Inhoudsopgave – versie 25 september

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.... 14
2.5 Kinderbijslag BES: systematiek en doelstellingen 14
2.5.1. De governancestructuur van de Kinderbijlag BES 15
2.6 Samenvatting en conclusies: achtergrond artikel 10 Tegemoetkoming ouders en huidige systematiek AKW, WKB en Kb 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 ..... 18~~17~~
3.2.1 Input 18
3.2.2 Activiteiten 18
3.2.3 Output 19
3.2.4 Outcome 24
3.2.5 Impact 25
3.2.6 Externe factoren 25
3.3 Samenvatting en conclusies 26
Hoofdstuk 4 Ontwikkelingen Tegemoetkoming ouders tussen 2013-2017: volume en uitgaven 28
4.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 28
4.1 Inleiding in volume, uitgaven en hoogte van de regelingen van artikel 10 28
4.2 Ontwikkelingen 2013 – 2017: volume, uitgaven en hoogte van de Tegemoetkoming ouders van artikel 10 29
4.3 AKW (basis) ontwikkelingen 2013 – 2017 29
4.3.1 Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen of wegens intensieve zorg en AKW+ 30
4.4 WKB (basis) ontwikkelingen 2013 – 2017 31
4.5 Extra voorwaarden voor kinderbijslag (en WKB) aan 16- en 17-jarigen 34
4.6 De Tegemoetkoming ouders buitenland 36
4.7 Kinderbijslagvoorziening BES ontwikkelingen 2016-2017 36
4.8 Samenvatting en conclusies: ontwikkelingen AKW, WKB en KB BES 2013-2017 37
Hoofdstuk 5. De effecten van artikel 10 Tegemoetkoming van ouders 38
5.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen 38
5.1 De kostendekkendheid van de Tegemoetkoming ouders 38
5.1.1 Vergelijking kosten van kinderen met Tegemoetkoming ouders met behulp van equivalentiefactoren 39
5.1.2 Kostendekkendheid Tegemoetkoming ouders langs de lijn van leeftijd 40
5.1.3 Kostendekkendheid kindregelingen langs de lijn van gezinsgrootte 41
5.1.4. De normbedragen volgens het NIBUD vergeleken met de bedragen van de kindregelingen 42
5.1.5. Ervaringen van ouders: dragen de AKW en de WKB bij aan het beperken van de kosten van kinderen? 43
5.2 De effectiviteit van de systematiek van de Tegemoetkoming ouders 43
5.2.1 Vermogensgrens ..... 44~~43~~
5.2.2 De inkomsten van het 16- en 17 jarige kind: loon, stagevergoeding of studiefinanciering 44
5.2.3 Extra kosten uitwonende kind wegens scholing of ziekte of handicap of wegens intensieve zorg thuis 45
5.2.4 Beperkte draagkracht alleenverdiener of alleenstaande met zorgintensief kind 45

5.2.5 Overige doelen: Het stopzetten van de AKW als sanctiemiddel: doeltreffend? ... 45
5.2.6 Overige doelen: de dubbele KB is een blijk van waardering voor ouders met zorg intensieve kinderen ... 46
5.2.7 Overige doelen: extra ondersteuning voor alleenstaanden ... 46
5.2.8 Neveneffect: de Tegemoetkoming ouders als koopkrachtmiddel ... 47
5.3 Dragen de kinderbijslag en het kindgebonden budget bij aan de ontplooiingskansen van kinderen? ... 47
5.3.1 Ontplooiingskansen in recente onderzoeken ... 47
5.3.2 Ervaringen van ouders: dragen de AKW en het kindgebonden budget bij aan de ontplooiingskansen van kinderen? ... 48
5.3.3 Ontplooiingskansen: is de Tegemoetkoming ouders doeltreffend? ... 49~~48~~
5.4 Bestedingseffecten van gelabeld overheidsbudget ... 49
5.5 Samenvatting en conclusies ... 49
Hoofdstuk 6 De uitvoering van artikel 10 Tegemoetkoming ouders ... 52
6.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen ... 52
6.1 De uitvoeringskosten ... 52
6.2 De uitvoering van de AKW en de WKB: toekenningssystematiek en niet-gebruik ... 53
6.2.1 De uitvoering van de WKB: doorgeven van veranderingen en het verrekenen van het voorschot ... 55
6.3 Bijzondere uitvoeringssituaties ... 56
6.3.1 de ouder en/of het kind woont in het buitenland ... 56
6.3.2 Het recht op AKW en WKB bij echtscheiding ... 59
6.3.3. De uitvoering van de aanvullende eisen aan 16- en 17-jarigen in de AKW (en de WKB) ... 60~~59~~
6.4 Ervaringen van ouders met de uitvoering van de AKW en de WKB ... 60
6.5 De uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+ ... 61~~60~~
6.5.1 Ervaringen van ouders met de uitvoering van de dubbele kinderbijslag ... 61
6.6 Handhaving en fraudebestrijding ... 62~~61~~
6.6.1 Handhaving en fraudebestrijding Kinderbijslagwet ... 62~~61~~
6.6.2 Handhaving en fraudebestrijding Kindgebonden budget ... 64~~63~~
6.8 Samenvatting en conclusies ... 65
Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies: de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders ... 68~~67~~
7.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen ... 68~~67~~
7.1 Achtergrond, doel, systematiek en ontwikkelingen van de beleidsinstrumenten van artikel 10 Tegemoetkoming ouders ... 68~~67~~
7.2 Wanneer is de Tegemoetkoming ouders doeltreffend? ... 69~~68~~
7.3 Artikel 10 Tegemoetkoming ouders: de AKW en de WKB getoetst ... 70~~69~~
Hoofdstuk 8 Verbetervoorstellen artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de 20% varianten ... 73~~72~~
8.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen ... 73~~72~~
8.1 De beleidsopties ... 73~~72~~
8.1.1 Variant 1. Leeftijdsonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen ... 75~~74~~
8.1.2 Variant 2. De Tegemoetkoming ouders beter richten op de lagere inkomens ... 77~~76~~
8.1.3 Variant 3. De Tegemoetkoming ouders minder afhankelijk van gezinssamenstelling ... 80~~79~~
8.2 Vereenvoudigingen in de uitvoering: een vereenvoudigingsvariant ... 83~~82~~
8.4 Verbeterparagraaf ... 84~~83~~
Literatuurlijst ... 86~~85~~
Bijlage A Evaluatie Wet Hervorming Kindregelingen ... 87~~86~~
Bijlage B Bouwstenen voor beleidsdoorlichting kindregelingen en evaluatie WHK ... 87~~86~~
Bijlage C Onderzoek bestedingseffect labellen overheidsbudget ... 87~~86~~

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 de onafhankelijke deskundige (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).

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, de WKB en de Kb BES. Deze scope omvat de budgettaire uitgaven op artikel 10 in de periode 2013-2017.

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 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 zijn 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

[4] Brief aan de TK dd 14 juli 2017 "Opzet beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders en evaluatie wet Hervorming Kindregelingen"

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 gebruik gemaakt van beschikbare onderzoeken die vermeld staan in de voetnoten en in de literatuurlijst. SZW heeft ook gebruik gemaakt van beschikbare data en rekenmodellen en op basis daarvan zelf onderzoek gedaan. De gehanteerde methode is in dit rapport toegelicht.

Omdat er weinig bronnen beschikbaar zijn over de afgeleide doelstellingen van de kinderbijslagwet en het kindgebonden budget, reconstrueert de beleidsdoorlichting de beleidstheorie. 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.

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 aan de beleidsdoorlichting. 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 onafhankelijke externe deskundige betrokken wordt die een onafhankelijk oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te borgen is [redacted] werkzaam bij de onderzoekssector Arbeid en Publieke Voorzieningen bij het Sociaal Cultureel Planbureau, gevraagd op te treden als onafhankelijk deskundige. 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[6], waar het hoofdstuk antwoord op geeft. Ieder hoofdstuk sluit af met een samenvatting en de conclusies van het betreffende hoofdstuk.

[5] TK, 2012-2013, 33716, nr. 3.
[6] Kamerstukken 2016-2017 30 982 en 33 716, nr. 34

2026993 03698

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. De doeltreffendheid van de uitvoering van de AKW door de SVB en de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen is onderzocht in Hoofdstuk 6. Daar hoort ook handhaving en fraudebestrijding bij. Hoofdstuk 7 bevat een samenvatting met de conclusies van de voorgaande hoofdstukken. Tot slot is in hoofdstuk 8 de doelmatigheid van de regelingen nader beschouwd: kan het beleid of de uitvoering ervan toe met minder middelen? Of zijn er extra middelen nodig voor een doeltreffende Tegemoetkoming ouders? Naast de 20%-besparingsvarianten en verbetermogelijkheden zijn er enkele vereenvoudigingsvoorstellen beschreven. De verschillende scenario's sluiten aan bij de bevindingen uit de beleidsdoorlichting. Het rapport sluit af met de verbeterparagraaf en de literatuurlijst met de geraadpleegde artikelen en rapporten.

Begripsaanduiding
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", soms verkort tot Tegemoetkoming ouders.

De term kindregelingen, zoals in de Wet hervorming kindregelingen is gebruikt, verwijst naar alle 4 de overgebleven regelingen: naast de AKW en de WKB zijn dat de inkomensafhankelijke combinatiekorting (fiscale heffingskorting) en de Wet Kinderopvangtoeslag (artikel 6 van de begroting van SZW). Deze laatste twee "kindregelingen" vallen buiten het bereik van deze beleidsdoorlichting.

De term AKW kan verwijzen naar de Wet maar ook naar de feitelijke uitkering op basis van de AKW, de kinderbijslag. De term WKB kan eveneens verwijzen naar de Wet, maar ook naar de feitelijke uitkering op basis van de WKB, het kindgebonden budget. In het Bouwstenenrapport (bijlage B) is gekozen voor de termen KB en KGB.

Het is de verzekerde die (onder voorwaarden) recht kan hebben op kinderbijslag en dit is doorgaans maar niet in alle gevallen de (biologische) ouder of verzorger. Daar waar ouder of verzorger wordt genoemd in de beleidsdoorlichting worden alle situaties bedoeld waarin iemand recht heeft op kinderbijslag en/of kindgebonden budget.

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[7], zijnde een gezin met twee kinderen[8]. 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 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[9] worden beschouwd, maar als het "verlangen om de inkomensvorming geen ernstige belemmering voor gezinsvorming te doen zijn"[10]. Kinderbijslag vanaf het derde kind werd in het wetsontwerp van 1957

[7] Uit: veranderende ideeën over kinderbijslag, [redacted] blz.198 "In 1941 telt het gemiddelde gezin 2,18 kinderen."
[8] TK, 1978-1979, 15683, nr. 3, blz 5 e.v.
[9] 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. "
[10] TK, 1957-1958, 4953, nr. 3.

(opnieuw) de algemene grondslag[11] 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[12].

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[13]". Een algemene inkomensonafhankelijke kinderbijslagverzekering voor iedereen werd ook vanuit het oogpunt van maatschappelijke solidariteit wenselijk geacht[14].

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[15]. 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[16].

2.2 Ontwikkelingen in de tegemoetkoming voor ouders

In 1980 kwam er een algemeen recht op kinderbijslag vanaf het eerste kind[17]. 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.

[11] TK, 1957-1958, 4953 nr.3, blz.26.
[12] TK, 1957-1958, 4953 nr.3, blz.15.
[13] Alle quotes in deze alinea zijn uit: TK, 1957-1958, 4953 nr.3, blz 15
[14] TK, 1957-1958, 4953, nr.3, blz 16
[15] TK, 1957-1958, 4953, nr. 3, blz. 16
[16] TK 1959-1960 – 4953, nr. 11, blz 16 (MvA)
[17] (TK 1978-1979, 15683, blz. 4)

2026993 03698

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,-.

Met opmerkingen Niet in het gehele document wordt dezelfde notatie gebruikt. Zowel zonder spatie als met spatie komt voor.

In reactie op de motie Crone, om de (ouderen- en) kinderkorting uitkeerbaar te maken[18] diende de minister van SZW in 2006 een voorstel in voor een kindertoeslag[19], met nota van wijziging[20] 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[21]".

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

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[22]. 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[23]. In het SER-advies 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[23]. Dit betrof destijds nog de fiscale heffingskorting. Naar dit standpunt wordt later ook verwezen in de memorie van antwoord van het wetsvoorstel kindgebonden

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

budget[24]. 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[25] 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[26], werden de bijverdienregels in 1994[27] 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.[28] Met de WHK zijn 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, de wet spreekt ook over "verzekerde", 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

Primair is het doel van de AKW: Het geven van een inkomensonafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Daarvan afgeleide doelen zijn[29]:
- 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.

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. Uitgangspunt is de veronderstelling dat degene tot wiens huishouden het kind behoort, dat kind onderhoudt en daarom recht heeft op kinderbijslag. Als er meerdere rechthebben zijn (beide ouders) bepalen zij onderling wie de aanvrager is en op wiens rekening de kinderbijslag wordt gestort. Wanneer de kinderen uitwonend zijn, moet de verzekerde aantonen dat het kind door hem wordt onderhouden.

Aan dit recht zijn de volgende voorwaarden verbonden:

[24] TK 2007-2008, 30 912, D
[25] MvT 23795 nr 3 , 1993
[26] Staatsblad 1995, 220
[27] MvT 23795, nr 3, blz 2
[28] Beleidsdoorlichting Kinderopvang SZW, 16 november 2015
[29] Beleidsdoorlichting 2013, blz 3

2026993 03698

- voor 16- en 17-jarige kinderen geldt een toets op het inkomen van dat kind. Als dat boven een bepaalde inkomensgrens komt, vervalt het recht op kinderbijslag van de ouders/verzorgers voor dat kind. Ouders dienen die inkomsten in beginsel zelf te melden.
- Voor 16- en 17-jarige kinderen geldt dat zij nog naar school dienen te gaan zolang zij geen startkwalificatie hebben, tenzij ze daarvan zijn vrijgesteld (Leerplichtwet, 1969). 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 heeft, niet naar school, dan kan de leerplichtambtenaar de SVB verzoeken de kinderbijslag stop te zetten.
- Wanneer een kind een zelfstandig recht heeft op studiefinanciering HBO/WO vervalt het recht op kinderbijslag. De SVB vraagt deze gegevens op bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

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

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[30]. 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[31]. De AKW+ is een extra bedrag aan kinderbijslag van circa € 2.000 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[32].

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.

