouders met een laag of midden inkomen, zou verondersteld kunnen worden dat de AKW en de WKB cumulatief voor de lagere inkomens doeltreffender is in het leveren van een bijdrage aan de ontplooiingskansen van kinderen. In dat kader geeft de Kinderombudsman onder meer de overweging mee aan het Rijk om de maatregelen op het gebied van inkomensondersteuning, zoals toeslagen en kindregelingen te heroverwegen en te verbeteren.

5.4 Samenvatting en conclusies

Met behulp van equivalentiefactoren is in paragraaf 5.1 per inkomenscategorie gekeken naar het percentage waarmee de AKW en de WKB samen een tegemoetkoming bieden in de kosten van kinderen naar leeftijdcategorie en naar aantal kinderen per gezin. Uit dat onderzoek blijkt dat de systematiek van de AKW en de WKB met oplopende bedragen naarmate het kind ouder wordt niet doeltreffend is omdat:

- de systematiek van de AKW en WKB waarbij hogere bedragen worden uitgekeerd naarmate kinderen ouder worden niet volledig aansluit bij de daadwerkelijke kosten van oudere kinderen. Deze nemen minder toe dan de verhogingen in de AKW en WKB.

Daarnaast blijkt uit dat onderzoek dat de AKW en de WKB samen voor alleenstaande ouders met lagere inkomens méér vergoeden dan de kosten van kinderen omdat:

- als gevolg van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget de kostendekkendheid van de kindregelingen voor alleenstaande ouders fors hoger is dan voor alleen- en tweeverdieners.

Verder blijkt uit dat onderzoek dat de systematiek van het kindgebonden budget, met sterk aflopende bedragen voor additionele kinderen, niet volledig doeltreffend is omdat:

- de tegemoetkoming voor extra kinderen in het gezin minder sterk afloopt dan de daadwerkelijke kosten van een extra kind in het gezin. De kostendekkendheid van de tegemoetkoming daalt voor voor huishoudens met een lager inkomen maar ook bij alleenstaande ouders met een modaal inkomen wanneer er meer kinderen zijn.
- De kostendekkendheid van de tegemoetkoming voor huishoudens met een hoger inkomen neemt toe naar mate er meer kinderen zijn omdat zij daardoor alsnog in aanmerking komen voor kindgebonden budget.

In beide regelingen zijn voorwaarden opgenomen die enerzijds rekening houden met de draagkracht van het gezin en anderzijds met de extra kosten van kinderen in bepaalde situaties. In de meeste gevallen is er onvoldoende informatie beschikbaar om over de veronderstellingen die deel uitmaken van de vormgeving van de AKW en WKB die hiermee verband houden een uitspraak te kunnen doen. Het betreft:

- de vermogensgrens in de WKB (5.2.1)

De doeltreffendheid van de maximum vermogensgrens in de Wet op het kindgebonden budget waarboven de ouder geacht wordt met het eigen vermogen de kosten van kinderen te dekken is niet onderzocht, maar beschreven in Hoofdstuk 4.

- de inkomsten uit arbeid, stage of (recht op) studiefinanciering van het 16- en 17 jarige kind die de draagkracht van het gezin kunnen vergroten (5.2.2)

De doeltreffendheid is niet onderzocht, door te kijken in welke mate ouders bijdragen in de kosten van de kinderen, die de bijverdiengrens overschrijden of recht hebben op studiefinanciering. Opgemerkt is dat de ratio van deze regeling, dat kinderen in deze gevallen zelf zullen bijdragen aan hun kosten, wellicht niet meer van deze tijd is. In dat geval zou de regeling niet doeltreffend zijn.

- De AKW rekening houdt rekening met de extra kosten van uitwonende kind wegens scholing of ziekte of handicap en de extra kosten van een zorgintensief thuiswonend kind (5.2.3)

Er is niet onderzocht in hoeverre een extra bijdrage voor ouders met kinderen die om onderwijsredenen of vanwege een handicap niet thuis kunnen wonen, bijdragen aan de extra kosten die deze ouders maken voor hun uitwonende kinderen (dubbele AKW); . Er is geen informatie over de kostendekkendheid beschikbaar. Er is wel gekeken naar de praktijkervaringen van ouders met deze regeling door deze te onderzoeken aan de hand

van ervaringen van ontvangers en uitvoerders (Bouwstenenrapport, Bijlage B). *Ouders concluderen dat PM aanvullen*

- De AKW+ wordt óók gegeven in verband met de beperkte verdiencapaciteit van de alleenverdiener of alleenstaande met zorgintensief kind (5.2.4)

Dit blijft een aanname en is verder niet onderzocht.

Tot slot is de kinderbijslag óók een:

- sanctiemiddel voor verwijtbaar schoolverzuim van een 16- of 17-jarige (5.2.5).

De effectiviteit hiervan is in de beleidsdoorlichting 2013 onderzocht. Destijds is geconcludeerd dat dit niet doeltreffend lijkt te zijn, maar door de leerplichtambtenaar als nuttig wordt ervaren.

- En de dubbele kinderbijslag voor het zorgintensieve kind is óók een blijk van waardering voor die zorg (5.2.6).

De Tegemoetkoming ouders bestaat voor alleenstaanden sinds 2015 uit een ALO-kop, het basisbedrag WKB en de AKW. Over de kostendekkendheid daarvan is in paragraaf 5.1 opgemerkt dat deze voor deze groep ouders , de tegemoetkoming, wanneer zij een inkomen hebben tot modaal bij een gemiddeld aantal kinderen, hoger is dan de kosten van die kinderen. De ALO-kop is echter óók ingevoerd om:

- te zorgen dat werken vanuit een uitkering meer lonend is.

De effectiviteit hiervan is onderzocht in de evaluatie WHK, en de conclusie is opgenomen in paragraaf 5.2.7. Daaruit blijkt dat de armoedeval voorkomen wordt, doordat het meer lonend is om te werken vanuit een uitkeringssituatie en dat de ALO-kop dus doeltreffend is.

In paragraaf 5.3 is gekeken naar de doeltreffendheid van de Tegemoetkoming ouders tegen het licht van de ontplooiingskansen van kinderen. Draagt de Tegemoetkoming ouders bij aan de ontplooiingskansen van kinderen? In zijn algemeenheid is de conclusie dat er géén eenduidige definitie van ontplooiingskansen is die het mogelijk maakt dit te onderzoeken. Uit het bouwstenenrapport (5.3.2) blijkt dat ouders aangeven dat zij de tegemoetkomingen ervaren als een bijdrage aan de ontplooiing van hun kinderen. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat de Tegemoetkoming ouders het gezinsinkomen verhoogt. De hoogte van het gezinsinkomen maakt onderdeel uit van de financiële situatie van het gezin, die mede van invloed kan zijn of een kind opgroeit in armoede. Een kind dat opgroeit in armoede zal over het algemeen minder (financiële) ontplooiingskansen hebben. Uit verschillende recente rapporten blijkt dat armoede onder kinderen een complex probleem is, dat méér omvat dat de financiële situatie van het gezin. In hoeverre de Tegemoetkoming ouders de ontplooiingskansen van kinderen verbetert voor verschillende inkomensgroepen en verschillende huishoudsamenstellingen kan zonder éénduidige definitie geen uitspraak over worden gedaan. Doordat de kinderbijslag voor alle ouders toegankelijk is en het kindgebonden budget voor ouders met een laag of midden inkomen, wordt verondersteld dat de WKB doeltreffender is dan de kinderbijslag in het leveren van een bijdrage aan de ontplooiingskansen van kinderen.

Hoofdstuk 6 De uitvoering, handhaving en fraudebestrijding van artikel 10 Tegemoetkoming ouders

In dit hoofdstuk worden de ontwikkelingen die verband houden met de uitvoering over de periode 2013-2017 beschreven en wordt gekeken naar mogelijke knelpunten in de uitvoering. Dit hoofdstuk geeft inzicht in de ontwikkelingen die verband houden met de uitvoering van de AKW en de WKB:

- de uitvoeringskosten (6.1)
- de toekenningssystematiek zoals die is vastgelegd in de Wet Awir,(6.2)
- het niet-gebruik van de AKW en een nadere beschrijving en analyse van het niet-gebruik van de WKB als gevolg van de systematiek van de WKB zoals vastgelegd in de Wet Awir (6.3)
- de uitvoering van de AKW en de WKB als de ouder en/of het kind in het buitenland woont (6.4)
- De uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+ (6.5) en tot slot de
- de handhaving en fraudebestrijding van de AKW (6.6),
- en handhaving en fraudebestrijding van de WKB (6.7)

Waar relevant zijn de ervaringen van ouders meegenomen, zoals die zijn onderzocht in het Bouwstenenrapport (bijlage B) De handhavings- en fraudebepalingen zijn opgenomen in de Fraudewet, maar hier beschrijven we hoe die voor de AKW en de WKB is vormgegeven en de ontwikkelingen over de periode 2013-2017.