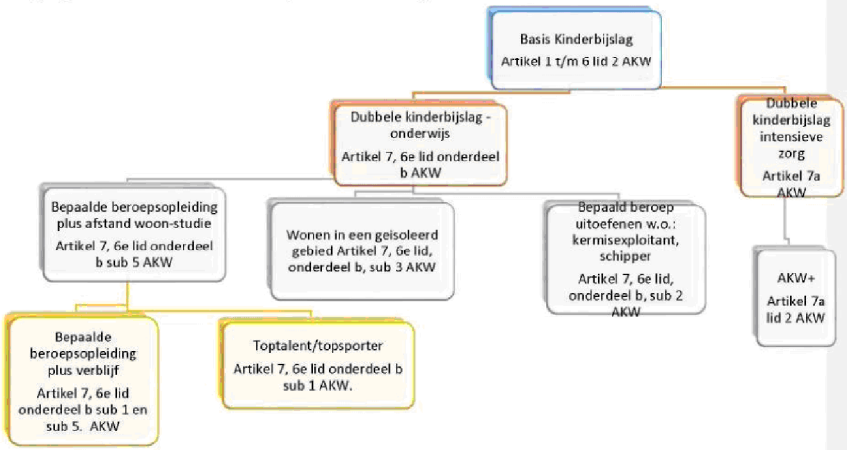
Wanneer het noodzakelijk is dat een kind uitwonend is om onderwijsredenen, worden de extra kosten die dit meebrengt gecompenseerd met dubbele kinderbijslag. Er ontstaat een recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen als de afstand van het woonadres tot de opleiding meer dan 25 kilometer is en 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.

[30] Stcrt. 2010, 34

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

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

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. Gelet op de huidige portefeuilleverdeling is de staatssecretaris sinds eind 2017 de eerstverantwoordelijke voor de uitvoering van artikel 10, Tegemoetkoming ouders. Zij 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 rollen van opdrachtgever en 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.

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.[33] 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.

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),

[33] Bron: Jaarverslag SVB 2017

- 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). Daarnaast is er sprake van een vermogenstoets. Boven een bepaalde vermogensgrens vervalt het recht op AKW.

Met opmerkingen De hoogte is in principe niet afhankelijk van het vermogen. Het vermogen werkt als een knock-out criterium. Boven een bepaalde grens vervalt het recht op KGB. Onder de grens is de hoogte afhankelijk van het inkomen.

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. 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 belastingdienst 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. Als de AKW wordt stopgezet wegens ongeoorloofd schoolverzuim (sanctiemiddel) blijft het recht op kindgebonden budget behouden.

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%.

Met opmaak: Geen opsommingstekens of nummering

~~-~~ Verder is er sprake van een vermogenstoets.
~~- 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

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).
Doel van deze ALO-kop is:

- 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 Bbelastingdienst 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.

In 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 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.

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 . De doelgroep van de kinderbijslagvoorziening BES zijn de ingezetenen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba die kinderen 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.

2.5.1. De governancestructuur van de Kinderbijlag BES

De governancestructuur 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 Samenvatting en conclusies: achtergrond artikel 10 Tegemoetkoming ouders en huidige systematiek AKW, WKB en Kb BES

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"[34]. 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 overheid heeft in de loop der jaren de systematiek van de kinderbijslag gewijzigd, 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 overheid verstrekt een dubbele kinderbijslag 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+. De overheid verstrekt deze extra tegemoetkomingen in de kosten van kinderen 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[35].

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 voor alleenstaande ouders vanuit een uitkeringssituatie 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.

[34] Tk, 1957-1958, 4953, nr. 3

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

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van de AKW en Kinderbijslag BES. De minister van SZW en de staatssecretarissen van SZW en Financiën dragen gezamenlijk zorg voor de uitvoering van de WKB. Tabel 2 geeft beknopt de doelen, doelgroepen en criteria weer van de instrumenten van de AKWde WKB en de kinderbijslagvoorziening BES.

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

Instrument	Doel	Doelgroep	Criteria doelgroep	Aanvullende criteria	Hoogte vergoeding
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	Hogere bijdrage bij oudere kinderen
				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).	
Kinderbijslagvoorziening BES (Kb BES)	Het verstrekken van een inkomensonafhankelijke bijdrage in de kosten van kinderen	Verzekerde die op Bonaire, Sint Eustatius en Saba woont of werkt	Hebben van kinderen van 0 – 18 jaar		Eilandafhankelijk
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	Inkomenstoets: hogere bijdrage bij lager inkomen	Hogere bijdrage bij oudere kinderen Lagere bijdrage per kind bij meer kinderen
				Huishoudsituatie: Hogere vergoeding alleenstaande ouder	
			Geen bijdrage bij vermogen boven vermogensgrens		
Bijzondere situaties binnen de AKW					
Dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg	Het verstrekken van een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming voor extra kosten van kinderen	Verzekerde 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 geïsoleerd gebied.	Hogere bijdrage bij oudere kinderen

2026993 03698

Dubbele kinderbijslag voor uitwonend kind wegens ziekte of gebreken		Verzekerde die in Nederland woont of werkt met uitwonend kind wegens ziekte of gebreken		

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?

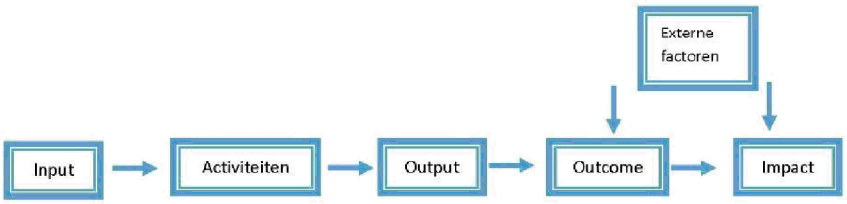
Dit hoofdstuk maakt gebruik van de algemene opzet voor beleidstheorieën (3.1) en zoomt in op de beleidstheorie van de kindregelingen op artikel 10 van de SZW-begroting over de periode 2015-2017, na de invoering van de Wet hervorming kindregelingen. In paragraaf 3.2 geeft de beleidstheorie inzicht in 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"[36] 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.



[36] Handreiking beleidsdoorlichting op www.rijksbegroting.nl

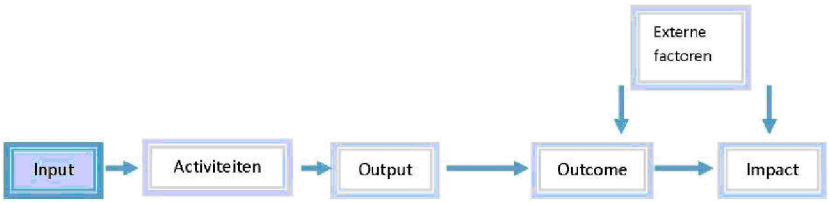
Afbeelding 1: resultatenketen

3.2 De beleidstheorie van de drie wetgevingsinstrumenten van artikel 10

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 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 beoogde output, outcome en impact realiseert.

3.2.1 Input

Om het doel van artikel 10 "Tegemoetkoming ouders" van de begroting van SZW te bereiken worden 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" in 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:

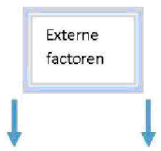
- Om uitkeringen correct uit te keren is informatie van de betreffende doelgroep nodig, zoals het aantal kinderen, de leeftijd van die kinderen, het huishoudtype, het inkomensniveau en het rekeningnummer van de ouders.

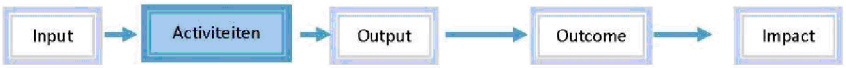
Veronderstellingen in de inputfase die nodig zijn om tot activiteiten te komen:

- De regelgeving is helder en uitvoerbaar.
- De middelen op artikel 10 zijn toereikend om de overheidstaken, zoals verwoord in de AKW, WKB en Wet kinderbijslagvoorziening BES, te bekostigen.

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/Toeslagen 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 de Belastingdienst 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.

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 (uitbetaling eens per kwartaal) leidt ertoe dat de financiële tegemoetkoming, direct dan wel indirect, gespendeerd zal worden aan kinderen.

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[37].
- 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.
- Door niet op definitieve inkomensgegevens te wachten kan sneller een voorschot worden verstrekt. Wanneer dit te hoog of te laag blijkt, wordt dit na afloop van het jaar verrekend.
- Wanneer het recht op WKB is gekoppeld aan de voorwaarden voor het recht op AKW is de WKB éénduidig en makkelijk uitvoerbaar.

BES:

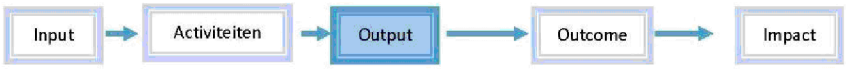
- De RCN-unit heeft een bedrijfsvoering die in voldoende mate is toegerust om de uitkering tijdig en volledig uit te keren.
- Verificatie en handhaving minimaliseert het misbruik.

3.2.3 Output

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



[37] Die criteria zijn neergelegd in de Algemene Wet Inkomensafhankelijke Regelingen (Awir)



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.
- 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.
- Achteraf stelt de belastingdienst jaarlijks aan de hand van de inkomensgegevens de definitieve hoogte van de tegemoetkoming vast waarna verrekening plaatsvindt.
- 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.
- Wanneer de overheid geld bestemt voor een bepaald doel, bijvoorbeeld "voor levensonderhoud van kinderen" dan leidt dat ertoe ouders dit ook daadwerkelijk (vaker) aan dat doel uitgeven. Dat is het zogenaamde bestedingseffect van gelabeld overheidsbudget.
- Als kinderen ouder worden kosten zij méér geld.
- 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[38]. 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 voor die ouders en deze ouders hebben extra financiële middelen 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.

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

2026993 03698

- Kinderen die uitwonend zijn wegens onderwijsredenen of vanwege gebrek of handicap kosten extra geld[39] 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 extra kosten maken.
- De hoogte van de AKW en de WKB hebben invloed op de koopkracht van het gezin. Met het verhogen van de AKW of WKB kan de koopkracht van het gezin worden verbeterd.

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, dan kan het gezin het vermogen gebruiken voor de kosten van kinderen.
- Alleenstaande ouders hebben minder mogelijkheden dan paren om in de kosten van hun kinderen te voorzien.
- Als de overheid een extra bijdrage aan alleenstaanden in de vorm van een toeslag verstrekt blijft werken vanuit een uitkering lonend.
- Het draagkrachtverminderend effect van het onderhouden van kinderen is groter voor ouders met een laag- of middeninkomen.

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

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

Koopkracht
middel

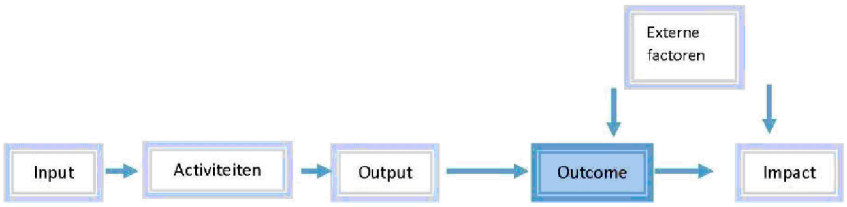
2026993 03698



Legenda veronderstellingen in de outputfase: de vormgeving van de (beleids)instrumenten
Geel = hoofdveronderstelling (uitgangspunt)
Groen = de 2 sub-veronderstellingen van de AKW, de WKB en de Kb BES (gebaseerd op de hoofdveronderstelling)
Blauw en daarna Oranje = de daaronder liggende veronderstellingen die uitvoering geven aan de 2 sub-doelstellingen (= de vormgeving van de instrumenten)
Rood = Overige doelen van (de instrumenten van) artikel 10

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 van mensen zonder naar mensen met kinderen met een zorgintensief of uitwonend kind wegens onderwijsredenen of wegens ziekte of gebrek.
- Ouders van 16- en 17 jarigen die van school verzuimen worden aangespoord om te bevorderen dat het kind naar school gaat, als de AKW is stopgezet.
- Mensen met kinderen hebben de door de overheid gewenste (generieke) koopkracht door de AKW en de WKB in de inkomstenplaatjes mee te tellen en op de gewenste koopkracht af te stemmen (koopkrachtmiddel)
- De armoede onder gezinnen met kinderen in Caribisch Nederland wordt minder.

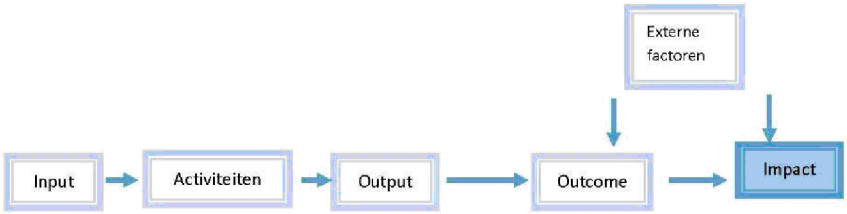
Veronderstellingen in de outcomefase die nodig zijn om de beoogde impact mogelijk te maken:

- Na ontvangst van de uitkering wenden ouders de uitkering aan voor het dekken van de kosten van hun kinderen.
- Geld geven bestemd voor kinderen (labelen) draagt er aan bij dat ouders met het oog op hun ontplooiingsmogelijkheden uitgaven voor hun kinderen doen[40].
- De extra ondersteuning voor de lagere- en middeninkomens levert een bijdrage aan de kosten van kinderen en is niet bestemd voor een algemene inkomensondersteuning[41]
- 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.
- Het stopzetten van de AKW is een effectief en voor de leerplichtambtenaar onmisbaar sanctiemiddel wanneer het 16/17 jarige kind nog geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt[42] 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.

[40] Eerste kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30912 D (blz 8)
[41] Eerste kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30912 D (blz 4)
[42] Havo/VWO diploma of MBO4

3.2.5 Impact

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



AKW/WKB:

- Kinderen krijgen betere ontplooiingskansen zodat er geen potentieel intellect en potentiële bekwaamheid verloren en iedereen draagt daar aan bij[43].
- Het draagkrachtverminderende effect van het hebben van kinderen wordt beperkt[44]. Dit betekent dat door het leveren van een bijdrage aan de kosten van kinderen ouders meer financiële ruimte hebben om de kosten van die kinderen te kunnen betalen.
- Leerplichtige kinderen van 16 en 17 jaar verzuimen niet.

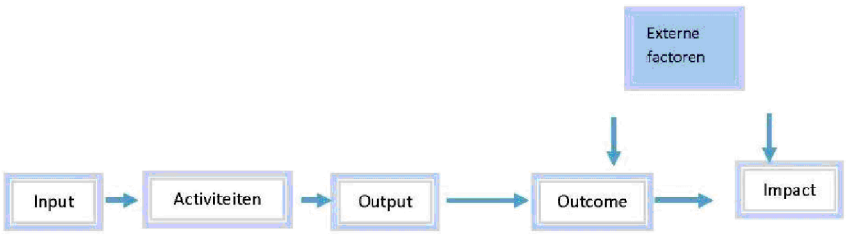
Dubbele AKW

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

BES:

- Kinderen in Caribisch Nederland krijgen betere ontwikkelkansen.

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:

Conjuncturele ontwikkelingen

Conjuncturele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld werkloosheid en de daarmee samenhangende daling van het inkomen kunnen bij een gelijkblijvende tegemoetkoming invloed hebben op de bestedingscapaciteit van

[43] Tweede Kamer, zitting 1957-1958, MvA 4953 Nr. 3.
[44] Eerste Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 716, D

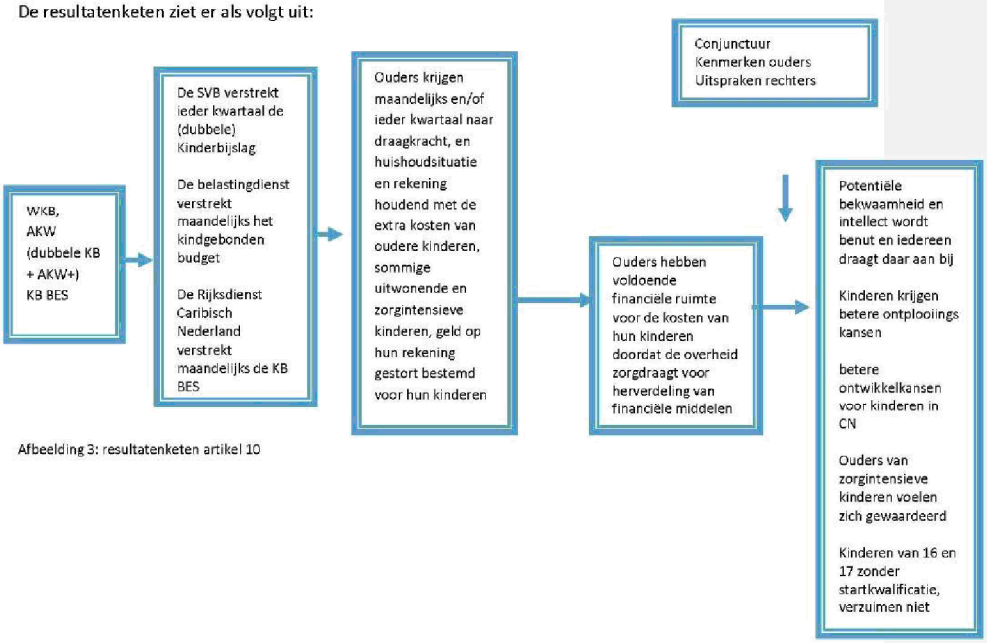
2026993 03698

ouders waardoor zij meer of minder mogelijkheden hebben om bij te dragen aan de ontwikkeling van hun kinderen.

Kenmerken van de ouders
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.

Uitspraken van de rechterlijke macht
Moeten worden opgevolgd.

De resultatenketen ziet er als volgt uit:



Afbeelding 3: resultatenketen artikel 10

3.3 Samenvatting en conclusies

De drie instrumenten van artikel 10, de AKW, WKB en kinderbijslag BES hebben ieder een eigen systematiek. Alle de drie instrumenten hebben als doel ouders en verzorgers een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van hun kinderen.
Als het gaat om de kosten van kinderen:

- houden de AKW en de WKB rekening 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.
- krijgen alleenstaanden en alleenverdienenden met een zorgintensief kind een extra jaarlijkse bijdrage omdat verondersteld wordt dat zij minder mogelijkheden hebben om inkomen te verwerven,
- houdt de WKB rekening met de draagkracht van het gezin door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven,
- hanteert de overheid een vermogensgrens waarboven het recht op WKB vervalt omdat de kosten van kinderen met dat vermogen betaald kunnen worden,
- krijgen alleenstaanden een extra bijdrage die rekening houdt met de draagkracht door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven,

Daarnaast is de tegemoetkoming een sanctiemiddel om te stimuleren dat leerplichtige kinderen van 16 of 17 jaar naar school gaan en is de dubbele AKW een blijk van waardering voor de zorg voor een zorgintensief kind. Tot slot worden de AKW en de WKB ook door de overheid gebruikt als generiek koopkrachtmiddel.

De beoogde outcome is:
- dat ouders méér financiële ruimte hebben om de kosten voor hun kinderen te kunnen betalen,
- een herverdeling tussen huishoudens met en zonder kinderen,
- een herverdeling tussen hoge en lage inkomens, door ouders met lage inkomens een extra tegemoetkoming te geven en
- de armoede onder gezinnen met kinderen in Caribisch Nederland is verminderd.

De beoogde impact is om:
- ouders krijgen meer financiële ruimte voor de kosten van hun kinderen,
- de ontplooiingskansen van kinderen te verbeteren, waarmee deze kinderen meer van betekenis zijn voor de maatschappij,
- ouders die voor een zorgintensief kind zorgen voelen zich gewaardeerd,
- kinderen in Caribisch Nederland krijgen betere ontwikkelkansen,
- leerplichtige kinderen van 16 en 17 jaar verzuimen niet

Het daadwerkelijk bereiken van de effecten is afhankelijk van het potentieel effect van externe factoren.

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 worden 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[45].

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?

Kamerbriefvrag:

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 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 (AKW+) voor ruim 26 duizend kinderen.

Het kindgebonden budget

De Belastingdienst/Toeslagen betaalt maandelijks aan bijna 730 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.

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+).

[45] Voor de kinderbijslagvoorziening BES is alleen informatie beschikbaar voor de periode 2016-2017 omdat SZW dit instrument sinds 2016 inzet.

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 geeft SZW ruim 1 miljard euro meer uit op artikel 10. De AKW-uitgaven zijn redelijk stabiel gebleven. Met name de WKB-uitgaven zijn fors gestegen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de invoering van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in 2015, een extra verhoging van het kindgebonden budget voor alleenstaanden. Daar staat tegenover dat de alleenstaande oudernorm in de minimumregelingen is afgeschaft (Bijstand, Toeslagenwet). Dit betrof een van de wijzigingen binnen het pakket aan hervormingen van de Wet hervorming kindregelingen[46].

Ontwikkelingen. In de periode 2013 – 2017 is er ingegrepen in de hoogte van de Tegemoetkoming ouders: de kinderbijslag en het kindgebonden budget zijn in 2013, 2014 en 2015 niet geïndexeerd. Daarnaast 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[47]. Om dezelfde reden heeft SZW ook de kinderbijslagbedragen in 2016 en 2017 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[48]	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 drie 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[49] 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 onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van de uitgaven over de periode 2013 tot 2017 per leeftijdscategorie opgenomen.

[46] De achtergrond en het doel van de Wet hervorming kindregelingen (WHK) en de (financiële) effecten ervan zijn beschreven in de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen (bijlage A).
[47] Nota van Toelichting Besluit van 16 november 2016, Staatsblad nr 443
[48] Vanaf 2015 is de TOG en TOG-kopje geïntegreerd in de AKW als dubbele kinderbijslagregeling en AKW+
[49] 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*		1.929.003	1.921.613	1.916.963	1.911.969	1.904.128
Telkinderen** (totaal)		3.435.945	3.415.823	3.421.054	3.400.146	3.382.576
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.

Ontwikkelingen: het aantal kinderen en huishoudens dat kinderbijslag ontvangt is over de periode 2013-2017 licht afgenomen. 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 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 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
	Uitgaven x 1.000.000	€ 27	€ 25	€ 57,9 waarvan	€ 54,2 waarvan	€ 57,6

				scholing: € 3,4 zorg: € 54,5	scholing: € 3,2 zorg: € 52,0	scholing: € 3,0 zorg:€ 54,6
TOG+ Vanaf 2015: AKW +	Aantal huishoudens	2.638	2.386	5.631	7.182	7.233
	Uitgaven x 1.000.000	€ 3,9	€ 3,5	€ 8,2	€ 14,4	€ 15,4

- Thuis- en uitwonend, jaargemiddelde

Ontwikkelingen: Het aantal kinderen waarvoor de SVB dubbele kinderbijslag (tot 2015 dubbele kinderbijslag èn de TOG) verstrekt is licht toegenomen. De uitgaven aan dubbele kinderbijslag zijn in 2015 met de invoering van de WHK meer dan verdubbeld. De verschuiving van de TOG naar de AKW wat leidde tot 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.

Sinds 2015 zijn de uitgaven voor AKW+ gestegen. De 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 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 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).

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

Tabel 4. WKB-parameters. Bron: Bd/T

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 [50] alleenstaande €	80.000	102.499	103.423	106.941	107.752
Vermogensgrens [51] paar €	80.000	123.638	124.753	131.378	132.752
Aantal huishoudens	809.000	777.000	741.000	737.000	727.000

Met opmerkingen [ ]: Voorstel om hier 296/412 te vermelden met voetnoot:
Bedrag verhoogd per 01-08 ivm afschaffing WTOS

Met opmerkingen [ ]: Hier staat nog 80.000
Aanbeveling: alleen de bedragen boven de IH-grens vermelden, dus
2013: 80.000
2014: 81.360
2015: 82.093
2016: 82.504
2017: 82.752

Met opmerkingen [ ] Dit zijn de gemiddelde maand-aantallen uit de rapportage behandelsoorten.

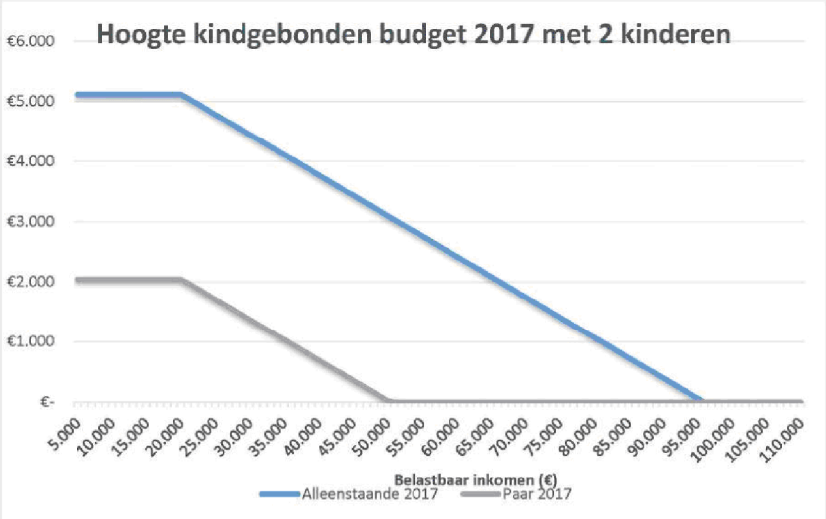
In deze tabel lijkt jaar-aantallen (zie ARO-rapportage) logischer. Dat zegt iets meer over de omvang.

2013: 871.000
2014: 839.000
2015: 807.000
2016: 793.000
2017: 783.000

Het inkomen en de hoogte van de WKB: de afbouwgrens
De afbouwgrens is in 2015, met de invoering van de WHK verlaagt naar het wettelijk minimumloon (inclusief vakantiegeld), in 2017 € 20.109, en het afbouwpercentage is verlaagd van 7,6% naar 6,75 % van iedere euro die meer verdiend wordt dan de afbouwgrens.
Het maximum verzamelinkomen, tot waar recht op kindgebonden budget bestaat verschilt per situatie. Het is afhankelijk van de hoogte van het kindgebonden budget, dat 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 paar met 2

[50] Inclusief heffingsvrij vermogen
[51] Inclusief heffingsvrij vermogen

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

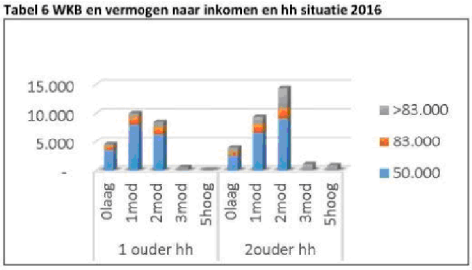
In 2013 is een maximum vermogensgrens van € 80.000 euro ingesteld boven het heffingsvrije vermogen, gelijk aan de vermogensgrens van de zorgtoeslag. Voor alleenstaanden (2015) geldt dezelfde vermogensgrens. Sindsdien is de vermogensgrens gestaag gestegen naar € 83.000 wat neerkomt op bijna 108.000 voor alleenstaande huishoudens en bijna 133.000 euro voor 2-persoonshuishoudens inclusief het heffingsvrije vermogen ~~en exclusief de waarde van het eigen huis in 2017~~ van box 3.

Uit gegevens van de Belastingdienst/Toeslagen blijkt dat van de 725.000 WKB ontvangers, circa 36.500 huishoudens in 2016 een vermogen hadden tot~~rond de~~ € 50.000 en ruim 7.700 tussen € 50.000 en ~~rond de~~ € 83.000, net beneden de maximum vermogensgrens.

Met opmerkingen Mz "tot 50.000" resp "tussen 50.000 en 83.000"

Idem voor legenda van de tabel

Tabel 6 WKB en vermogen naar inkomen en hh situatie 2016



De meerderheid van de mensen met WKB heeft geen vermogen dat boven het heffingsvrije vermogen uitgaat. Voor circa 8.600(check!!) huishoudens is de aanvraag in 2016 afgewezen of stopgezet in verband met een

Met opmerkingen Klopt

vermogen boven de vermogensgrens. Deze vermogensgrens is een harde grens, kent geen afbouw en staat los van het inkomen. In totaal zijn er naar schatting 20.000 tot 30.000 ouders met een WKB-gerechtigd inkomen en een vermogen boven de vermogensgrens.