6.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

Kamerbriefvraag

6. Zijn er knelpunten in de uitvoering voortvloeiend uit wet- en regelgeving die de doelstelling van artikel 10 belemmeren?

6.1 De Uitvoering

De Minister is verantwoordelijk voor de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de AKW door de Sociale Verzekeringsbank. Handhaving en fraudebestrijding maakt deel uit van de uitvoering van de AKW door de Sociale Verzekeringsbank. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van het kindgebonden budget en heeft dit gedelegeerd aan de Belastingdienst/Toeslagen.

Met opmerkingen De verantwoordelijkheid voor de Belastingdienst ligt bij de staatssecretaris van Financiën.

De beleidsdoorlichting doet geen onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de AKW door de SVB en de WKB door de Belastingdienst. Daar zijn andere instrumenten voor zoals de beleidsdoorlichting van de Wet SUWI voor de SVB uitvoeringspraktijk en het IBO Belastingdienst, waarin gekeken is naar de uitvoering van de Toeslagen. De praktijk van de uitvoering en de kosten die dat met zich meebrengt is gekoppeld aan de (complexiteit van) de regeling. Dat de uitvoering van de kindregelingen geld kost, en om welke bedragen het gaat, kan dan ook niet onvermeld blijven. SVB heeft geen aparte cijfers van de uitvoeringskosten dubbele AKW en AKW+.

Hieronder volgt een globaal inzicht in de omvang van de uitvoeringslasten. De AKW en WKB voor rechthebbenden met een buitenlandcomponent zijn in paragraaf 6.3 apart beschreven, omdat dit extra uitvoeringskosten met zich meebrengt vanwege de complexiteit in de vaststelling en anticumulatie met andere gezinsbijslagen. Ook in het Bouwstenenrapport (bijlage B) is dit beschreven.

Tabel 1 Uitvoeringskosten AKW en WKB – referentiejaar 2016

Regeling	Uitvoeringskosten	% van de uitkeringslasten	kosten per ontvangend huishouden
SVB (uitvoerder)			
AKW (2016)	€ 65.000.000	1,98%	€ 34
TOG (2013/2014)	3.100.000	10,9%	€ 109
	WKB	WKB	WKB
Bd/T	??	??	??
WKB buitenland – SVB in opdracht van Bd/T (2016)	5.000.000	32,3%	€ 521 Kinderen: 12.936 Gerechtigden:9.737 (2016)

Met opmerkingen SVB heeft geen aparte cijfers van de uitvoeringskosten dubbele AKW en AKW+ en AKW buitenland

Met opmerkingen Check SVB: Zijn dit álle buitenlandse gezinsbijslagen? Dus ook de gezinnen/buitenland die alleen recht op AKW hebben?

6.2 De toekenningssystematiek, niet-gebruik en verrekening van het voorschot

In deze paragraaf komen de ontwikkelingen aan bod die verband houden met de uitvoering van de regelingen van artikel 10 Tegemoetkoming ouders, de AKW en de WKB. Er wordt gekeken naar:

- de wijze van toekennen van de AKW en de WKB en,
- het niet-gebruik.

De AKW is een vaststaand inkomensonafhankelijk bedrag, dat achteraf per kwartaal vertrekt wordt. De WKB kent een voorschotsystematiek en wordt maandelijks uitbetaald. In deze paragraaf wordt eveneens een indruk gegeven van:

- de omvang en de ontwikkelingen van de nabetalingen van de WKB voor verschillende inkomenssituaties, onderscheiden naar 1- en 2-oudergezinnen.

AKW. In de meest voorkomende situatie hoeft er alleen voor het 1e kind kinderbijslag aangevraagd en vastgesteld te worden. Bij het 2e en de volgende kinderen wordt de kinderbijslag automatisch toegekend. Als sprake is van de geboorte van een kind in het buitenland van een rechthebbende moet er in meer situaties worden aangevraagd. Vaak is er alleen in Europese landen samenloop (grootste deel van de buitenlandgevallen); buiten Europa is dat lang niet altijd het geval.
Ontwikkelingen. De SVB geeft aan dat het niet-gebruik AKW, gebaseerd op het aantal kinderen dat in de BRP staat, in 2017 circa 0,5% is. Dat komt neer op ongeveer 15.500 kinderen op ruim 3,3 miljoen gerechtigden. Daar zitten bijvoorbeeld ook de kinderen bij van wie de ouders niet voldoen aan de onderhoudseis.

De kinderbijslag wordt toegekend aan de rechthebbende ouder of verzorgende en uitgekeerd aan de "aanvrager", in het geval er twee ouders zijn kunnen zij zelf onderling bepalen op welke (gezamenlijke) rekening de kinderbijslag wordt bijgeschreven. Als de ouders er onderling niet uitkomen, dan maakt de SVB het bedrag over aan de verzorgende ouder. De kinderbijslag kan, in het geval van co-ouderschap ook gesplitst worden. (PM hoe vaak komt dit voor? Is dit duur, wat zijn de uitvoeringskosten?). Opnemen : hoe vaak wordt de kinderbijslag aan de man of vrouw uitgekeerd? Voorheen was het de moeder die de kinderbijslag kreeg uitgekeerd.

WKB. De systematiek van de WKB voorziet er in dat burgers met een andere toeslag (zorg- huur- op kinderopvangtoeslag), na een startsignaal van de SVB de WKB automatisch, door middel van een voorschot, toegekend krijgen op basis van het geschatte inkomen ~~(tabel 2)~~. Voor de lagere inkomens geldt dat zo'n 70% van de burgers WKB automatisch krijgen toegekend. Voor de hogere inkomens geldt dat zo'n 25% van de burgers WKB automatisch krijgen toegekend.- Burgers die de toeslag zelf aanvragen doen dat ook op basis van een geschat inkomen. In beide gevallen dienen veranderingen in het inkomen en/of de huishoudsituatie zelf doorgegeven te worden, zodat de hoogte van de toeslag aangepast kan worden. Het definitieve bedrag, wordt achteraf door de Belastingdienst vastgesteld, waardoor het mogelijk is dat de burger een nabetaling ontvangt of geld moet terug betalen. Om terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen is het belangrijk dat het voorschot zo nauwkeurig mogelijk verstrekt wordt. Door terugvorderingen zouden burgers in financiële problemen kunnen raken. Het aantal nabetalingen, terugvorderingen en de hoogte er van wordt door de Belastingdienst en SZW gezamenlijk gemonitord. Zie voor de ontwikkelingen 2013-2017, hierna tabel 4.

Tabel 2 Mate waarin de WKB automatisch wordt toegekend (bron: BD/T)

Inkomenscategorie	2013	2014	2015	2016	2017
Laag inkomen	59%	58%	56%	67%	71%
Modaal inkomen	58%	55%	49%	50%	51%
2x modaal inkomen	56%	50%	30%	28%	26%

Met opmerkingen Het voorstel is om de tabel te laten vervallen en de cijfers voor 2017 in globale zin op te nemen. De tabel wekt de indruk dat we dit zo precies weten en dat is niet zo. In de tekst is al een voorstel opgenomen.

Ontwikkelingen. PM aanvullen met info uit memo niet-gebruik BD/t
Het niet-gebruik van de WKB hangt (waarschijnlijk) mede samen met de toekenningssystematiek. De belastingdienst heeft eind 2017 berekend dat er circa 100.000 huishoudens met kinderen binnen de maximale inkomensgrenzen zijn, die geen kindgebonden budget ontvangen. Dit is een niet-gebruik van circa 12%. In het WRR-rapport "Weten is nog geen doen" is ook aandacht gevraagd voor het niet-gebruik. Er is voor de WKB een

nadere analyse gemaakt van de groepen waar het om gaat. De WKB wordt met name voor de lagere inkomens veelal automatisch toegekend. De hoogste rechthebbende inkomenscategorieën hebben geen recht meer op zorg- of huurtoeslag. Alleen als zij gebruikmaken van de KOT zullen zij automatisch toegekend krijgen.

Tabel 3 niet-gebruik naar inkomenscategorie en huishoudtype, referentiejaar 2015 (bron: Bd/T)

Inkomenscategorie	Huishoudtype	% niet-gebruik	Bedrag (niet gebruik)	Aantal
Laag inkomen (tot WML + 8%)	1-persoons hh	1,8%	>€ 1000	3.540
	2-persoons hh	6,2%	€ 100-499	114
		6,4%	€ 500-999	8.213
Modaal	1-persoons hh	5,3%	>€1000	6.500
	2-persoons hh	21,4%	€ 1- 99	1.441
		17,0%	€ 100-499	6.298
		12,5%	€ 500-999	8.136
		7,3%	>€1000	8.117
2 keer modaal	1-persoons hh	54,5%	€ 100-499	42
		51,6%	€ 500-999	490
		25,2%	>€1000	8.970
	2-persoons hh	41,3%	€ 1- 99	8.954
		36,8%	€ 100-499	29.879
		19,4%	€ 500-999	10.802
		9,5%	>€1000	981
3 keer modaal	1-persoons hh	64,6%	€ 100-499	451
		58,3%	€ 500-999	281
		53,7%	>€1000	266
	2-persoons hh	nvt	nvt	nvt
Totaal gemiddeld		12,1%	**wisselend**	**Ca 100.000 huishoudens**

Met opmerkingen Mij valt op dat er bijvoorbeeld bij groep 2 persoons bij gelijke % andere aantallen staan. De vraag is dan waar de aantallen tegen zijn afgezet om tot % te komen.