Het aantal kinderen en de hoogte van het kindgebonden budget
Voor het 2e kind is het kindgebonden budget iets lager dan voor het eerste kind, bijna 900 euro per jaar. Zo krijgt in 2017 het twee-ouder 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, bovenop genoemde basisbedragen van de WKB, maximaal een bedrag van circa € 3.100 euro per jaar, de zogenaamde ALO-kop. Dit bedrag is onderdeel van de inkomensafhankelijke WKB. Van alle AKW-gerechtigde alleenstaande ouders heeft 96% op basis van hun inkomen recht op kindgebonden budget.
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

*Gemiddeld per jaar
**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. Er is sprake van een gestage stijging van 36% in 2013 naar 44% in 2017 als gevolg van het opschuiven van de inkomensgrens door de invoering van de ALO-kop. De verdubbeling van de uitgaven voor het kindgebonden budget over de periode 2013-2017 is met name toe te schrijven aan het extra bedrag dat alleenstaande ouders sinds 2015 aan kindgebonden budget ontvangen, de ALO-kop.

Met opmerkingen [ ] "gestage groei" ?
Inhoudelijk: komt vooral door opschuiven inkomensgrens agv alokop

Volumeontwikkeling naar hoogte van het inkomen en het aantal kinderen
In onderstaande tabel zijn de ontwikkelingen van de verschillende groepen WKB-rechthebbenden te zien. Het geeft weer bij welke inkomens het kindgebonden budget terechtkomt, onderscheiden naar aantal kinderen in het gezin en naar huishoudsituatie. De tabel geeft ook inzicht in de ontwikkelingen van het aantal éénouder gezinnen met WKB, die sinds 2015 recht hebben op de ALO-kop.

2026993 03698

Tabel 6 Volume ontwikkelingen WKB naar huishoudtype, inkomen en aantal kinderen (bron: Bd/T)(tabel wordt vervangen door 2 grafieken: aantal naar inkomen en aantal naar hh type)

		2013	2014	2015	2016	2017
2-ouder hh		Aantal hh*	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh
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 (16%)	127.339 (16%)	121.240 (15%)	111.563	89.674
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 (24%)	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 (14%)	126.079	146.678
1-ouder hh		Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh	Aantal hh
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 (24%)	196.807	192.613
Modaal inkomen	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 (10%)	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	1.689	1.991	2.224
	Totaal	9.741	10.439	26.504 (3%)	32.751	37.547
3x modaal	1 kind	-	-	240	418	659
	2 kind	-	-	354	491	673
	>3kind	-	-	-	-	156
	Totaal	-	-	691 (0,1%)	1.036	1.488

*'hh'='huishouden

Ontwikkelingen. Tussen 2013 en 2017 heeft circa 40% van de WKB-gerechtigden een lager dan modaal inkomen. Het aandeel 1-ouder huishoudens binnen die groep is circa 65% (2016). 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. De verhouding tussen het aantal paren met 1, 2 of meer kinderen is stabiel gebleven; bij één-ouderhuishoudens is die verhouding iets veranderd en is het aandeel één-ouder huishoudens met meer dan 3 kinderen afgenomen.

4.5 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 (bron: SVB) op een populatie van ruim 416 duizend (bron: CBS) 16 en 17 jarigen. De ouders van ruim 34.000 kinderen ontvingen in 2017 géén kinderbijslag.
Voor 16 en 17 jarigen bestaan er in de kinderbijslag een aantal aanvullende eisen. In drie gevallen vervalt het recht op kinderbijslag:

- het kind gaat niet naar school en heeft geen startkwalificatie,

Met opmerkingen ik ga concreet voorstel doen

- Het kind verdient meer dan een maximumbedrag,
- Het kind staat ingeschreven bij een HBO/WO opleiding.

Het ministerie van SZW heeft de SVB gevraagd om de 16- en 17 jarigen die het betreft voor 2017 in beeld te brengen. SZW monitort de ontwikkelingen in aantallen en volume voor deze aanvullende eisen niet systematisch.

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 voor zo'n 25 kinderen (87 keer/kwartalen) de AKW stop, omdat het betreffende kind niet voldoet aan de kwalificatie-eis. Dit aantal is de afgelopen jaren redelijk stabiel.

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. Bovenop het maximum bijverdien-bedrag per kwartaal 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 de meeste gevallen zal het gaan om 16- en 17 jarigen met een goed betaalde bijbaan of winst uit eigen onderneming, maar het kan ook gaan om een nabetaling, waarmee de bijverdiengrens éénmalig overschreden wordt. Het ging in 2017 in totaal om ruim 11 duizend kinderen waarbij de AKW voor één of meerdere kwartalen is stopgezet. Wanneer de ouders recht hebben op WKB dan wordt deze eveneens stopgezet.
Een bijzondere groep is de jongere die een duaal leertraject volgt via een BBL-opleiding en 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. De SVB vraagt via DUO de gegevens van de jongeren die een BBL-opleiding volgen[52]. Zie tabel 7.

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 7 Stopzetten kinderbijslag AKW en WKB 16/17 jarigen – overzicht 2017 (bron: SVB)

Reden van stopzetten	Aantal kinderen wier AKW-recht is stopgezet		Aantal kinderen wier WKB-recht is stopgezet (schatting) (35% heeft ook Wkb)
	Eerdere metingen	2017	2017
Schoolverzuim	27[53]	25	n.v.t. (WKB stopt niet)
Bijverdiengrens overschreden incl.BOL/BBL(loon) >€1285 per kwartaal stagevergoeding	Vergelijkbaar aantal (stabiel)	11.090	+/- 3.500.
Studeren WO/HBO	Stabiel aantal	22.819	+/- 7500 huishoudens
Ouders dragen niet voldoende bij aan het onderhoud (ca € 416 per kwartaal)	Niet bekend	824	+/- 300

[52] De jongere die een BOL-opleiding volgt ontvangt meestal een stagevergoeding die de grens van de bijverdienregels niet overschrijdt.
[53] Gemiddeld over de periode 2010-2012.

Totaal		Ca 34.000 kinderen	Ca 11.300 kinderen

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 22 duizend kinderen is de kinderbijslag voor het kind stopgezet door het ontstaan van het recht op studiefinanciering; voor ca. 11.000 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.

4.6 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[54]. De SVB is voor alle gezinsbijslagen het verbindingsorgaan (zie ook 2.3). Het betreft de kinderbijslag, het ~~kindgebondenbudget~~kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag (KOT). Als de verzekerde recht heeft op een aanvulling op een buitenlands recht omdat het buitenlandse recht lager is dan de Nederlandse "gezinsbijslagen" doet de SVB de uitbetaling van het bedrag om dit verschil aan te vullen.
Tabel 8 geeft de ontwikkelingen weer van de aantallen en de uitgaven van de (buitenland)gevallen waarin de SVB een aanvulling AKW en/of WKB uitbetaalt op het buitenlandse recht.

Tabel 8 AKW, WKB buitenland (bron: SVB)

Land		2013	2014	2015	2016	2017
EU (+ EER*)	Aantal kinderen AKW	37.746 (+37)	36.171 (+37)	36.796 (+45)	35.311 (+42)	33.799 (+33)
	Uitgekeerd bedrag AKW (€)	35.461.000 (+32.000)	33.943.000 (+35.000)	34.653.000 (+42.000)	34.490.000 (+41.000)	33.453.000 (+34.000)
	Aantal kinderen WKB	7.131 (+4)	8.115 (+4)	8.880 (+1)	7.490 (+1)	4.807 (+2)
	Uitgekeerd bedrag WKB (€)	2.674.986 (+2.952)	3.220.803 (+3.554)	4.420.267 (+4.878)	5.074.862 (+5..601)	3.416.561 (+3.770)
Overig**	Aantal kinderen AKW	10.091	9.196	7.312	5.587	5.361
	Uitgekeerd bedrag AKW (€)	6.254.000	6.176.000	6.031.000	4.969.000	4.918.000
	Aantal kinderen WKB	3.348	2.938	2.782	2.603	2.477??
	Uitgekeerd bedrag WKB (€)	3.951.994	4.758.377	6.530.453	7.497.543	5.047.589

*IJsland, Noorwegen, Lichtenstein
** Landen waarmee Nederland een verdrag heeft afgesloten

Met opmerkingen Dit lijkt alleen behandelsoort 3 ?
Volgens de Wkb-export rapportage (in de maandelijkse leveringen) zijn er circa 20.000 kinderen in het buitenland (circa € 28 mln).

Ontwikkelingen. Het aantal AKW-gerechtigden uit de EU met een buitenlands recht is licht afgenomen (in 2017 10% minder dan in 2013). De grootste groepen daarbinnen zijn de ouders met een Duits, Belgisch of Pools recht. Het aantal WKB-gerechtigden waarbij er samenloop is met een EU-recht is sterk gedaald (met 33% sinds 2013). De belangrijkste oorzaak hiervoor is een forse verhoging van de tegemoetkoming voor kinderen in Polen, waardoor er voor deze groep minder recht op een Nederlandse aanvulling bestaat. De groep ouders die een (mogelijk) recht op aanvulling op de kinderbijslag hebben op basis een verdrag met Nederland is drastisch afgenomen (bijna gehalveerd). Bij de WKB is sprake van een lichte daling (26% minder). Het beleid is er opgericht om het aantal verdragslanden dat export van uitkeringen mogelijk maakt te beperken.

Met opmerkingen In de praktijk lukt dit maar beperkt. Nav recente jurisprudentie is juist de WLF factor teruggedraaid.

4.7 Kinderbijslagvoorziening BES ontwikkelingen 2016-2017

[54] Zie: bouwstenenrapport, Bijlage B

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. SZW en de uitvoerende RCN-unit hebben veel aandacht geschonken aan het bereiken van de gerechtigde ouders, zowel in de fase vóór 1 januari 2016, als daarna. 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. Een belangrijk deel van het verschil tussen het aantal geregistreerde kinderen en het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag is aangevraagd, 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. Gelet op de invoering per 1 januari 2016 is het nog te vroeg om de effectiviteit van dit instrument door te lichten. Datgene dat wel bekend is, 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.

	2016	2017
Aantal kinderen	4.184	4.311
Hoogte kinderbijslagvoorziening BES (x €, gemiddeld per kind per jaar)	€ 446	€ 475
Uitgaven RCN-unit (x € 1.000)	€ 1.868	€ 2.050

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

Sinds 2013 is er ruim 1 miljard euro aan uitgaven op artikel 10 bijgekomen. De AKW-uitgaven zijn redelijk stabiel gebleven. Met name de WKB-uitgaven zijn fors gestegen door de invoering van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) in 2015.

Het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag wordt verstrekt is over de periode 2013-2017 licht afgenomen. Met de integratie van de TOG+ in de AKW (als AKW+) is de doelgroep uitgebreid van alleenverdiener naar alleenstaande met een kind dat intensieve zorg behoeft. Daarnaast is het bedrag verhoogd. Hierdoor zijn de uitgaven voor TOG+/AKW+ gestegen, met name sinds 2015. 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 doordat de AKW+ een hogere tegemoetkoming biedt dan voorheen de tegemoetkoming via de TOG+.

Per saldo neemt het aantal mensen dat kindgebonden budget ontvangt af over de periode 2013-2017. De totale uitgaven zijn wel gestegen. Dit betekent dat de gemiddelde tegemoetkoming per ontvangend huishouden sinds 2013 is gestegen. Er zijn wel verschillen te zien in huishoudsituatie. Zo is het aantal paren met kindgebonden budget afgenomen, wellicht als gevolg van de gunstige economische ontwikkelingen en het aantal éénoudergezinnen is daarentegen toegenomen door de invoering van de ALO-kop. 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.

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, dat het aantal kinderen waarvoor kinderbijslag en kindgebonden budget wordt betaald in de EU en buiten Europa licht is afgenomen evenals het uitgekeerde bedrag.

Er is in 2016 op de BES-eilanden voor ruim 1,8 miljoen euro aan Kinderbijslag verstrekt aan ruim 4 duizend kinderen. In 2017 is de vergoeding en het aantal kinderen licht gestegen en daarmee ook de Rijksuitgaven tot 2 miljoen euro.

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 ook onderzoek dat SZW zelf heeft uitgevoerd. Er is geen onderzoek verricht naar de doeltreffendheid van de kinderbijslagvoorziening BES omdat deze pas in 2016 is ingevoerd.
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 (AKW, WKB)
- en met een lagere bijdrage per extra kind in het gezin voor de lagere en middeninkomens (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 op de volgende punten: sanctiemiddel voor onrechtmatig schoolverzuim (5.2.4), blijk van waardering voor ouders met een zorgintensief kind (5.2.5), het verstrekken van een uitkerings- en inkomensonafhankelijke extra bijdrage zodanig vorm gegeven dat werken vanuit een uitkering lonender is (5.2.6) en de tegemoetkoming ouders als koopkrachtmiddel (5.2.7).

In paragraaf 5.3 is onderzocht in hoeverre de ingezette instrumenten (AKW, WKB) bijdragen aan de ontplooiingskansen van kinderen. Met behulp van de conclusies uit de vorige beleidsdoorlichting en die van recente rapporten over armoede en kinderen, is gepoogd 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. 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?

Bij de beantwoording worden ook gedragseconomische aspecten betrokken.

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). De beantwoording van deze vraag gebeurt op twee manieren. De eerste manier kijkt met behulp van zogenaamde equivalentiefactoren. Deze equivalentiefactoren maken inzichtelijk 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 en de doelmatigheid 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 een uitspraak worden gedaan 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 ten opzichte van het minimumbeleid 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[55] 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 WKB in kaart worden gebracht (tabel 2 en 3). Met 'kostendekkendheid' wordt bedoeld welk deel van de uitgaven aan kinderen wordt gedekt door de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Dit wordt uitgedrukt in een percentage. Door deze percentages te vergelijken langs de lijnen van inkomen, 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[56] om tot de kosten voor het kind te komen. Als

[55] CBS publicatie: equivalentiefactoren, 2018 (NB)
[56] Daaruit volgt dat naar mate het inkomen hoger is, verondersteld wordt dat de absolute uitgaven aan een kind eveneens toenemen.

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 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 van de kostendekkendheid toe voor ouders met één kind 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)[57]. Een gelijkblijvende kostendekkendheid zou betekenen dat de verhogingen in de kinderbijslag en kindgebonden budget gelijke tred houden met de toenemende daadwerkelijke kosten.

In zowel de kinderbijslag als het kindgebonden budget, worden de bedragen hoger naarmate een kind ouder wordt (paragrafen 4.3 en 4.4). Uit het overzicht in Tabel 2 blijkt dat de daadwerkelijke kosten van kinderen naarmate zij ouder worden niet in dezelfde mate oplopen. De systematiek van de Tegemoetkoming ouders 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 dalen iets voor kinderen in de leeftijd van 6-11 jaar en liggen maar een fractie hoger voor oudere kinderen.

Verder is uit tabel 2 af te lezen dat de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen voor alleenstaande ouders fors hoger is dan voor alleenverdieners en tweeverdieners. Het totale bedrag aan tegemoetkomingen kan voor alleenstaande ouders met een laag inkomen hoger uitkomen dan de kosten van kinderen; een kostendekkendheid van meer dan 100%.

De constatering dat alleenstaande ouders met een laag inkomen een hoger bedrag aan kindregelingen ontvangen dan hun uitgaven voor hun kinderen lijkt niet 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 (armoedeval) 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. 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*[58]	*Tweeverdiener*
Bijstand			
1 Kind (0-5 jaar)	153%		80%
1 Kind (6-11 jaar)	168%		93%

[57] Bij de midden 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.
[58] 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.

2026993 03698

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%
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 AKW en de WKB voor alleenstaande ouders is fors hoger dan voor alleen- en tweeverdieners als gevolg van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget.
- Voor alleenstaande ouders met een laag inkomen is de tegemoetkoming van de overheid meer dan kostendekkend.

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 tot 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 extra kinderen sterk af. Deze afname is sterker dan de daling van de kosten van een extra 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 bij lage inkomens 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*[93]	*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%

[93] 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.

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			
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 tot een modaal inkomen naarmate er meer kinderen zijn. Dit komt doordat de systematiek van het kindgebonden budget, met sterk aflopende bedragen voor extra kinderen, 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 AKW en WKB gezamenlijk 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. Dit komt omdat de afgeleide normatieve uitgaven lager liggen 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 tegemoetkomingen afneemt naarmate er meer kinderen in het gezin komen. De systematiek van het kindgebonden budget, met sterk aflopende bedragen voor additionele kinderen, sluit dus niet volledig aan bij de minder sterk aflopende daadwerkelijke kosten van een extra kind in het gezin. Ook ligt de kostendekkendheid voor alleenstaanden bij gelijk inkomen en gelijk aantal kinderen hoger dan die voor paren.

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

Ten behoeve van deze beleidsdoorlichting is onderzoek gedaan naar onder meer de ervaringen van ouders met de AKW en de WKB (Bijlage B Bouwstenenrapport). Dit onderzoek geeft geen eenduidig beeld over de mate waarin ouders de tegemoetkomingen gebruiken voor het opvangen van de kosten van hun kinderen, onderscheiden naar inkomen en/of gezinssituatie[60]. 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 andere veronderstellingen binnen de AKW en de WKB 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 door bijverdiensten of (recht op) studiefinanciering van het 16- en 17 jarige kind die de draagkracht van het gezin vergroten (5.2.2)
- 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 Tegemoetkoming ouders óók een middel zijn om:

- een sanctie op te leggen wegens schoolverzuim van een 16- of 17-jarige dat aan de ouder te verwijten is door de AKW stop te zetten. De effectiviteit hiervan is in de beleidsdoorlichting 2013 onderzocht (5.2.5).
- Een middel om een blijk van waardering te geven voor de zorg aan huis van een zorgintensief kind (dubbele AKW) (5.2.6) en,
- en is de ALO-kop zodanig vorm gegeven dat werken vanuit een uitkering lonend blijft (ALO-kop, onderdeel van de WKB). Dit is onderzocht in de evaluatie WHK, de conclusie is opgenomen in paragraaf 5.2.7.

De hoogte van de bedragen van de AKW en de WKB kunnen ook als koopkrachtmiddel gebruikt voor het verhogen van de generieke koopkracht van gezinnen (5.2.8)

[60] Bouwstenenrapport bijlage B

2026993 03698

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. Wel is de systematiek en de omvang van de ouders die dit betreft kort 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. Van een kleine groep van circa 20.000 ouders met een laag- of middeninkomen is in 2016 een verzoek om WKB afgewezen of stopgezet, enkel vanwege het feit dat zij te veel vermogen hebben.

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 het 16 of 17 jarige kind 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 het recht op AKW en WKB. 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. Boven een bepaalde bijverdiengrens werden kinderen geacht daarvan zelf de kosten voor levensonderhoud te kunnen betalen. Met de bijverdiengrens wordt ook in de huidige regeling beoogd om de 16/17-jarige die zelf genoeg bijverdient mede in de eigen kosten te laten bijdragen waardoor de betreffende ouders geen tegemoetkoming in de kosten van dat kind ontvangen.

Tegen de noodzaak van deze maatregel kan op verschillende manieren aangekeken worden. Zo zijn ouders tegenwoordig wettelijk verplicht de kosten van levensonderhoud en verzorging te betalen tot het kind de leeftijd van 18 jaar bereikt[61]. Het is de vraag of 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. Inkomsten van kinderen van bijstandsgerechtigde ouders worden bijvoorbeeld niet gekort op de bijstandsuitkering, kinderalimentatie (als bijdrage in de kosten van levensonderhoud en verzorging van de kinderen) daarentegen wel. De toegevoegde waarde van de bijverdiengrens wordt ook beperkt doordat het aantal kinderen dat meer verdient dan deze grens niet hoog zal zijn. De Leerplichtwet beperkt immers de meeste van deze kinderen in hun mogelijkheden om inkomsten uit arbeid te verdienen.

Een bijzondere groep vormen de jongeren die via een BBL-opleiding een duaal leertraject volgen en daarvoor een CAO conforme beloning ontvangen (4.6.). Ondanks dat de werkplek noodzakelijk is voor de opleiding en het kind daarmee een startkwalificatie verwerft, kan de tegemoetkoming van de ouders gestopt worden vanwege de hoogte van de stagevergoeding van het kind. Dit staat haaks op het inzetten van de AKW als sanctiemiddel om te zorgen dat kinderen een startkwalificatie halen (5.2.5).

Naast de bijverdiengrens zorgt ook het recht op studiefinanciering dat de AKW en de WKB wordt stopgezet. Dit betreft 16- of 17 jarigen (en in een enkel geval een 15-jarige) die zich inschrijven voor een HBO/WO vervolgopleiding. Deze kinderen worden geacht daarmee in voldoende mate in hun (studie)kosten te kunnen voorzien, waardoor de noodzaak om de ouders een tegemoetkoming te geven in de kosten van hun kinderen is komen te vervallen. Naast een studielening kunnen studenten een (van de ouders) inkomensafhankelijke bijdrage krijgen die omgezet wordt in een gift bij afstuderen binnen 10 jaar. De student mag onbeperkt bijverdienen. Dit onderwerp is op verschillende momenten aan de orde geweest in de Tweede Kamer, maar moties met het verzoek de betreffende regelingen aan te passen hebben telkens geen meerderheid gehaald.[62]

Voor alleenstaande ouders met een laag inkomen is het bedrag aan AKW en WKB, inclusief ALO-kop dermate hoog dat het vooruitzicht dit bedrag kwijt te raken een prikkel kan zijn om het kind (nog) geen HBO, WO of BBL opleiding te laten volgen (een MBO opleiding heeft immers niet dit effect) of de verdiensten met een bijbaan in

[61] Van 18-21 jaar zijn ouders en verzorgers onderhoudsplichtig voor de kosten van levensonderhoud en studie
[62] Recentelijk nog motie Bisschop, Kamerstukken II 2017/18, 34 775 XV, nr. 37.

2026993 03698

te perken. Vanuit de uitvoering en de burger bezien, worden deze uitzonderingsbepalingen als complex gezien. Dit wordt in Hoofdstuk 6 nader toegelicht.

Om een beter onderbouwde uitspraak te kunnen doen over de doeltreffendheid van de aanvullende (inkomens)voorwaarden is inzicht nodig in de mate waarin kinderen van 16 en 17 jaar die de bijverdiengrens overschrijden of recht hebben op studiefinanciering zelf met dat geld zorgdragen voor (een deel van) de kosten van hun opleiding en verzorging (ontplooiing), waardoor ouders die kosten niet meer hebben en de noodzaak voor het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten voor de ouders van die kinderen vervalt. Dit is niet nader onderzocht.

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

Er zijn verschillende situaties waarin ouders 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,
- kinderen van ouders die wonen in een geïsoleerd gebied, bijvoorbeeld op de Waddeneilanden, en
- kinderen die een bepaalde beroepsopleiding volgen die niet binnen een straal van 25 km te volgen is.

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, of er andere regelingen zijn om in de extra kosten te voorzien en in hoeverre de extra tegemoetkoming (daar bovenop) een bijdrage is in die extra kosten, is niet uitgebreid onderzocht. Er is geen informatie over de (mate van) kostendekkendheid van de extra kosten van kinderen in deze bijzondere situaties beschikbaar.

Uit een beknopt onderzoek onder ouders die dubbele kinderbijslag ontvangen wegens intensieve zorg blijkt dat ouders zelf aangeven dat zij dit geld gebruiken voor de extra kosten van hun kind[63].

5.2.4 Beperkte draagkracht alleenverdiener of alleenstaande met zorgintensief kind

Alleenstaande of alleenverdienende ouders[64] 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 eerder 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 de 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

[63] Bouwstenenrapport, blz 36

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

2026993 03698

schoolverzuim. De beleidsdoorlichting 2013 concludeert dat de effectiviteit van de kinderbijslag maatregel, aldus bezien, discutabel is. 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 onderdeel is van een breder palet aan maatregelen, is dat effect niet in harde cijfers uit te drukken. Het kabinet schreef in reactie op de beleidsdoorlichting aan de Tweede Kamer[65]:"Ten aanzien van de evaluatie van de kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen in de AKW kiest het kabinet ervoor deze te behouden. Deze keuze is ingegeven door de, door een meerderheid van leerplichtambtenaren benadrukte, preventieve werking (stopzetting kinderbijslag als dreigmiddel) van het instrument, en door de wens van het kabinet om jongeren met alle kracht te stimuleren hun schooldiploma te behalen." In de periode 2013-2017 is deze sanctiemogelijkheid zo'n 25 keer per jaar toegepast (4.5). Dit zijn vergelijkbare cijfers met het jaarlijks gemiddelde in de periode 2010-2012. De effectiviteit van deze maatregel is niet opnieuw onderzocht. Er is derhalve geen aanleiding om af te wijken van de conclusie uit de beleidsdoorlichting 2013: de effectiviteit is discutabel maar de leerplichtambtenaar blijft uitgaan van een preventieve werking van deze sanctiemogelijkheid.

In de periode 2013-2017 is deze sanctiemogelijkheid zo'n 25 keer per jaar toegepast (4.6). De ouder blijft recht houden op kindgebonden budget. 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, naast een bijdrage in de extra kosten, ook een niet-materiële doelstelling: het geven van een blijk van waardering voor de zorg voor een zorgintensief kind. Uit een enquêtevraag (bijlage A) 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 in de extra kosten die zij voor hun kind hebben. Zij geven dan ook aan het geld voor die extra kosten te benutten. Het is lastig om te bepalen in hoeverre met deze informatie geconcludeerd kan worden dat de bijdrage wordt ervaren als een blijk van waardering voor de zorg van het kind.

"Ik vind het gewoon heel goed dat het er is. Op die manier kunnen we hem toch iets extra's bieden. Want met één inkomen is het toch krapjes aan. En zeker met die medicatie en alles, dat zijn toch extra kosten die je zelf moet voorschieten."

(citaat uit: Bouwstenenrapport, blz. 36)

5.2.7 Overige doelen: extra ondersteuning voor alleenstaanden

De Tegemoetkoming ouders bestaat voor alleenstaanden sinds 2015 uit de AKW, het basisbedrag WKB en de ALO-kop. In combinatie met het gelijktijdig afschaffen van de 20%-aanvulling in de bijstand, het vervallen van de (aanvullende) alleenstaande-ouderkorting en een intensivering van de combinatiekorting is de introductie van de ALO-kop gemotiveerd vanuit de wens om de financiële belemmeringen om te gaan werken vanuit de bijstand weg te nemen zonder grote nadelige koopkrachteffecten voor alleenstaande ouders in de bijstand[66].

Om te zorgen dat de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder er niet teveel op achteruit zou gaan in koopkracht is de ALO-kop een fors bedrag geworden, waardoor zij bij lagere- en midden-inkomens méér vergoed krijgen dan de kosten van kinderen. Hierbij kan opgemerkt worden dat kinderen van alleenstaande ouders met een bijstandsuitkering een extra kwetsbare groep vormen, die volgens het SCP meer risico lopen om in armoede op te groeien (zie hierna bij 5.3.1). Het invoeren van de ALO-kop heeft geen relatie met mogelijke extra kosten die alleenstaande ouders hebben, wel met een lagere verdiencapaciteit dan een paar met kinderen.

Alleenstaand volgens de bijstand en volgens de Awir: het partnerbegrip

Bij het invoeren van de ALO-kop èn het afschaffen van de 20% norm in de bijstand kwamen een aantal groepen bijstandsgerechtigde alleenstaande ouders, niet in aanmerking voor de ALO-kop. De WKB is een toeslag, die door de Belastingdienst/Toeslagen wordt uitgevoerd en waarop het partnerbegrip van de wet Awir van

[65] TK, 5, brief van 9 september 2013

[66] Zie: conclusie Evaluatie WHK (bijlage A)

toepassing is. De bijstand hanteert een andere definitie van alleenstaande, gebaseerd op behoefte en draagkracht waarbij de individuele materiële omstandigheden doorslaggevend zijn. Sommige groepen alleenstaande ouders hebben daardoor op basis van de wet Awir wèl een (toeslag)partner en komen niet in aanmerking voor de ALO-kop. Het betreft onder andere de ouder die een huishouden (voordeurdelers) deelt en de ouder wiens huwelijkspartner in een inrichting of een gevangenis verblijft. Op verzoek van de Eerste kamer zijn deze situaties nader gemonitord en in de evaluatie WHK is dit nader beschreven. Conclusie is dat deze groepen alleenstaanden niet vaker een beroep doen op bijzondere bijstand en dat dit niet tot (inkomens)problemen leidt[67].

5.2.8 Neveneffect: de Tegemoetkoming ouders als koopkrachtmiddel

In de praktijk gebruikt de overheid de kinderbijslag en het ~~kindgebondenbudget~~kindgebonden budget óók om invloed uit te oefenen op de koopkrachtplaatjes voor gezinnen met kinderen. Als de koopkracht van gezinnen achterblijft, door economische ontwikkelingen of (belasting)maatregelen die doorwerken in het besteedbaar inkomen van gezinnen, is dit één van de knoppen waar de overheid aan kan draaien. In dergelijke gevallen staat een verhoging van de Tegemoetkoming ouders los van het doel: het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. De doeltreffendheid van het gebruik van deze koopkrachtknoppen is niet onderzocht.