Met opmerkingen Het voorstel is om ook deze tabel te laten vervallen. Tabel is niet opgenomen in de eindrapportage van het onderzoek naar niet-gebruik. De detailgegevens gaan o.i. veel te ver voor de beleidsdoorlichting. Aangesloten kan worden bij de cijfers uit de eindrapportage van het onderzoek naar niet-gebruik.

Ontwikkelingen. Uit de nadere analyse van het niet-gebruik blijkt dat het vooral de mensen in de iets hogere inkomenscategoriën betreft, de mensen die de toeslag doorgaans niet automatisch toegekend krijgen, omdat ze geen andere toeslag hebben, zo stelt SZW vast. Door de hoogte van de ALO-kop is het bedrag dat alleenstaande ouders mislopen als ze het niet aanvragen over het algemeen een hoog bedrag. In de laagste inkomenscategorie betreft dit ruim 3.500 éénoudergezinnen, 1,8% van de 180.000 éénoudergezinnen met een laag inkomen. In totaal zijn er 25.000-30.000 ouders die een bedrag van minimaal 1000 euro mislopen.

Verrekening van het voorschot

Het kindgebonden budget betreft in alle gevallen een voorschot. Aan de hand van de vastgestelde inkomens- en (vermogens) gegevens wordt achteraf het definitieve recht op het kindgebonden budget bepaald. Dat kan leiden tot een nabetaling of terugvordering. Het rapport Harmonisatie inkomensbegrippen concludeert dat de voorschotsystematiek van de Algemene Wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) kan leiden tot hoge terugvorderingen en als gevolg daarvan ook tot inkomensonzekerheid en schuldenproblematiek. Voor het kindgebonden budget geldt dat deze wordt uitbetaald op de rekening die de aanvrager van de AKW heeft opgegeven.

Tabel 4 % verrekening bij definitief toekennen~~voorschot~~ (bron: BD/T)

Huishoudsituatie	Type verrekening	2013	2014	2015	2016
2-persoons hh	€ 1-100 (terugvordering)	5,8%	7,0%	9,3%	11,9%
	€ 100-499 (terugvordering)	15,1%	15,3%	17,2%	21,5%
	€499-1000 (terugvordering)	7,1%	7,1%	7,3%	7,0%
	>1000 (terugvordering)	4,4%	4,6%	4,7%	3,4%
	Totaal % terugvorderingen	33%	34%	39%	44%
	Conform voorschot %	41%	41%	33%	32%
	Nabetalingen	26%	25%	28%	23%
	€1-100 (terugvordering)	3,7%	3,7%	7,7%	9,3%

Met opmerkingen Voorstel is om de balk Conform voorschot te benadrukken en niet de regel Totaal % terugvorderingen.

1-persoons hh	€ 100-499 (terugvordering)	6,1%	6,1%	9,9%	12,1%
	499-1000 (terugvordering)	2,1%	2,1%	2,6%	2,7%
	>€1000 (terugvordering)	1,4%	1,3%	2,1%	1,7%
	Totaal % terugvorderingen	13%	13%	22%	26%
	Conform voorschot	76%	77%	57%	55%
	Nabetaling	10%	10%	21%	19%

Ontwikkelingen. Voor het percentage terugvorderingen voor het berekeningsjaar 2016 geldt: 44% van de tweeoudergezinnen en 26% van de alleenstaande ouders ontvangen een terugvordering. In de meeste gevallen gaat het om een bedrag tussen de 100 en 500 euro. Door de systematiek die door de Belastingdienst/Toeslagen wordt gebruikt bij het continueren van de toeslagen zoals dat aan het einde van een jaar gebeurt waarbij gebruik wordt gemaakt van bij de Belastingdienst bekende inkomensgegevens verwacht de belastingdienst/Toeslagen dat het aantal terugvorderingen gaat dalen. Het gemiddelde bedrag van de terugvorderingen laat al een dalende tendens zien.

6.3 Bijzondere gevallen: de ouder en/of het kind woont in het buitenland

De uitvoering van de AKW en de WKB wanneer ouder en/of kind in het buitenland woont is mede het gevolg van Europese regelgeving en van verdragen die Nederland heeft afgesloten. In het bouwstenenrapport[55] staat uitgebreid beschreven wanneer er samenloop is met een ander land doordat de ouder of het kind in het buitenland woont of werkt. Voor beide regelingen kan de uitvoering in dergelijke gevallen bij de SVB liggen. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen voor de AKW en de WKB het complexe proces beschreven. In Hoofdstuk 4 staat een overzicht van de ontwikkelingen volume van de in belangrijkste betrokken landen, en het uitgekeerde bedrag (export).

Zoals in het bouwstenenrapport beschreven bestaat het uitvoeringsproces in hoofdzaak uit drie stappen: vaststelling van het recht, vaststelling van het uit te keren bedrag en betaling.[56] De SVB is namens Nederland 'verbindingsorgaan' met zusterorganen in het buitenland. De SVB stelt vast wie er aanvult en uitbetaald (behandelsoort vaststellen). De uitvoering (SVB, Belastingdienst) geeft aan dat dit een complex proces is, en dat er daarbinnen een aantal situaties zijn die nog eens extra ingewikkeld zijn: buitenlandse uitzendkrachten en buitenlandse zelfstandigen, maar ook kinderen die in het buitenland naar school gaan (zie: Bijlage B Bouwstenenrapport).

Met Europese regelgeving is voor deze gevallen geregeld welk land met voorrang dient te betalen om zodoende te voorkomen dat de verzekerde dubbel krijgt uitbetaald ('anticumulatie'). Het 'voorrangsland' betaalt het volledige bedrag dat de verzekerde op basis van nationale regelgeving hoort te krijgen; het andere land vult dit bedrag mogelijk aan indien de verzekerde in dat land recht zou hebben op een hoger bedrag. Dit systeem geldt voor alle 'gezinsbijslagen', en omvat dus ook WKB en kinderopvangtoeslag (KOT) . De SVB besteed een groot deel van de aandacht aan de buitenlandgevallen, terwijl deze gevallen maar een klein – maar groeiend – percentage van het totaal uitmaken.

Tabel 5 uitvoeringskosten WKB- buitenland

Regeling	Uitvoeringskosten	% van de uitkeringslasten	kosten per ontvangend huishouden
WKB buitenland – SVB in opdracht van BD/T (2016)	5.000.000	32,3%	€ 521 Kinderen: 12.936 Gerechtigden:9.737 (2016)

6.4 De uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+

Met het bouwstenenrapport (bijlage B) is onder andere onderzoek gedaan naar knelpunten in de uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+. De resultaten van dat onderzoek zijn meegenomen in de evaluatie van de WHK (Bijlage A), waarmee deze regelingen zijn aangescherpt (dubbele kinderbijslag voor uitwonenden)

[55] Bouwstenen voor beleidsdoorlichting en evaluatie WHK, de Beleidsonderzoekers, juni 2018
[56] Eventueel volgt later nog terugvordering, indien later wordt vastgesteld dat het uitgekeerde bedrag te hoog was.

c.q geïntroduceerd (integratie van de TOG en het TOGkopje) In deze paragraaf is een samenvatting opgenomen van de belangrijkste conclusies om een uitspraak te kunnen doen over de knelpunten in de uitvoering.

Dubbele kinderbijslag om scholingsredenen

Toevoegen uit bouwstenenrapport/check evaluatie WHK

Dubbele Kinderbijslag wegens intensieve zorg
Algemeen oordeel is dat het werken met het beoordelingskader en de samenwerking CIZ-SVB redelijk verloopt. Er zijn geen grote knelpunten gesignaleerd. Voor ouders is de regeling echter complex.

AKW+
Voor de uitvoering van de AKW+ worden er door de SVB een aantal knelpunten gesignaleerd. Ten eerste wordt de AKW+ als voorschot verstrekt waardoor het, in afwijking van de AKW, in sommige gevallen tot terugbetaling kan leiden. Zie ook paragraaf 6.2. voor de knelpunten van een voorschotsystematiek. Ten tweede leiden 'gebroken' jaren – jaren waarin men gedeeltelijk een partner heeft gehad en gedeeltelijk niet – altijd tot géén recht. DE SVB ziet dit als knelpunt omdat zij zich afvragen of dit ook zo beoogd is. Ten derde kunnen aanvragers met een partner die buiten de EU, EER, Zwitserland of SEB in sommige gevallen in aanmerking komen voor AKW+ omdat de betreffende partner niet als fiscaal partner geregistreerd wordt.