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

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 onderzoeksvragen van de beleidsdoorlichting van artikel 10 in 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 een notitie opgesteld[68] 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 het grootst is voor kinderen uit bijstandsgezinnen, kinderen uit eenoudergezinnen en/of kinderen met een niet-westerse achtergrond.

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[69]. 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

[67] Zie Kamerbrief 12 februari 2018, "Monitor alleenstaande ouders, ALO-kop en bijzondere bijstand"
[68] SCP: armoede onder kinderen: een probleemschets, februari 2017
[69] Nationale Ombudsman: Alle kinderen kansrijk, 5 december 2017

Kinderombudsman dat kinderen en jongeren die leven 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[70]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. Eén van de vragen die in het advies beantwoord is, betreft de vraag naar de invloed van de financiële positie van ouders met een laag inkomen op de investering in en ontwikkeling van hun kinderen. In het advies wordt opnieuw verwezen naar het aantal kinderen dat in armoede leeft (378.000, bron SCP 2014). Daarnaast wordt een groep kinderen onderscheiden die langdurig in armoede leeft (125.000, bron CBS 2014) en wordt gewezen op een 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 is 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 vond 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 dat de meeste huishoudens de kinderbijslag doorgaans niet nodig hebben voor de reguliere uitgaven. "Ouders zeggen in alle gevallen dat de KB een bescheiden tegemoetkoming is in de kosten van kinderen. Ouders gebruiken KB 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."

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".

[70] SER-advies: Opgroeien zonder armoede, maart 2017

De onderzoekers 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 geven aan 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 éénduidige definitie is er niet. Dit maakt het niet mogelijk om een uitspraak te doen over de doeltreffendheid (zie ook 8.3 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 (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).

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 doelmatiger is dan voor ouders met hogere inkomens in het leveren van een bijdrage aan de ontplooiingskansen van kinderen.

5.4 Bestedingseffecten van gelabeld overheidsbudget

In de Kamerbrief met de opzet voor de beleidsdoorlichting van artikel 10 is aangegeven dat er voor de beantwoording van de onderzoeksvragen ook naar gedragseconomische aspecten gekeken zou worden. Er bleek weinig tot geen informatie beschikbaar om een antwoord te kunnen geven op de vraag of het doeltreffend is om door middel van een "doel-uitkering" een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van kinderen, zonder verplichting om het uit te geven aan dit doel. In hoeverre zijn deze middelen méér dan generieke koopkracht en gaat er een prikkel van uit om dit geld ook daadwerkelijk uit te geven aan de kinderen? Met een gedragseconomisch onderzoek naar de bestedingseffecten van gelabeld overheidsbudget is antwoord op deze vraag gezocht (Bijlage C). Uit dat onderzoek blijkt dat.... PM aanvullen

5.5 Samenvatting en conclusies

Met behulp van equivalentiefactoren is in paragraaf 5.1 per inkomenscategorie gekeken naar de mate waarin 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 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 en voor alleenstaanden met een laag inkomen zelfs meer dan kostendekkend is.

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 sterker afloopt dan de daadwerkelijke kosten van een extra kind in het gezin. De kostendekkendheid van de tegemoetkoming daalt hierdoor voor huishoudens met een lager inkomen maar ook bij alleenstaande ouders tot een modaal inkomen wanneer er meer kinderen zijn (voor alleenstaande ouders mede veroorzaakt door de alleenstaande ouderkop die onafhankelijk is van het aantal kinderen).
- 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 verband houden met de draagkracht van het gezin of de extra kosten van kinderen in bepaalde situaties 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;

- 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 van deze voorwaarde(n) is niet onderzocht door onderzoek te doen naar de kosten van ouders voor kinderen, die de bijverdiengrens overschrijden, een BBL stage doen of studeren aan het HBO/WO en recht hebben op studiefinanciering. Daarbij is opgemerkt dat het verlies van een fors bedrag, met name voor alleenstaande ouders met een laag inkomen, een prikkel kan zijn om het kind niet te laten studeren, niet een BBL-opleiding te laten volgen en ook niet teveel te laten (bij)verdienen.

- En de mate waarin de AKW rekening houdt met de extra kosten van een uitwonende kind wegens scholing of ziekte of gebrek 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) en/of aanvullend zijn op andere regelingen die een tegemoetkoming geven in die extra kosten. 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 van kinderen met intensieve zorg geven aan dat zij dit geld besteden aan de extra kosten voor hun kind.

- De AKW+ wordt 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 dreigmiddel wordt ervaren. Het kabinet heeft er daarom destijds voor gekozen de mogelijkheid tot het stopzetten van de AKW als sanctiemiddel te handhaven.

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

In een beperkt onderzoek onder ouders met een kind dat intensieve zorg nodig heeft, geven zij aan dat zij tevreden zijn met de extra bijdrage in de kosten van hun kind. Dit kan een aanwijzing zijn dat zij de bijdrage ervaren als "blijk van waardering" voor die zorg.

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 achtergrond van de invoering van de ALO-kop ligt in het lonender maken van werken vanuit een uitkeringssituatie: verbetering van de situatie waarin alleenstaanden een extra tegemoetkoming uit de bijstand kregen. De effectiviteit hiervan is onderzocht in de evaluatie WHK. Daaruit blijkt dat de armoedeval voorkomen wordt, doordat het meer lonend is om te werken vanuit een uitkeringssituatie en dat de WHK wat dat betreft doeltreffend is. Deze conclusie is gebaseerd op een vergelijking ten opzichte van de situatie met een tegemoetkoming in de bijstand. Daarnaast is de koopkracht van deze groep alleenstaande ouders behouden. Het heeft bovendien niet geleid tot een extra beroep op bijzondere bijstand voor de groep bijstandsgerechtigde "alleenstaanden" die geen recht op ALO-kop kregen.

Hiernaast worden de AKW en WKB door de overheid als generiek koopkrachtmiddel ingezet. Dit is een neveneffect van deze regelingen (5.2.7).

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 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 niet worden aangegeven. 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. 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 doelmatiger is dan de kinderbijslag in het leveren van een bijdrage aan de ontplooiingskansen van kinderen.

Tot slot zijn er aanwijzingen dat het geven van een tegemoetkoming "labellen" van de Tegemoetkoming ouders "voor kinderen" >>>> (PM)
Dit effect is niet eerder onderzocht (5.8).

Hoofdstuk 6 De uitvoering van artikel 10 Tegemoetkoming ouders

In dit hoofdstuk staan de uitvoering van de WKB en de AKW centraal: zijn er knelpunten in de uitvoering van de regelingen van artikel 10 Tegemoetkoming ouders en welke ontwikkelingen zien we over de periode 2013-2017? De ervaringen van de uitvoerders en van ouders zijn onderzocht, om een beeld te krijgen van ervaren knelpunten in de uitvoering en om te bezien of er aanknopingspunten zijn voor verbeteringen en/of vereenvoudiging van beide regelingen.
Het hoofdstuk begint met een overzicht van de uitvoeringskosten van beide regelingen (6.1) waarna de doeltreffendheid van de uitvoering onderzocht wordt aan de hand van:

- de toekenningssystematiek en het niet-gebruik van de AKW en de WKB (6.2),
- en binnen de toekenningssystematiek van de WKB, in de vorm van een voorschot: het (tijdig) doorgeven van veranderingen en het verrekenen van het voorschot (6.2.1) wat tot een terugvordering of nabetaling kan leiden.

Vervolgens worden enkele bijzondere, complexere, uitvoeringssituaties onder de loep genomen (6.3):

- de uitvoering van de AKW en de WKB als de ouder en/of het kind in het buitenland woont (6.3.1) en
- het recht op AKW en WKB bij echtscheiding (6.3.2) en
- de uitvoering van de aanvullende eisen aan 16- en 17 jarigen (6.3.3)

In paragraaf 6.4 zijn de conclusies van het onderzoek naar de ervaringen van ouders met de uitvoering van de AKW en WKB opgenomen.
De uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+ is nader onderzocht (6.5) en ook de ervaringen van ouders die dubbele kinderbijslag ontvangen zijn beschreven (6.5.1).
Tot slot is er aandacht voor handhaving en fraudebestrijding (6.6) binnen de AKW (6.6.1) en de WKB (6.6.2) en de ontwikkelingen over de periode 2013-2017.
Voor het beantwoorden van de vraag naar de doeltreffendheid van de uitvoering van de AKW en de WKB is gebruik gemaakt van het Bouwstenenrapport (bijlage B) waarin de uitvoering, maar ook ouders bevraagd zijn op ervaren knelpunten.

6.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE-vraag

13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Kamerbriefvraag

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

6.1 De uitvoeringskosten

De beleidsdoorlichting onderzoekt in dit hoofdstuk mogelijke knelpunten in de uitvoering, maar doet geen onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoerende instanties: de AKW door de SVB en de WKB door de Belastingdienst. Daar zijn andere instrumenten voor zoals de beleidsdoorlichting (artikel 11) van de Wet SUWI voor de SVB uitvoeringspraktijk[71] en het IBO Belastingdienst[72], waarin gekeken is naar de uitvoering van de Toeslagen.

Hieronder volgt een globaal inzicht in de omvang van de uitvoeringskosten gerelateerd aan de uitkeringslasten. De SVB heeft geen aparte cijfers van de uitvoeringskosten voor de dubbele AKW en de AKW+. De uitvoeringskosten voor de uitvoering van de AKW en WKB voor rechthebbenden met een buitenlandcomponent zijn apart opgenomen en in paragraaf 6.3 beschreven. Vanwege de complexiteit in de vaststelling van het recht en anticumulatie met andere gezinsbijslagen is dit een situatie die extra uitvoeringskosten met zich meebrengt.

[71] Van beheersing naar veerkracht, evaluatie en beleidsdoorlichting SUWI 2007-2014, Panteia, augustus 2015
[72] IBO belastingdienst: samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties, april 2016

Tabel 1 Uitvoeringskosten AKW en WKB – referentiejaar 2016

Regeling	Uitvoeringskosten	% van de uitkeringslasten	kosten per ontvangend huishouden per jaar
SVB (uitvoerder)			
AKW (2016)*	€ 65.000.000	1,98%	€ 34
TOG (2013/2014)	€ 3.100.000	10,9%	€ 109
	WKB	WKB	WKB
Bd/T	€ 35.000.000	1,87%	€ 44
WKB buitenland – SVB in opdracht van Bd/T	€ 5.000.000	32,3%	€ 521 Kinderen: 12.936 Gerechtigden: 9.737

*Er is geen apart overzicht beschikbaar van de uitvoeringskosten van de dubbele AKW en de AKW+

6.2 De uitvoering van de AKW en de WKB: toekenningssystematiek en niet-gebruik

In deze paragraaf wordt de uitvoering beschreven, die verband houdt met het toekennen van de AKW en de WKB. Waar mogelijk zijn de ontwikkelingen over de periode 2013-2017 daarin meegenomen samen met de ervaringen van ouders en uitvoerders, met het oog op mogelijke knelpunten in de uitvoering. In het verlengde van de toekenningssystematiek is ook het niet-gebruik van de regelingen onderzocht.

AKW. De AKW is een vaststaand inkomensonafhankelijk bedrag, dat achteraf per kwartaal verstrekt wordt. In de meest voorkomende situatie hoeft er alleen voor het eerste kind kinderbijslag aangevraagd en vastgesteld te worden. Bij het tweede en de volgende kinderen wordt de kinderbijslag automatisch toegekend op basis van signalen die de SVB ontvangt uit de Basis Registratie Personen (BRP). Als sprake is van de geboorte van een kind in het buitenland en iemand is rechthebbende op grond van de Europese verordening of een verdrag dan moet de AKW altijd worden aangevraagd.

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. Dat betreft onder meer kinderen van wie de ouders niet voldoen aan de onderhoudseis. Dat gaat uitzonderlijke situaties, waarin het kind niet tot het huishouden behoort.

Met opmerkingen [redacted]: Dit is geen niet-gebruik, maar gewoon "geen recht".

De kinderbijslag wordt toegekend aan de rechthebbende ouder 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. Vrijwel alle eerste aanvragen zijn digitaal en worden geautomatiseerd afgehandeld. Uit een eenmalige querie, uitgevoerd door de SVB over de 1e helft van 2018, blijkt dat van het aantal nieuwe aanvragers het merendeel vrouw is. De "aanvrager" van de AKW is tevens de WKB-gerechtigde. Wanneer ouders uit elkaar gaan is het de "aanvrager" die recht krijgt of houdt op WKB.

Geslacht	Aantal	Percentag
Man	13804	28,2%
Vrouw	35121	71,8%
Totaal	48925	100,0%

Als de ouders er onderling niet uitkomen wie de aanvrager wordt, dan maakt de SVB het bedrag over aan de verzorgende ouder. De kinderbijslag kan, in het geval van co-ouderschap ook gesplitst uitbetaald worden. Dit kan niet geautomatiseerd.

De toekenning van de AKW wordt door de SVB voor nationale gevallen ervaren als een eenvoudige regeling, zonder grote knelpunten. De voornaamste afhankelijkheid is de kwaliteit van gegevens in de BRP, te denken valt aan het woonadres. Wat betreft geboorte van kinderen is het BRP nagenoeg foutloos. Dat betekent ook dat er nauwelijks sprake is van onbewust niet-gebruik van AKW[73].

WKB. De WKB kent een voorschotsystematiek en wordt maandelijks vooraf uitbetaald. 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

[73] Bouwstenenrapport, blz.17

(tabel 2). Burgers die de toeslag zelf aanvragen doen dat eveneens op basis van een geschat inkomen. In het bericht van de SVB dat de ouder krijgt bij de geboorte van het eerste kind staat vermeld dat de geboorte is doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen en dat er een mogelijk recht op kindgebonden budget bestaat.

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
Er zit een trendbreuk 2014/2015 in. Dat is óf de ALO-kop, óf de meetmethode icm de conversie 2012.
Voorstel 2013/2014 weglaten

Aandachtspunt: de groepen zijn qua volume niet vergelijkbaar.

Ontwikkelingen. Voor de lagere inkomens geldt dat zo'n 70% van de ouders WKB automatisch krijgen toegekend. Voor de hogere inkomens geldt dat zo'n 25% van de burgers WKB automatisch krijgen toegekend.

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 De WKB wordt met name voor de lagere inkomens veelal automatisch toegekend. De midden en hogere inkomens moeten de WKB vaker zelf aanvragen.

De Belastingdienst/Toeslagen heeft een nadere analyse gemaakt van de groepen waar het om gaat. De verschillen in huishoudens zijn groot: binnen de groep éénouder-huishoudens heeft vrijwel iedereen recht (96%), met daarbij een niet-gebruik van bijna 6%. Binnen de groep tweeouder-huishoudens heeft maar één op de drie huishoudens daadwerkelijk recht op WKB, met gelijktijdig een veel hoger niet-gebruik. Van deze groep van 16% niet-gebruikers (83.000) heeft ongeveer 1/3 een beperkt financieel belang (minder dan € 20 per maand).

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

1-persoons-huishoudens			2-persoons-huishoudens[74]		
populatie obv Akw	337.000		populatie obv Akw	1.579.000	
0-recht	-12.000	*)	0-recht	-1.059.000	*)
Wkb populatie	325.000	96%	Wkb populatie	520.000	33%
heeft toeslag	306.000		heeft toeslag	437.000	
niet-gebruik	19.000	5,8%	niet-gebruik	83.000	16,0%
(wv minder € 240	200		(wv minder € 240 p/j)	26.000	

Met opmerkingen : Regel onder tabel weglaten

*) 0-recht: wel recht op Akw, maar geen feitelijk recht op Wkb als gevolg van hoog inkomen of vermogen

Het niet-gebruik van de WKB zal voor een deel samenhangen met de toekenningssystematiek, waardoor de ouder in 40% van de gevallen de toeslag zelf moet aanvragen. Zonder veldonderzoek zijn er geen harde conclusies te trekken. Eerder onderzoek wijst in de richting van[75]:

- benodigde inspanning (gedoe) versus verwacht toeslagbedrag (financieel belang);
- bij gering financieel belang lijkt er sprake van risico-mijding (voorkomen terugbetalingen);
- bij midden inkomens: door onvoldoende nauwkeurig inzicht in eigen financiële positie of de regelgeving wordt de kans op toeslag onderschat (inkomens-stabiliteit, aftrekposten);
- Daarbij geldt dat er een omgekeerd verband is tussen aandeel recht en niet-gebruik. Groepen met veel rechthebbenden hebben een relatief laag niet gebruik en omgekeerd. Attendering en stimulans vanuit referentie-groep lijkt daarmee een factor.

Met opmerkingen SEO niet citeren, ik weet niet hoe letterlijk het daar stat.

Zonder veldonderzoek zijn er geen harde conclusies te trekken over de overige oorzaken, maar de uitkomsten wijzen in de richting van:

Bij de Wkb is vooral het verschil tussen éénouder- en tweeouder-huishoudens opvallend (tabel 4). Mogelijk is dat door:

- de hogere gemiddelde draagkracht is de gemiddelde toeslag voor de tweeouder-huishoudens

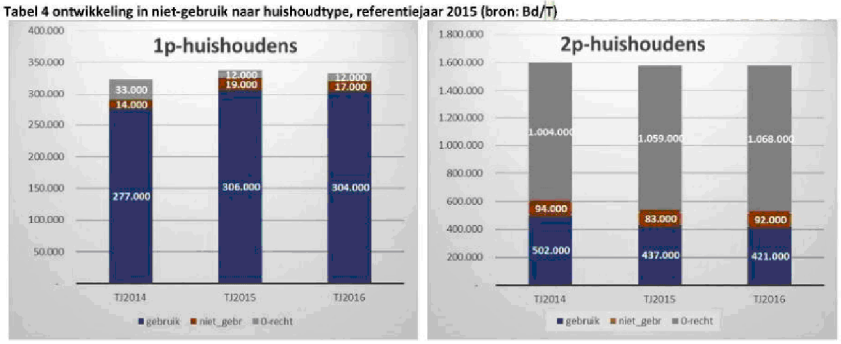
Met opmerkingen
Dat heeft waarschijnlijk te maken met:
- **door** de hogere ...

[74] Bd/T: de tabellen zijn gebaseerd op het Akw-recht over juli 2015, alsmede de ultimo maart 2018 beschikbare definitieve inkomens en vermogens omtrent belastingjaar 2015.
[75] Onderzoek naar niet-gebruik inkomensondersteunende maatregelen, SEO, 2011

een stuk lager en omgekeerd die van éénouder-huishoudens een stuk hoger door de Alo-kop (financieel belang);

- ook bij andere onderzoeken scoren tweeouder-huishoudens lager: goed zicht op het totale fiscale huishoudinkomen inclusief alle aftrekposten lijkt een beperkende factor;
- omgekeerd: bij wisselingen in het huishouden (van twee naar éénouder) ontstaat er meer aandacht voor de financiële situatie, al dan niet door ondersteuning vanuit de maatschappelijke omgeving; zeker als er sprake is van samenloop met andere toeslagregelingen, wordt het recht eerder geeffectueerd (inzicht financiële positie, inspanning).

Tabel 4 ontwikkeling in niet-gebruik naar huishoudtype, referentiejaar 2015 (bron: Bd/T)



Met opmerkingen
Tabel aangepast met afgeronde aantallen (en update van de 2016 cijfers).

Ontwikkelingen. Uit de nadere analyse van het niet-gebruik blijkt dat het vooral de mensen in de iets hogere inkomenscategoriën (modaal tot 2x modaal) betreft die een bedrag tussen de 100 en 499 per jaar zouden ontvangen. De lagere inkomens hebben recht op hogere bedragen en krijgen de WKB doorgaans automatisch toegekend wat de kans op niet-gebruik verkleind. 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.

~~De Belastingdienst/Toeslagen geeft aan dat het niet-gebruik van de WKB niet het gevolg is van knelpunten in de uitvoering die voortkomen uit het proces van (al dan niet automatisch) toekennen van WKB.~~ Nadere analyse van de oorzaak van niet-gebruik is wenselijk om inzicht in de achtergronden hiervan te vergroten en mogelijk verbeteringen te kunnen doorvoeren.

Met opmerkingen : Dubbele ontkenning, suggestie: hele zin weglaten

6.2.1 De uitvoering van de WKB: doorgeven van veranderingen en het verrekenen van het voorschot

De WKB wordt verstrekt op basis van een geschat inkomen van de WKB-ontvanger en diens partner. 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 ongewijzigde definitieve vaststelling, een nabetaling of een terugvordering. Veranderingen in het inkomen en/of de huishoudsituatie dienen zelf doorgegeven te worden, zodat de hoogte van de toeslag aangepast kan worden.

Om ~~-~~nabetalingen of terugvorderingen zoveel mogelijk te voorkomen is het belangrijk dat het voorschot zo nauwkeurig mogelijk verstrekt wordt. Het is daarom belangrijk dat wijzingen in het inkomen, het vermogen of de huishoudsamenstelling (zoals bijvoorbeeld een scheiding) snel worden doorgegeven aan de Belastingdienst/Toeslagen. Het snel doorgeven van wijzigingen zorgt ervoor dat ouders de juiste toeslag ontvangen en achteraf mindersnel worden geconfronteerd met terugvorderingen.~~Het tijdig doorgeven van wijzigingen in het inkomen door de ontvangende ouder helpt daarbij. Naast inkomen is het vermogen van belang. Als het vermogen boven de vermogensgrens komt vervalt het recht op WKB. Daarom dienen de ontvangers óók wijzigingen hieromtrent snel door te geven. Tot slot moeten ouders in het geval van scheiding dit zelf doorgeven, evenals wanneer zij gaan samenwonen en daarbij een samenlevingscontract sluiten. Omdat er bij scheiding recht kan ontstaan op de ALO-kop, een fors bedrag, dan wel deze vervalt, in het geval van

~~samenwonen, geldt ook hiervoor dat het belangrijk is dat dit snel wordt doorgegeven.~~ Het aantal nabetalingen, terugvorderingen en de hoogte er-van wordt door de Belastingdienst en SZW gezamenlijk gevolgd.~~gemonitord.~~

De voorschotsystematiek kan leiden tot terugvorderingen en als gevolg daarvan ook tot inkomensonzekerheid en schuldenproblematiek. Wanneer de Belastingdienst/Toeslagen het voorschot automatisch vertrekt gebeurt dit op basis van het geschatte inkomen van de ouder waarover de Belastingdienst/Toeslagen al beschikt. Voor sommige ouders blijkt het schatten van het inkomen trouwens lastig te zijn.~~de bij hen bekende inkomensgegevens.~~ Het tijdig doorgeven van wijzigingen door de ouder is van belang ~~voor de Belastingdienst/Toeslagen een knelpunt~~ voor het zo nauwkeurig mogelijk ~~schatten en~~ verstrekken van het voorschot. Zie voor de ontwikkelingen 2013-2017, hierna tabel 4. In die tabel wordt een indruk gegeven van de omvang en de ontwikkelingen van de terugvorderingen en nabetalingen van de WKB voor verschillende inkomenssituaties, onderscheiden naar 1- en 2-oudergezinnen. De Belastingdienst/Toeslagen ervaart geen knelpunten die verband houden met de uitvoering van het berekenen en verstrekken van het voorschot en het vaststellen van het definitieve recht~~, inclusief nabetalingen~~.

Tabel 4 % verrekening bij definitief toekennen (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-persoons hh	€ 1-100 (terugvordering)	3,7%	3,7%	7,7%	9,3%
	€ 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. Het gemiddelde bedrag van de terugvorderingen laat een dalende tendens zien.

~~Het schatten van het inkomen door de Belastingdienst en door ouders en het tijdig doorgeven van veranderingen, zodat het voorschot kan worden bijgesteld blijft lastig.~~

Met opmerkingen Zin komt een beetje uit de lucht vallen.

6.3 Bijzondere uitvoeringssituaties

In zijn algemeenheid worden de AKW en de WKB door de uitvoerders als goed uitvoerbare regelingen ervaren. Uitzondering daarop is de uitvoering van de regelingen in een aantal bijzondere situaties die de uitvoering een stuk complexer maken. Deze situaties zijn in de volgende paragrafen beschreven.

6.3.1 de ouder en/of het kind woont in het buitenland

Ouders die naar het buitenland gaan of ouders die uit het buitenland komen en hier werken, kunnen recht hebben op kinderbijslag en kindgebonden budget. Dit worden de buitenlandsituaties genoemd of de uitvoering met een internationale component. De uitvoering van de AKW en de WKB wanneer ouder en/of kind in het buitenland woont is enerzijds gebaseerd op de nationale wetgeving en anderzijds op Europese regelgeving en op bilaterale verdragen die Nederland heeft afgesloten. In Hoofdstuk 4 staat een overzicht van de ontwikkelingen van het volume en het uitgekeerde bedrag (export) onderscheiden naar EU-landen en de overige (verdrags)landen. In deze paragraaf volgt een beschrijving op hoofdlijnen gevolgd door de conclusies uit het bouwstenenrapport[76], waarin de buitenlandsituaties als knelpunt worden benoemd.

[76] Bouwstenen voor beleidsdoorlichting en evaluatie WHK, de Beleidsonderzoekers, juni 2018

Er bestaat recht op gezinsbijslag voor hetzelfde kind in zowel Nederland als in het buitenland; als recht preferent is in Nederland betaalt Nederland uit en vult het buitenland aan; als recht preferent is in het buitenland, betaalt het buitenland uit en vult Nederland aan. De buitenlandsituaties, gaan niet zozeer over 'export van geld naar het buitenland', maar over "samenloop met recht in het buitenland". De rechthebbende en het kind kunnen zowel in het buitenland als in Nederland verblijven, en de betaling kan naar het buitenland zijn, maar ook naar Nederland.

Binnen Europa wordt door de Europese verordening[77] het recht op gezinsbijslag gecoördineerd. Nederland heeft drie regelingen die vallen binnen de definitie van de gezinsbijslag: de Kinderbijslag, het Kindgebonden budget en de Kinderopvangtoeslag. De coördinerende functie van de verordening houdt in dat als een klant in twee verschillende landen recht heeft op gezinsbijslag, er door middel van aanwijsregels bepaald wordt welk land de gezinsbijslag als eerste uitbetaalt. Het andere land vult aan tot de hoogte waarop de klant recht heeft in dat land. Dit heet 'anticumulatie', letterlijk het tegengaan van opstapeling van rechten. Zo lopen burgers geen rechten mis, maar krijgen ze ook niet dubbel. In het bouwstenenrapport[78] staat uitgebreid beschreven wanneer er samenloop is met een ander land doordat de ouder of het kind in het buitenland woont of werkt. De aanwijsregels op hoofdlijnen:

- Een persoon kan altijd maar in één land verzekerd zijn.
- Internationale samenloop ontstaat doordat twee verzorgers in verschillende landen verzekerd zijn voor één kind
- Als één van beide verzorgers werkt, gaat het land waar gewerkt wordt voor en vult het andere land aan
- Als beide verzorgers werken in verschillende landen, gaat het land waar het kind woont voor

Voorbeeld:
Verzekerde komt uit Polen en werkt en verblijft in Nederland. Zijn partner en kinderen wonen nog in Polen. Zijn partner werkt niet, verzekerde kan aantonen dat hij de kinderen in Polen onderhoudt. Er is in Polen recht op gezinsbijslag. Nederland betaalt als eerste uit en de klant krijgt van de SVB de AKW en van de Belastingdienst Toeslagen de WKB. De SVB meldt de hoogte van het bedrag aan Polen zodat de Poolse aanvulling berekend kan worden.

De partner in Polen is gaan werken. Daardoor verandert het voorrangsland van Nederland naar Polen. Polen betaalt de Poolse kinderbijslag als eerste uit, de SVB ontvangt van de Belastingdienst het bedrag aan kindgebonden budget waar de klant recht op heeft, berekent de eventuele Nederlandse aanvulling en betaalt het bedrag van de aanvulling uit aan de klant.

Bij de wijziging verandert de betaling aan de klant van de WKB: van vooraf per maand door de belastingdienst toeslagen, ontvangt de verzekerde de aanvulling (inclusief WKB) achteraf per kwartaal van de SVB. Als de wijziging met terugwerkende kracht heeft plaats gevonden, vordert Bd/T de tot dan toe betaalde WKB terug en betaalt de SVB de aanvulling met maximaal 1 jaar terugwerkende kracht uit.