6.5 Handhaving en fraudebestrijding Kinderbijslagwet

Om kinderbijslag te krijgen moet de persoon verzekerd zijn (art. 6 en 6a AKW) voor de kinderbijslag. Een persoon krijgt kinderbijslag voor het opvoeden en verzorgen van eigen kinderen, maar ook voor (art. 4 AKW) geadopteerde kinderen, stiefkinderen of andere kinderen die iemand opvoedt en verzorgt alsof het zijn eigen kinderen zijn. Ouders krijgen bij de geboorte van een eerste kind een melding via de SVB dat zij kinderbijslag kunnen aanvragen. Binnen 2 tot 4 weken na de aangifte van de geboorte ontvangen ouders bericht van de SVB. De SVB ontvangt deze gegevens uit de BRP. Ouders kunnen dan kinderbijslag aanvragen via Mijn SVB. Hiervoor moeten zij inloggen met DigiD en vervolgens de aanvraag invullen c.q. corrigeren.
Wordt een tweede of volgende kind geboren? Dan hoeven ouders niets te doen. De SVB past de kinderbijslag automatisch voor de ouders aan. Mensen met kinderen die uit het buitenland in Nederland komen wonen en verzekerd zijn voor de volksverzekeringen of die kinderen hebben in het buitenland moeten zelf een aanvraag indienen; de geboorte van een nieuw kind in het buitenland moeten zij ook zelf doorgeven.

Fraude en handhaving: hoe doet de Sociale verzekeringsbank dat?
De Sociale Verzekeringsbank definieert handhaving als alles wat de Sociale Verzekeringsbank doet om fouten van haar klanten te voorkomen en fraude van haar klanten te detecteren en aan te pakken. Preventie staat daarbij voorop en klanten worden door de SVB zo goed en effectief mogelijk geïnformeerd over hun plichten. De SVB controleert door gegevens met andere instanties uit te wisselen, zodat de klanten geen onnodige vragen krijgen. Bij vermoeden van een strafrechtelijke fraude doet de SVB een opsporingsonderzoek. Bij voldoende bewijs doet de SVB aangifte bij het Openbaar Ministerie.

Is dit effectief?
Onderstaande tabel vermeldt kerncijfers over handhaving van de AKW. De cijfers zijn mede gebaseerd op het rapport 'Kennis der verplichtingen en detectiekans 2017', een onderzoek onder ruim 5000 uitkeringsgerechtigden van 10 wetten dat Ipsos jaarlijks in opdracht van SZW uitvoert. Hieruit blijkt dat de gepercipieerde pakkans in de afgelopen jaren gemiddeld op 71% ligt. De gemiddelde kennis van de verplichtingen bij klanten ligt rond 75% en is lager dan bij andere wetten, hetgeen volgens Ipsos mogelijk verklaard kan worden door het beperkt aantal verplichtingen voor de grootste groep. De cijfers ten aanzien van geconstateerde overtredingen met financiële benadeling laten een dalende trend zien. De incassoratio laat een stabiel beeld zien. Uit deze resultaten kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de handhaving van de AKW effectief is.

Tabel 6 Kerncijfers AKW (bron: begroting SZW 2018)

	Realisatie 2013	Realisatie 2014	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Preventie[1]					

Gepercipieerde detectiekans (%)	-[2]	71	74	71	70
Kennis van de verplichtingen (%)	-[2]	78	76	77	71
Opsporing[3]					
Aantal geconstateerde overtredingen met financiële benadeling (x 1.000)	2,1	2,3	2,0	1,6	1,4
Totaal benadelingbedrag (x € 1 mln)	1,7	1,2	1,2	1,0	1,0
Terugvordering[3]					
Incassoratio 2013 (%)	53	72	76	79	80
Incassoratio 2014 (%)	-[4]	55	69	74	76
Incassoratio 2015 (%)	-[4]	-[4]	50	69	75
Incassoratio 2016 (%)	-[4]	-[4]	-[4]	54	75
Incassoratio 2017 (%)	-[4]	-[4]	-[4]	-[4]	49

Komt fraude vaak voor en zijn er risico's?
De risico's voor fouten en fraude in de AKW zijn beperkt. De kinderbijslagregeling biedt immers niet veel mogelijkheden om fouten te maken of te frauderen. Als het kind thuis blijft wonen tot het 18 jaar is (in 99,4% van het aantal kinderen het geval; dit is inclusief de kinderen die bij de andere ouder in het buitenland thuis wonen) hoeven ouders zelf alleen door te geven of het kind inkomsten heeft boven een bepaald bedrag. Het kan wel voorkomen dat ouders niet weten dat ze bepaalde wijzigingen (bijvoorbeeld als het kind uit huis gaat wonen of inkomsten van het kind) moeten doorgeven. Ook wordt niet altijd doorgegeven dat de ouder niet meer verzekerd is omdat de ouder niet meer in Nederland werkt of woont of dat de partner in het buitenland kinderbijslag krijgt. SVB geeft in het algemeen aan dat het op verschillende manieren de misbruikrisico's beheerst:

- Bij de aanvraag (artikel 15 AKW) zijn maatregelen genomen (procedures, instructies vastgelegd).
- Er worden controles uitgevoerd door gegevensuitwisseling, zoals met de BRP op mutatiebasis, voor de studiefinanciering met DUO wekelijks. De SVB verwerkt de BRP-gegevens van geboorte, overlijden en verhuizing van het kind automatisch. Indien nodig leiden mutaties tot gegevensuitvraag bij de verzekerde en/of de zusterorganen, bijvoorbeeld als het gezin verhuist naar het buitenland
- Opvallende patronen worden nog niet systematisch uit de databestanden gehaald. De signalering komt vanuit de gevalsbehandelaars en de handhavers op onregelmatige basis. Daarnaast worden steekproeven gedaan bij regelingen.
- Afdeling Handhaving is verantwoordelijk voor het handhavingsbeleid en het in kaart brengen van de fouten- en frauderisico's. Vermoedens van fouten en fraude worden ook gemeld door andere medewerkers van de SVB.
- Wanneer oneigenlijk gebruik van een regeling (wettig gebruik maar niet zo bedoeld door de wetgever) wordt onderkend, wordt dit aan SZW gemeld.

Restrisico´s voor de AKW (SZW-bron: M&O beschrijving 2016):
Op basis van een eerdere berekening van de SVB is het gekwantificeerde restrisico in 2016: € 6.195.127. Dit is 0,19% van het totale jaarbedrag van de AKW. Het restrisico is berekend op basis van de gekwantificeerde zes hoofdrisico's:

- Onderwijs volgen van 16- en 17-jarige kinderen die nog geen startkwalificatie hebben. Overigens is sinds de wijziging van de tijdbestedingsvoorwaarden voor het 16- en 17-jarige kind het stopzetten van de kinderbijslag bij ernstig schoolverzuim als een facultatieve mogelijkheid van de leerplichtambtenaar aan de orde.
- Uitwonend zijn
- Inkomen van een kind van 16 jaar en ouder
- Verzekeringsgrondslag ouder
- Onderhoudsmate kind
- Fictieve kinderen

- NB: link leggen met de ontwikkelingen in de omvang van de terugvorderingen

6.6 Handhaving en fraudebestrijding Kindgebonden budget

De Minister van SZW financiert het kindgebonden budget. Hij is in deze rol verantwoordelijk voor:

- de vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van regelgeving en
- de vaststelling van het niveau van de tegemoetkoming op grond van de WKB;
- de sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de AKW door de SVB, en van de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen.

De staatssecretaris~~Minister~~ van Financiën is verantwoordelijk voor de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen.

Een beschrijving van de systematiek staat in hoofdstuk 2.4 van de beleidsdoorlichting. In het kort komt het er op neer dat de burger zelf aanvraagt (via de site Mijn toeslagen.nl) of dat de burger het kindgebonden budget automatisch ontvangt als er een signaal komt van de SVB dat er recht op AKW is èn er een andere toeslag in het gezin aanwezig is. De Awir (op basis waarvan de WKB wordt uitgevoerd) werkt met een voorschotsystematiek: de Belastingdienst/Toeslagen verstrekt altijd een voorschot en stelt na afloop van het jaar, als de gegevens zoals het inkomen vastgesteld zijn, definitief de hoogte van de toeslag vast, om vervolgens na te gaan of het voorschot op de juiste hoogte was vastgesteld of er een bedrag moet worden teruggevorderd of een bedrag moet worden nabetaald.

Met opmerkingen Dit is niet in alle gevallen juist. Een toeslag kan worden aangevraagd tot 1 september in het jaar volgend op het berekeningsjaar. In dat geval zal er geen voorschot meer worden verstrekt maar zal de toeslag in 1x definitief worden vastgesteld. Als er uitstel is voor het doen van aangifte dan kan de toeslag zolang er uitstel is nog worden aangevraagd.

Fraude en handhaving: hoe doet de belastingdienst dat?

De Belastingdienst/Toeslagen heeft voor een goede uitvoering en het voorkomen van fraude met het kindgebonden budget verschillende instrumenten tot haar beschikking: dienstverlening en communicatie, toezicht en fraudebestrijding en terugvordering en sancties. De impact van deze beleidsinstrumenten is niet onafhankelijk van elkaar te zien, effectieve dienstverlening en communicatie voorkomt vergissingen en fouten en maakt daardoor toezicht en terugvordering, sancties en fraudebestrijding minder urgent.[57]
De handhaving door Belastingdienst/Toeslagen wordt ingevuld volgens het principe van handhavingsregie. Dat wil zeggen dat in iedere situatie die mix aan instrumenten wordt ingezet waarvan (binnen de mogelijkheden) het meeste effect wordt verwacht.

heeft opmaak toegepast: Voetnootmarkering

Is dit effectief?

De beleidsdoorlichting Handhaving toeslagen 2012-2015 concludeert dat het niet mogelijk blijkt om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de inspanningen om de toeslagen te handhaven. Er is echter wel geconstateerd dat de focus van het beleid, dat erop is gericht om fouten in aanvragen en wijzigingen te voorkomen of vroegtijdig te signaleren en te herstellen in plaats van achteraf, goed doordacht en geïmplementeerd is. Overall conclusie is dat het aannemelijk lijkt dat dit beleid wat betreft de toekenningszekerheid vruchten afwerpt.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft haar inspanningen de afgelopen jaren voortgezet en een aantal trajecten/programma's ingezet om de toekenningszekerheid te verbeteren. In 2016 heeft de Belastingdienst/Toeslagen met de Natuurlijke Dialoog een extra impuls gegeven aan het contact met de burger vooraf. Met dit programma onderzoekt de Belastingdienst/Toeslagen het gedrag van de burger en past het de uitvoering daarop aan. De Belastingdienst/Toeslagen heeft daarnaast fors ingezet op verbetering van het schatten van het actuele inkomen. Toeslagen worden als voorschot uitbetaald en men is zelf verantwoordelijk voor het schatten van het jaarinkomen en dit doorgeven aan Belastingdienst/Toeslagen wanneer het verandert. Dit blijkt veelal moeilijk voor burgers en hierdoor kunnen~~ontstaan~~ terugvorderingen ontstaan.- Het massaal automatisch continueren (MAC) wordt op dit onderwerp steeds verfijnder, door het helpen van burgers bij het schatten van het inkomen. Volgens algoritmen en data-analyse wordt nagegaan welk inkomen waarover de Belastingdienst beschikt het 'beste' inkomen is voor het nieuwe toeslagjaar en wordt dit inkomen gebruikt voor het MAC. ~~Er is daardoor minder kans op fouten.~~ Het doel hiervan is om het inkomen dat gebruikt wordt in de voorschot fase beter te laten aansluiten bij het vastgestelde inkomen op basis waarvan de toeslag definitief wordt vastgesteld. Burgers kunnen/moeten dit inkomen aanpassen als de werkelijke situatie toch

[57] Beleidsdoorlichting Handhaving Toeslagen 2012-2015

anders is. Burgers blijven tenslotte zelf verantwoordelijk voor een juiste schatting van het inkomen op basis waarvan het voorschot wordt uitbetaald.

Onderdeel van iedere handhavingstrategie is de kennis van de verplichtingen die de burger heeft (hoe meer kennis, hoe minder kans op vergissingen, nalatigheid) en de ervaren detectiekans (hoe hoger hoe minder kans op fraude). In 2017 is dit onderzoek verricht voor diverse regelingen[58], voor de WKB is dit niet separaat onderzocht.

Komt fraude vaak voor en zijn er restrisico's?
De Belastingdienst/Toeslagen ontvangt sinds 2014 structureel € 25 mln. van de toeslagendepartementen BZK en SZW voor het uitvoeren van anti-fraudemaatregelen. Uit de Fraudemonitor 2017 bleek dat dit voor alle toeslagen gezamenlijk in 2017 een besparing van € 37,4 mln opleverde. Voor het kindgebonden budget bestaat dit vooral uit:
1. Geen voorschot voor onbekende aanvragers;
2. Geen voorschot bij een verhoogd frauderisico;
In deze gevallen vergelijkt de Belastingdienst/Toeslagen deze gegevens met de BRP.
Het kindgebonden budget wordt door de Belastingdienst/Toeslagen als een laag risico-toeslag geclassificeerd omdat het in de toekenning een weinig complexe toeslag is. In onderstaande tabel staan de aantallen onderzoeken (geel gemarkeerd) onder hoog risico geclassificeerde WKB-ontvangers en het resultaat dat dit oplevert:

Met opmerkingen Er is geen tabel aanwezig. Dat lijkt mij ook prima. Zou daarom deze zin weglaten.

Naast de risico's die in de WKB systematiek besloten liggen, is de fraudegevoeligheid van de WKB óók afhankelijk van een juiste toekenning van de AKW. Wanneer de SVB het bericht krijgt dat iemand AKW-gerechtigde is, toetst de SVB de gegevens aan de basisregistratie personen (BRP). Zie voor de fraudegevoeligheid van dit startsignaal, de AKW hierboven (paragraaf 2.1). Vervolgens toetst de Belastingdienst/Toeslagen op de aanwezigheid van een andere toeslag waarna automatische toekenning van een voorschot plaatsvindt. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van andere toeslagen. In die gevallen wordt vertrouwd op de betrouwbaarheid van de bij de Belastingdienst voor die toeslag bekende gegevens.

Restrisico's voor de WKB zijn (M&O beschrijving 2016):
- Er wordt gewerkt met voorschotten. Er vindt een vaststelling achteraf plaats. Wanneer mensen moeten terugbetalen is het restrisico dat dit niet (volledig) gebeurt.
- Gegevens uit basisregistraties kunnen niet juist of actueel zijn, bijvoorbeeld de BRP. Als daar gegevens onjuist instaan, zou dat kunnen leiden tot een onjuiste toekenning van het kindgebonden budget. ~~bedrag~~

In gevallen waarbij de kinderen en/of partner in het buitenland woont, voert de SVB de WKB uit voor de Belastingdienst/Toeslagen. De benodigde gegevens (aanwezigheid en/of inkomen partner, vermogen) zijn in sommige gevallen lastig controleerbaar. Dit betekent eveneens een verhoogd risico in de uitvoering.

Met opmerkingen Dit stuk ook nog aanpassen als elders de goede formuleringen voor de buitenlandgevallen zijn gevonden. Niet alle buitenlandgevallen gebeuren door SVB!

6.7. samenvatting en conclusies

PM

[58] Ipso onderzoek Kennis der Verplichtingen, 2017

Hoofdstuk 7 Conclusies en samenvatting: de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van de voorgaande hoofdstukken, waarmee inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de systematiek van de drie instrumenten waarmee die tegemoetkoming verstrekt wordt. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk een uitspraak gedaan over de doelmatigheid en is aangegeven wat we niet weten, de zogenaamde verbeterparagraaf.

7.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE:

14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?

In 1963 is de basis gelegd voor de Algemene Kinderbijslag Wet, zoals we die nu kennen. Het doel was enerzijds gelegen in het "verlangen om de inkomensvorming geen ernstige belemmering voor gezinsvorming te doen zijn"[59] en anderzijds "het streven naar meer gelijkheid van levenskansen"[60]. Het maatschappelijk belang van goed ontwikkelde en geschoolde burgers, rechtvaardigt dat de overheid een financiële bijdrage levert aan de kosten van kinderen.

Op basis van artikel 10 verstrekt de overheid de tegemoetkoming in de kosten van kinderen en heeft daar over de periode 2013 – 2017 drie instrumenten voor: de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Wet op het kindgebonden budget (WKB) en sinds 2016 de Wet kinderbijslagvoorziening BES. De AKW is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen tot 18 jaar, die oploopt met de leeftijd van het kind. De kinderbijslagvoorziening BES is een inkomensonafhankelijke bijdrage voor kinderen tot 18 jaar, waarbij het bedrag onafhankelijk is van de leeftijd van het kind. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba kan het bedrag wel uiteenlopen. De kinderbijslag BES is in 2016 ingevoerd en wordt nu niet getoetst op doeltreffendheid. De WKB richt zich specifiek op de lagere- en middeninkomens. Alle ouders ontvangen in principe kinderbijslagvoor hun kinderen en sommige ouders, degenen met de lagere- en middeninkomens, krijgen daar bovenop kindgebonden budget.

Wanneer doeltreffend?
Hoofdvraag in de beleidsdoorlichting is de vraag of de bijdrage die de overheid verstrekt op basis van artikel 10 een tegemoetkoming is die bijdraagt aan de kosten van kinderen.
De AKW, de WKB en de kinderbijslag BES, de beleidsinstrumenten van artikel 10, zijn zodanig vormgegeven dat zij recht doen aan de afgeleide doelen zoals die te vinden zijn in de ontstaansgeschiedenis van het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen door de overheid :

1. Het beperken van het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen: in hoeverre is de "Tegemoetkoming ouders" een tegemoetkoming in de kosten van kinderen?
2. Het verbeteren van de ontplooiingskansen van kinderen

Ouders zijn zelf primair verantwoordelijk voor de ontplooiing en de kosten van opvoering en verzorging van hun kinderen. De kinderbijslag BES heeft dit doel specifiek benoemt door met de kinderbijslag mede een bijdrage te leveren om armoede onder kinderen in Caribisch Nederland te bestrijden.

De vooronderstelling voor het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen is dat er bij geld bestemd "voor kinderen", een prikkel van uitgaat die er toe leidt dat ouders dit ook daadwerkelijk (vaker) aan hun kinderen uitgeven, het zogenaamde bestedingseffect. Dit is separaat onderzocht (bijlage C)

[59] TK, 1957-1958, 4953, nr. 3.
[60] Idem voetnoot 1????

De beleidsdoorlichting geeft antwoord op de vraag of de vormgeving van de AKW en de WKB bijdraagt aan het tegemoetkomen in de kosten van kinderen door rekening te houden met de draagkracht van het gezin en de extra kosten van kinderen in sommige situaties.
Als het gaat om de kosten van kinderen:

- is in de AKW en de WKB daarom rekening gehouden met de leeftijd van het kind in de veronderstelling dat oudere kinderen meer geld kosten,
- met in de AKW een extra bijdrage voor de extra kosten voor intensieve zorg voor sommige kinderen, en een extra bijdrage voor de extra kosten wanneer het kind uitwonend moet zijn om onderwijsredenen of vanwege gebrek of beperking,,
- en in de WKB een afname van de bijdrage per extra kind in het gezin, omdat de kosten lager worden.

Als het gaat om de draagkracht van het gezin :

- stopt de AKW als de 16 of 17 jarige zelf kan bijdragen aan de eigen kosten door werk, stage of studiefinanciering,
- En krijgen alleenstaanden en alleenverdienenden met een thuiswonend zorgintensief kind een extra jaarlijkse bijdrage omdat zij minder mogelijkheden hebben om inkomen te verwerven,
- is in de WKB rekening gehouden met de draagkracht van het gezin door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven, is er daarnaast een vermogensgrens waarboven het recht op WKB vervalt en krijgen alleenstaanden met lagere inkomens een hogere extra bijdrage zodanig vormgegeven dat werken vanuit een uitkering lonend is.

Verder is de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg een middel om waardering uit te spreken voor ouders met een zorgintensief kind, en is het stopzetten van de AKW een sanctiemiddel die de leerplichtambtenaar kan gebruiken wanneer een 16 of 17 jarig kind verwijtbaar school verzuimt. Ook over deze doelstellingen doet de beleidsdoorlichting uitspraken over de doeltreffendheid.

Ontwikkelingen 2013-2017
Sinds 2013 is er ruim 1 miljard euro aan uitgaven op artikel 10 bijgekomen. De AKW-uitgaven zijn redelijk stabiel gebleven. Het zijn met name de WKB-uitgaven die fors zijn gestegen, door de invoering van alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in 2015, een extra verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaanden, ingevoerd als onderdeel van de Wet hervorming kindregelingen.

Het aantal kinderen waarvoor AKW verstrekt wordt is over de periode 2013-2017 licht afgenomen en dit werkt zichtbaar door in het aantal huishoudens met AKW. Opvallende stijging zijn de uitgaven aan AKW+ sinds 2015. Reden hiervoor is dat met de integratie van de TOG+ in de AKW (als AKW+) de doelgroep is uitgebreid van alleenverdiener naar alleenstaande met een kind dat intensieve zorg behoeft. De uitgaven aan dubbele kinderbijslag zijn in 2015 met de invoering van de WHK fors toegenomen. Dit is met name toe te schrijven aan de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg/de integratie van de TOG?

Sinds 2013 is het aantal 2-ouder-huishoudens met kindgebonden budget met bijna 20% afgenomen en het aantal 1-persoonsgezinnen met circa 12% toegenomen. Per saldo krijgen dus minder mensen kindgebonden budget. Het kindgebonden budget komt in circa 40% van de gevallen bij de laagste inkomens terecht en dat is niet veranderd sinds 2013. Als we naar het type huishouden kijken, zien we dat het kindgebonden budget voor paren, in de meeste gevallen wordt verstrekt aan stellen met een modaal verzamelinkomen en dat alleenstaanden in ruim 60 % (2016) van de gevallen niet meer verdienen dan 108% van de WML-grens (rond de 20.000 euro), de afbouwgrens van het kindgebonden budget.

In 2016 is er op de BES-eilanden voor ruim 1,8 miljoen euro aan kinderbijslag verstrekt. Het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag wordt uitgekeerd was eind 2016 4.184. In 2017 is dat aantal opgelopen tot 4.311 en is er ruim 2 miljoen euro uitgekeerd. Daarnaast zijn de volumes en aantallen in beeld gebracht van de extra voorwaarden voor kinderbijslag (en WKB) die gesteld worden aan 16- en 17-jarigen. Ongeveer 34.000 16 en 17 jarigen voldoen niet aan deze eisen waardoor hun ouders géén recht hebben op AKW (of WKB).

7.1 Is artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de AKW, WKB doeltreffend?

We hebben onvoldoende gegevens om een harde uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de instrumenten die daar uitvoering aan geven: de WKB en de AKW.

Voor de kinderbijslag BES is de doeltreffendheid niet getoetst, het is pas in 2016 ingevoerd. In de beleidsdoorlichting is getracht de basis te beschrijven die het mogelijk maakt om de kinderbijslag BES bij een volgende beleidsdoorlichting volledig mee te nemen.

De doeltreffendheid van de AKW en de WKB getoetst
Op onderdelen zijn er wel een aantal bevindingen die iets zeggen over de doeltreffendheid. De doelstellingen getoetst levert de volgende bevindingen op:

- de AKW en de WKB vergoeden door het invoeren van de ALO-kop cumulatief voor alleenstaande ouders met een laag inkomen méér dan de kosten van kinderen.
- de kosten van kinderen nemen niet significant toe als ze ouder worden
- de kosten van extra kinderen in het gezin nemen minder sterk af dan de extra vergoeding in de WKB

(PM aanvullen!!)
Er zijn aanwijzingen dat de financiële situatie van het gezin bijdraagt aan het voorkomen dat kinderen opgroeien in armoede. Ouders met de laagste inkomens en alleenstaanden zijn extra kwetsbaar. In hoeverre levert een tegemoetkoming in de kosten van kinderen een bijdrage aan de ontplooiingskansen van kinderen?

7.2 Verbeterparagraaf

In deze paragraaf komen de verbeterpunten die er voor zorgen dat een volgende evaluatie beter kan worden uitgevoerd. Wat zijn onze "lessons learned"?

Ontplooingskansen. Hoewel dit al in de memorie van toelichting in 1957 (was dat bij de wet uit 1963? Dan kan je beter naar dat jaartal verwijzen) als doel voor de kindregelingen wordt genoemd, is het een fluïde begrip, dat in de loop van de tijd aan verandering onderhevig is. Het heeft indirect een relatie met armoedebeleid.
Onderzoek wat ontplooingskansen voor kinderen nu inhouden en op welke manier die aan een financiële tegemoetkoming zijn gelinkt. Maak dit operationeel.
Maak in het armoedebeleid expliciet op welke manier een tegemoetkoming in de kosten van kinderen gelinkt is aan ontplooingskansen (of aan het gezinsinkomen) en onderzoek of het een nationaal sturingsinstrument voor armoede kan zijn.

Verbetermogelijkheden in de WKB die verband houden met de systematiek van de toeslag:
Voorbeelden daarvan zijn het niet-gebruik (12%) en het veroorzaken van schulden door de voorschotsystematiek. In de beleidsdoorlichting constateren we dit, maar gaan we verder niet in op de oorzaak en mogelijke oplossingen. Om hier uitspraken over te kunnen doen vereist een nadere analyse. Bevindingen die verband houden met de systematiek van de toeslag kunnen meegenomen worden bij het IBO toeslagen dat in 2018 start.

De extra kosten van kinderen in bepaalde situaties is niet onderzocht
Ouders die dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen om onderwijsredenen of vanwege gebrek of ziekte ontvangen zouden extra kosten maken voor hun kinderen. Aanvullend onderzoek is nodig om deze kosten, en de tegemoetkomingen die deze ouders in sommige gevallen via andere regelingen ontvangen, in beeld te brengen.

Gederfde inkomsten van alleenverdieners en alleenstaanden bij een kind met intensieve zorg
In hoeverre zijn ouders met een kind met intensieve zorg beperkt in de mogelijkheden om inkomsten te werven? Geldt dit ook niet voor paren die wel allebei inkomsten verwerven boven de inkomensgrens? Nader onderzoek is nodig om de doeltreffendheid te kunnen beoordelen.

Hoofdstuk 8 Artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de 20% varianten en vereenvoudigingsvoorstellen

In dit hoofdstuk kijken we naar de doelmatigheid van de instrumenten die uitvoering geven aan artikel 10, de Tegemoetkoming in de kosten van kinderen die ouders ontvangen in de vorm van kinderbijslag en kindgebonden budget. Is het mogelijk om door middel van besparings- en intensiveringsscenario's, de Tegemoetkoming ouders doeltreffender in te zetten?

Voor de AKW en de WKB, zijn er in hoofdstuk 5 een aantal onderdelen waarbij, gelet op de (sub)doelen en zonder rekening te houden met de neveneffecten die er op andere terreinen mogelijk zijn, de regelingen niet doeltreffend lijken te zijn en die mogelijk besparings- en intensiveringsvarianten opleveren of voor vereenvoudiging in aanmerking komen:

- de AKW en de WKB vergoeden door het invoeren van de ALO-kop cumulatief voor alleenstaande ouders met een laag inkomen méér dan de kosten van kinderen.
- de kosten van kinderen nemen niet significant toe als ze ouder worden
- de kosten van extra kinderen in het gezin nemen minder sterk af dan de extra vergoeding in de WKB

Er zijn een drietal eisen aan met name 16 en 17 jarigen in de AKW, waarvan de ratio in de huidige tijd niet helder is en die voor de burger en de uitvoering de kinderbijslag complexer maken en doorwerken in de WKB. Ook op grond van de doeltreffendheid van deze extra eisen komen deze voor heroverweging in aanmerking. Deze vereenvoudiging van de regeling levert per saldo een intensivering op, doordat méér ouders recht krijgen op kinderbijslag.

Een besparing van 20% op artikel 10 moet in totaal ca. 1 miljard euro opleveren. Naast de besparings- en intensiveringsvarianten levert de beleidsdoorlichting informatie over mogelijkheden om de tegemoetkoming ouders te vereenvoudigen. Ook deze vereenvoudigingsscenario's worden in dit hoofdstuk beschreven.

8.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE vragen

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Kamerbriefvraag

6. Zijn er mogelijkheden tot vereenvoudigingen, zoals het loslaten van de staffel in de kinderbijslag en het kindgebonden budget? Zo ja, welke?

8.1 de Varianten (aanvullen!!)

Artikel 10 omvat 2 instrumenten de AKW en WKB (plus kinderbijslag BES, die levert geen besparing van enige omvang op). De besparing kan bij één instrument of een combinatie van beiden gerealiseerd worden. Het is ook mogelijk om naast een 20% besparingsvariant een variant voor 20% intensivering op te nemen in de beleidsdoorlichting. Inhoudelijk is wenselijk dat de varianten aansluiten bij de uitkomsten van de analyse in de doorlichting.

<u>Uitwerking besparingsvarianten (de intensiveringsvarianten zijn spiegelbeeldig)</u>

- Variant 1: Leeftijdsonafhankelijk maken van AKW en WKB. AKW wordt geijkt op het jongste kind. Voor alle drie de leeftijdsgroepen is het AKW-bedrag gelijk. WKB differentiatie naar leeftijd wordt afgeschaft. De tegemoetkoming stijgt dus niet als het kind 12 of 16 wordt. Daarnaast worden de kindbedragen en de ALO-kop met 10% verlaagd. De besparing bij paren is relatief groter. Reden is dat er forse vermindering van het aantal paren met WKB optreedt, Zij hebben gemiddeld hogere inkomens dan alleenstaanden en bevinden zich, mede door ontbreken ALO-kop, verder in het afbouwpad.
- Variant 2 (besparing AKW, intensivering WKB): De kindregelingen worden meer inkomensafhankelijk gemaakt door te besparen op AKW (€1,5 mld.) en een deel van de vrijvallende middelen over te hevelen naar de WKB. Het AKW maandbedrag komt dan voor de oudste leeftijdsgroep (het zogenaamde 100%

bedrag) op € 175 per kwartaal. De afname bedraagt ca €110. De kindbedragen, leeftijdsbedragen en de ALO-kop worden met 16% verhoogd. De intensivering is relatief groter bij paren, omdat verhoging van de bedragen extra paren in de WKB trekt, naast het verhogen van de uitkering voor bestaande paren. Ondanks een forse verhoging van de ALO-kop en daardoor verschuiving van het afbouwpad, trekt de maatregel nauwelijks alleenstaande ouders de WKB binnen. Dit duidt erop dat vrijwel de gehele doelgroep al WKB ontvangt onder staand beleid.

- Variant 3: De AKW is niet inkomensafhankelijk. Om tot een besparing van €1 mld. te komen moet er 4% op de AKW worden gekort. De AKW neemt per kwartaal met €29,70 af. De jongste, midden en oudste groep krijgen respectievelijk ca. €195, €237 en €279 AKW per kwartaal. WKB wordt minder afhankelijk van gezinssamenstelling door halvering van de ALO-kop. Daarnaast worden de kindbedragen en de leeftijdsbedragen elk met 8% verlaagd om tot het gewenste besparingsdoel te komen. Deze maatregel levert een forse besparing op WKB bij alleenstaande ouders, met name via de prijs. De doelgroep behoudt grotendeels recht op WKB. Er valt slechts een beperkt volume aan alo's buiten de WKB. Verlaging van kindbedragen en leeftijdsbedragen werkt relatief, net als bij variant 1, vooral door in de WKB voor paren. Enerzijds vanwege volume-effecten, anderzijds speelt de hoogte van de ALO-kop hierbij een verklarende rol (die bepaalt voor een fors deel de WKB voor alleenstaande ouders).

Uitgangspunten:

- Enkel de directe budgettaire opbrengst/kosten voor uitkeringslasten zijn in beeld gebracht, afgerond op tientallen miljoenen €. Uitvoeringskosten en eventuele weglek van besparingen zijn nog buiten beschouwing gelaten.
- De budgettaire effecten voor 2022 zijn als richtpunt gehanteerd (laatste jaar in begroting). Voor dat jaar is ook de grondslag bepaald. Dit is de ramingsstand bij beleidsbrief inclusief de daarna uitgevoerde update van de doorrekening van de verschuiving van de afbouwgrens WKB voor paren (Regeerakkoord WKB). De grondslag WKB bedraagt €2,30 miljard. De grondslag voor AKW bedraagt €3,50 mld. De 20% dient te worden behaald op het totaal van de regelingen AKW en WKB (€5,80 mld). Voor het gemak is voorlopig uitgegaan van een te realiseren besparing van €1 mld. Omdat de ramingen onafhankelijk van elkaar zijn gemaakt wordt de €1 mld. besparing in geen van de varianten exact bereikt. Later kan hier preciezer naar gekeken worden.
- Invoerdatum en ingroeipad zullen bij nadere uitwerking worden bepaald, evenals uitvoeringskosten/-besparingen

	Varianten bij beleidsdoorlichting artikel 10		Kwartaal AKW-bedrag 100%	opbrengst (-) in € mln		opbrengst (-) in € mln	Totale opbrengst (-) in € mln
		AKW		2022	WKB	2022	2022
		Na RA intensivering van € 250 mln. 2019 (referentie)	**308,95**		**Grondslag is raming beleidsbrief inclusief update doorrekening RA intensivering**		
1	Leeftijdsonafhankelijke AKW en WKB	AKW wordt geijkt op het jongste kind. Voor alle drie de leeftijdsgroepen is het AKW-bedrag gelijk.	216,27	-630	Afschaffen leeftijdsverhogingen levert niet voldoende op (ca. €125 mln). Kindbedragen en ALO-kop worden daarnaast verlaagd met 10%.	-460	**-1090**

2	Meer inkomensafhankelijk maken van AKW en WKB	Minder AKW uitkeren en meer WKB. Uitgewerkt door 1 miljard te korten op AKW en 0,5 miljard van AKW naar WKB te schuiven.	175,00	-1500	Kindbedragen, verhogingsbedragen voor leeftijd en ALO-kop worden met 16% verhoogd.	510	**-990**
3	AKW en WKB minder afhankelijk van gezinssamenstelling.	De AKW wordt met 2/3 van 0,5 mld gekort. Afname bedrag ca. 4%	297,25	-330	De ALO-kop wordt gehalveerd (ca. -500 mln). Daarnaast worden de kindbedragen en verhogingsbedragen voor leeftijd verlaagd met 8%.	-660	**-990**

Hieronder volgen de fiches per besparingsvariant. De intensiveringsvarianten zijn spiegelbeeldig (**PM** moet nog verder worden uitgewerkt)

Variant 1

<table>
<tr><td>Titel</td><td>Tegemoetkomingen ouders verlagen met afschaffing leeftijdsdifferentiatie</td></tr>
<tr><td>Toelichting variant</td><td>De leeftijdsdifferentiatie in AKW en WKB wordt afgeschaft. Het basisbedrag AKW wordt verlaagd (-€630 mln.). In de WKB worden de kindbedragen en de alleenstaande ouderkop verlaagd (-€460 mln).

Het basisbedrag AKW wordt geijkt op de jongste leeftijdscategorie. Voor alle drie de leeftijdsgroepen is het AKW-bedrag gelijk. WKB-differentiatie naar leeftijd (verhogingsbedragen) wordt afgeschaft. De tegemoetkoming stijgt dus niet als het kind 12 of 16 wordt. Daarnaast worden de maximale kindbedragen vanaf het eerste kind en de alleenstaande ouder-kop met 10% verlaagd.</td></tr>
<tr><td>Tijdpad</td><td>Invoeringsdatum 1/1/xxxx, vanwege jaarsystematiek gaan veranderingen in de WKB per 1/1 in.</td></tr>
<tr><td>Financiële effecten
(* €1 miljoen)</td><td>
<table>
<tr><th></th><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>Struc.</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Algemene effecten</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>-1090</td><td>-1090</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringskosten</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>PM</td><td>PM</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Toelichting raming en hardheid raming</td><td>De besparing op WKB bij paren is relatief groter dan bij alleenstaande ouders. Reden is dat er forse vermindering van het aantal paren met WKB optreedt. Zij hebben gemiddeld hogere inkomens dan alleenstaanden en bevinden zich verder in het afbouwpad.

De uitvoeringskosten betreffen aanpassing van systemen en voorlichting. Daarnaast beperkte kosten voor bezwaar en beroep vanwege verlaging WKB. Structureel een daling van de uitvoeringskosten vanwege een lager aantal rechthebbenden.</td></tr>
<tr><td>Inkomenseffecten</td><td></td></tr>
<tr><td>Arbeidsmarkteffecten</td><td></td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>De variant is eenvoudig uitvoerbaar.</td></tr>
<tr><td>Juridische aspecten</td><td>- Overgangsrecht voor lopende gevallen is noodzakelijk in verband met inbreuk op het eigendomsrecht.</td></tr>
<tr><td>Overige pro's</td><td></td></tr>
<tr><td>Overige contra's</td><td>Met de invoering van de Wet Hervorming Kindregelingen per 1/1/2015 is de 20% aanvulling in de minimumregelingen (ten opzichte van de norm voor een alleenstaande) voor alleenstaande ouders verdwenen. Invoering van de alleenstaande ouderkop in de WKB compenseert dit. Verlaging van de alleenstaande ouderkop ligt daarom gevoelig. Wanneer de alleenstaande ouderkop ongewijzigd zou blijven, zouden de kindbedragen verder verlaagd moeten worden.
Verlaging van de AKW en WKB heeft een (beperkt) negatief effect op armoedebestrijding.</td></tr>
<tr><td>Opmerkingen</td><td></td></tr>
</table>

Variant 2

<table>
<tr><td>Titel</td><td>Tegemoetkomingen ouders verlagen met verschuiving van AKW naar WKB</td></tr>
<tr><td>Korte toelichting variant</td><td>De kindregelingen worden meer inkomensafhankelijk gemaakt door te besparen op AKW (-€1,5 mld.) en een deel van de vrijvallende middelen (€0,5 mld.) over te hevelen naar de WKB.

Het AKW maandbedrag komt voor de oudste leeftijdsgroep (het zogenaamde 100% bedrag) op € 175 per kwartaal. De maximale kindbedragen, verhogingsbedragen en de alleenstaande ouderkop in de WKB worden met 16% verhoogd.</td></tr>
<tr><td>Tijdpad</td><td>Invoeringsdatum 1/1/xxxx, vanwege jaarsystematiek gaan veranderingen in de WKB per 1/1 in.</td></tr>
<tr><td>Financiële effecten (* €1 miljoen)</td><td>
<table>
<tr><th></th><th>2017</th><th>2018</th><th>2019</th><th>2020</th><th>2021</th><th>2022</th><th>Struc.</th></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Algemene effecten</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>-990</td><td>-990</td></tr>
<tr><td>Uitvoeringskosten</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td>PM</td><td>PM</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Totaal</td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>Toelichting raming en hardheid raming</td><td>De intensivering in WKB is relatief groter bij paren, omdat verhoging van de bedragen extra paren in de WKB trekt, naast het verhogen van de uitkering voor bestaande paren. Ondanks een forse verhoging van de alleenstaande ouderkop en daardoor verschuiving van het afbouwpad, trekt de maatregel weinig alleenstaande ouders de WKB binnen. Dit duidt erop dat vrijwel de gehele doelgroep al WKB ontvangt onder staand beleid.

De uitvoeringskosten betreffen aanpassing van systemen en voorlichting. Daarnaast beperkte kosten voor bezwaar en beroep vanwege verlaging WKB. Structureel een daling van de uitvoeringskosten vanwege een lager aantal rechthebbenden. Check op verschuiving AKW naar WKB</td></tr>
<tr><td>Inkomenseffecten</td><td></td></tr>
<tr><td>Arbeidsmarkteffecten</td><td></td></tr>
<tr><td>Uitvoeringsaspecten</td><td>De variant is eenvoudig uitvoerbaar.</td></tr>
<tr><td>Juridische aspecten</td><td>- Overgangsrecht voor lopende gevallen is noodzakelijk in verband met inbreuk op het eigendomsrecht.</td></tr>
<tr><td>Overige pro's</td><td></td></tr>
<tr><td>Overige contra's</td><td></td></tr>
<tr><td>Opmerkingen</td><td></td></tr>
</table>

Variant 3

Titel	Tegemoetkomingen ouders verlagen door minder afhankelijkheid van gezinssamenstelling
Korte toelichting variant	Het kindgebonden budget wordt minder afhankelijk gemaakt van gezinssamenstelling (-€660 mln). Ook wordt de kinderbijslag verlaagd (-€330 mln). De alleenstaande ouderkop wordt gehalveerd. Daarnaast worden de maximale kindbedragen en de verhogingsbedragen elk met 8% verlaagd. Op kinderbijslag wordt 4% bespaard. Het basisbedrag (100%) AKW komt daarbij uit op ca. €297 per kwartaal.
Tijdpad	Invoeringsdatum 1/1/xxxx, vanwege jaarsystematiek gaan veranderingen in de WKB per 1/1 in.
Financiële effecten (* €1 miljoen)	

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Struc.
Algemene effecten						-990	-990
Uitvoeringskosten						PM	PM
Totaal							

Toelichting raming en hardheid raming	De maatregel leidt door de halvering van de alleenstaande ouderkop tot een forse besparing op WKB bij alleenstaande ouders, vooral door een daling van de hoogte van kindgebonden budget bij deze groep. De doelgroep behoudt grotendeels recht op WKB. Er valt slechts een beperkt volume aan alleenstaande ouders buiten de WKB. Verlaging van kindbedragen en verhogingsbedragen werkt relatief vooral door in de WKB voor paren. Enerzijds vanwege volume-effecten, anderzijds speelt de hoogte van de alleenstaande ouderkop hierbij een verklarende rol (die bepaalt voor een fors deel de WKB voor alleenstaande ouders). De uitvoeringskosten betreffen aanpassing van systemen en voorlichting. Daarnaast beperkte kosten voor bezwaar en beroep vanwege verlaging WKB. Structureel een daling van de uitvoeringskosten vanwege een lager aantal rechthebbenden.
Inkomenseffecten	
Arbeidsmarkteffecten	
Uitvoeringsaspecten	De variant is eenvoudig uitvoerbaar.
Juridische aspecten	- Overgangsrecht voor lopende gevallen is noodzakelijk in verband met inbreuk op het eigendomsrecht.
Overige pro's	
Overige contra's	Met de invoering van de Wet Hervorming Kindregelingen per 1/1/2015 is de 20% aanvulling in de minimumregelingen (ten opzichte van de norm voor een alleenstaande) voor alleenstaande ouders verdwenen. Invoering van de alleenstaande ouderkop in de WKB compenseert dit. Verlaging van de alleenstaande ouderkop ligt daarom gevoelig.
Opmerkingen	

Literatuurlijst

Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders (2013)
CPB, 2015: Kansrijk Arbeidsmarktbeleid Centraal Plan Bureau 2015
de budgethandboeken van Nibud,
het SER advies 'Opgroeien in armoede' (2017)
het documentatierapport Inkomenspanelonderzoek (IPO, 2014)
MvT 1957-1958 – 4953 nr.3, , blz.26: "bijslag dient te worden verleend....dan feitelijk gemiddelde omvang."
SER advies 1990/12 Structuur van de kinderbijslagen,blz.38
SZW 2012: Kamerbrief Ministerie van SZW, Kindregelingen 2012
SZW 2018: begroting 2018, artikel 10