Nederland heeft met een aantal landen waarin het recht van de EU niet geldt, bilaterale verdragen over de sociale zekerheid gesloten. Buiten de EU kan uitsluitend recht op gezinsbijslag bestaan als dit in een dergelijk verdrag is bepaald. Daarnaast geldt dat als het verdrag dit toestaat de hoogte van de gezinsbijslag op basis van het zogenoemde woonlandbeginsel wordt aangepast aan de koopkracht van het desbetreffende land.

Voorbeeld
Verzekerde komt uit Marokko en woont hier met een kind. Een ander kind woont nog bij zijn partner in Marokko. Zijn partner werkt niet. Omdat verzekerde het kind in Marokko aantoonbaar onderhoud, ontvangt hij ook AKW voor het kind in Marokko. In het verdrag met Marokko is afgesproken dat kinderbijslag voor een kind dat in Marokko woont naar Marokko wordt overgemaakt. De kinderbijslag wordt daarom gesplitst: de AKW voor het kind hier wordt naar verzekerde in Nederland overgemaakt, de AKW voor het kind in Marokko naar de

[77] Verordening (EG) nr. 883/2004
[78] Bouwstenen voor beleidsdoorlichting en evaluatie WHK, de Beleidsonderzoekers, juni 2018

2026993 03698

partner in Marokko. Voor de WKB geldt hetzelfde. De SVB voert de gesplitste betaling voor de Belastingdienst uit omdat de WKB in principe maar naar één rekeningnummer mag worden overgemaakt.

De vaststelling van het recht en de uitbetaling van het recht
Er is een verschil tussen de vaststelling van het recht en wat de klant daadwerkelijk krijgt uitbetaald. Dat heeft te maken met de hierboven genoemde anticumulatie. Het uitvoeringsproces bestaat in hoofdzaak uit drie stappen: vaststelling van het recht, vaststelling van het uit te keren bedrag en betaling.[79] De SVB heeft de functie van verbindingsorgaan en stelt vast, in samenspraak met het zusterorgaan in het buitenland, welk land voorrang heeft met uitbetalen en welk land aanvult. Als het buitenland voor gaat, berekent de SVB de anticumulatie van de gecombineerde Nederlandse kindregelingen, de gezinsbijslagen. Als Nederland voor gaat, betaalt de SVB de AKW uit en de Belastingdienst/Toeslagen het kindgebonden budget ~~de WKB~~ en de KOT.

De rolverdeling tussen de SVB en de Belastingdienst/-Toeslagen is voor de burger soms diffuus. De SVB is verbindingsorgaan en onderhoudt in die rol de contacten met de buitenlandse zusterorganen. Daarnaast stelt de SVB de verzekering vast en het recht op AKW.

Het recht op kindgebonden budget ~~WKB~~ wordt door de Belastingdienst/Toeslagen vastgesteld. Hiervoor is ook het inkomen en de partner in het buitenland van belang. De SVB heeft in sommige situaties kennis van het bestaan van een (ex-)partner in het buitenland, die niet in alle gevallen ook als partner voor toeslagen kan worden aangemerkt.~~is in de zin van de Wet Awir.~~ De SVB geeft in een dergelijk geval een signaal af aan de Belastingdienst/Toeslagen, die vervolgens zelf onderzoek moet doen naar de mogelijke aanwezigheid van een partner en diens inkomen. De Belastingdienst/Toeslagen baseert zich voor de aanwezigheid van een partner in principe op gegevens uit de BRP.

Met opmerkingen [ ]: Dit moet ik nog even nagaan.

In geval van anticumulatie, berekent de SVB de gezinsbijslag en betaalt deze uit, waaronder ook het kindgebonden budget~~de WKB~~. Dit is onderdeel van praktische werkafspraken met de Belastingdienst/Toeslagen.

Complexe uitvoeringssituaties met een buitenlandcomponent
Binnen de buitenlanduitvoering zijn er een aantal situaties ~~zijn~~ die nog eens extra ingewikkeld zijn: buitenlandse uitzendkrachten, met een steeds wisselend recht op gezinsbijslag en buitenlandse zelfstandigen, maar ook kinderen die in het buitenland naar school gaan[80].

Partner in het buitenland en ALO-kop
~~In het geval de huwelijkspartner in het buitenland verblijft heeft de~~ Een rechthebbende ouder met een toeslagpartner in het buitenland ~~en~~ kan, zoals hierboven beschreven, recht hebben op het kindgebonden budget~~WKB~~ maar ~~,~~ heeft ~~Er bestaat~~ géén recht op de ALO-kop. De ouder heeft immers een toeslagpartner. ~~Recht op ALO-kop heeft de ouder die in fiscale zin alleenstaand is (Awir partnerbegrip), zie ook paragraaf 5.2.7.~~ Omdat in het buitenland verblijvende partners (meestal) niet geregistreerd kunnen worden in de BRP krijgen die partners geen BSN toegekend. Zonder BSN kan een partner niet worden meegenomen in de systemen van Toeslagen. Hierdoor worden de betreffende aanvragers van het kindgebonden budget aangemerkt als alleenstaand. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat een statushouder met een in het buitenland verblijvende partner wordt aangemerkt als een alleenstaande ouder en daardoor ook de ALO-kop krijgt toegekend. Op het moment dat de partner nareist en in de BRP wordt geregistreerd wordt de nareizende partner met terugwerkende kracht als partner aangemerkt in de systemen van Toeslagen. Een terugvordering van de ALO-kop is dan het gevolg. De systemen van Toeslagen worden aangepast waardoor een aanvrager kan aangeven af te willen zien van de ALO-kop zodat terugvorderingen worden voorkomen.~~De gegevens van personen in het buitenland worden weliswaar opgenomen in de RNI[81], maar die bevat geen partner en relatiegegevens, die juist voor de vaststelling van de ALO-kop relevant zijn, waardoor de belastingdienst de partner "over het hoofd ziet"[82] en de ouder in eerste instantie als alleenstaand aanmerkt. Dit speelde met name bij statushouders met een nareizende partner, die daarom automatisch een ALO-kop toegekend kregen. De Belastingdienst/Toeslagen is~~

Met opmerkingen [ ]: Fiscale zin? Het gaat om het Awir partnerbegrip.

Met opmerkingen [ ]: Wat hier staat klopt niet. Het punt is juist dat de in het buitenland verblijvende partner niet geregistreerd kan worden, ook niet in het RNI. Het punt is dat de in het buitenland verblijvende partner geen BSN krijgt toegekend. En zonder BSN kan de partner niet in de systemen worden meegenomen. De statushouder wordt daardoor als alleenstaand aangemerkt en krijgt automatisch ook de ALO-kop toegekend.

[79] Eventueel volgt later nog terugvordering, indien later wordt vastgesteld dat het uitgekeerde bedrag te hoog was.
[80] Bouwstenenrapport, blz ...
[81] ~~RNI: register niet ingezetenen~~
[82] ~~Bouwstenenrapport, blz. 54 ev~~

~~bezig om de systemen aan te passen, zodat er niet in alle gevallen een BSN-nummer nodig is om te voorkomen dat er ten onrechte automatisch een ALO-kop wordt toegekend.~~

Ouder met een illegale partner

In de situatie van één illegale ouder is er geen sprake van een "buitenlandsituatie" zoals hierboven beschreven. Er is wel sprake van een bijzondere uitvoeringssituatie met een ouder die uit het buitenland afkomstig is. In de meeste gevallen zal een illegale ouder met een legaal kind, dat wil zeggen een kind met de Nederlandse nationaliteit of een kind met een verblijfsstatus, een (tijdelijk) verblijfsrecht ontlenen aan de afhankelijkheidsrelatie met het kind (EVRM, arrest Chavez/Sanchez) en daarmee een zelfstandig recht krijgen op AKW en WKB. Dit recht is vervolgens gelijk aan het gangbare recht, waarbij ouders en kind in Nederland wonen en werken. Door toepassing van het koppelingsbeginsel[83] zijn er echter situaties waarin de illegale ouder direct noch indirect aanspraak kan maken op uitkeringen (zoals bijstand)en toeslagen (zoals het kindgebonden budget~~de WKB~~), waardoor het gezin mogelijk onder de bijstandsgrens terecht komt en het legale kind in armoede opgroeit. De Kinderombudsman heeft dit probleem gesignaleerd in het rapport "Het kind ontkoppeld".. Het kabinet komt nog met een reactie.

Wat maakt de buitenlandsituaties complex?

- **Beschikbaarheid van gegevens:** de benodigde gegevens komen uit een buitenlandse ~~andere~~ (registratie)bron. ~~, dan in Nederland en~~ De beschikbaarheid en de betrouwbaarheid ~~k~~van deze bronnen kunnen van een ander niveau zijn ~~an verschillen~~dan de Nederlandse registraties.
- **Langere doorlooptijden en meer wijzigingen voor de klant**: Het benodigde onderzoek, waarbij communicatie met het zusterorgaan en met de klant nodig is, kan enkele maanden en soms zelfs jaren duren.
- **Minder geautomatiseerd en meer handmatig werk:** het opvragen van gegevens uit het buitenland en het verwerken daarvan moet veelal handmatig uitgevoerd worden.
- **Complexere uitvoering doordat er ook gekeken moet worden naar internationale afspraken en verdragen.**
- **Wetgeving richt zich op nationale situatie, maar geldt ook in internationale situaties:** bijvoorbeeld voor dubbele kinderbijslag voor kinderen die om onderwijsredenen uitwonend zijn, worden scholen in het buitenland beoordeeld op 'scholen vergelijkbaar met de scholen op de scholenlijst'.

Doordat er bij de buitenlandsituaties andere risico's zijn dient de handhaving daarmee rekening te houden.~~zijn is het noodzakelijk dat er meer controle is.~~ Zie ook hieronder bij paragraaf 6.6 Handhaving en fraude.

6.3.2 Het recht op AKW en het kindgebonden budget ~~WKB~~ bij echtscheiding

Scheiding van ~~de~~ ouders kan ~~van~~ invloed hebben ~~zijn~~ op het recht ~~op~~ en de hoogte van de AKW en het kindgebonden budget ~~WKB~~. Door de scheiding wordt een ouder aangemerkt als alleenstaand (het inkomen van de ex-partner telt niet meer mee) en kan er recht ontstaan op het kindgebonden budget inclusief de ALO-kop. Als er al sprake was van kindgebonden budget dan ontstaat er ook recht op de ALO-kop. Als ouders geen kindgebonden budget ontvingen en ook geen andere toeslagen hadden dan dient de ouder zelf het kindgebonden budget aan te vragen. Was er al sprake van een toeslag dan zal het kindgebonden budget automatisch worden toegekend ~~Er kan bijvoorbeeld een recht op ALO-kop ontstaan. Omdat ouders voorheen mogelijk geen recht hadden op WKB zullen ouders niet in alle gevallen kindgebonden budget aanvragen~~ (zie ook 6.2 en 6.2.1). Het recht op kindgebonden budget is gekoppeld aan het recht op AKW. De ouder waaraan het recht op AKW is toegekend heeft ook het recht op het kindgebonden budget.
~~Voor het kindgebonden budget geldt dat deze wordt uitbetaald op de rekening die de aanvrager van de AKW heeft opgegeven.~~ Het feit dat het recht op het kindgebonden budget ~~WKB~~ gekoppeld is aan het recht op AKW kan in geval van een scheiding extra relevantie krijgen[84]. Wanneer ouders uit elkaar gaan blijft één van de ouders ~~een van de twee ouders formeel gezien~~ de aanvrager van de AKW~~, ondanks dat ze ervoor kunnen kiezen om de kinderbijslag gesplitst uit te laten betalen.~~. Aan deze ouder wordt ook ~~Het is dan deze ouder die~~het mogelijke recht op het kindgebonden budget ~~krijgt op WKB~~ inclusief ALO-kop toegekend. ~~,~~ De andere ouder is geen aanvrager van de AKW en heeft daarmee geen recht op het kindgebonden budget~~krijgt dus geen~~

[83] Het koppelingsbeginsel houdt in dat mensen die illegaal in Nederland verblijven direct, maar ook indirect via een legale partner, verstoken moeten blijven van verstrekkingen, voorzieningen en uitkeringen ten laste van de collectieve middelen, TK 24 233 nr. 3, Memorie van Toelichting ,vergaderjaar 1994-1995
[84] Bouwstenenrapport blz 52

~~WKB~~. Wanneer ouders voor het recht op kindgebonden budget ~~in verband met de WKB~~ van aanvrager willen wisselen dienen de ouders daarvoor van het recht op AKW te wisselen. Het wisselen van het recht op AKW van de ene ouder naar de andere ouder ~~,~~ dient ~~dit~~ handmatig te gebeuren en leidt ~~dit~~ tot veel klantcontact. Dit kan bovendien hooguit met ~~é~~één jaar terugwerkende kracht worden aangepast.

~~In de uitvoering en~~ Ddoor ouders wordt het hebben of verkrijgen van het recht op AKW en ~~en~~ het kindgebonden budget~~WKB~~ en de procedure in geval van echtscheiding als complex ervaren en is het ouders vaak niet duidelijk dat ~~voor~~ het recht op het kindgebonden budget gekoppeld is aan de ~~de WKB relevant wordt welke o~~ouder die aanvrager is van de AKW.

De ombudsman heeft recent een rapport uitgebracht waaruit blijkt dat dit "wisselen van aanvrager", in geval van co-ouderschap niet altijd soepel loopt en waarin zij een aantal aanbevelingen doen om te zorgen dat het makkelijker is voor ouders om van "aanvrager" te wisselen waardoor het recht op ~~en~~ het kindgebonden budget inclusief de ~~de WKB plus~~ ALO-kop ~~zo~~ bij de minst verdienenden partner komt te liggen~~te laten uitbetalen~~. Het kindgebonden budget ~~De WKB,~~ inclusief de ALO-kop wordt als inkomen meegeteld bij de minst verdienende (of: ontvangende) partner en verrekend via de onderhoudsbijdrage (kinderalimenatie) van de andere (co-)ouder (PM aanvullen als het rapport is gepubliceerd)

Wanneer ouders die uit elkaar gaan twee (of meer) kinderen hebben, kunnen zij er ook voor kiezen om, wanneer zij de zorg delen, ieder aanvrager voor AKW van één (of meer) van de kinderen te zijn. Als zij verder aan de voorwaarden voldoen kunnen zij vervolgens allebei het kindgebonden budget ~~WKB~~ krijgen voor een eerste kind (in de betreffende leeftijdscategorie) inclusief ALO-kop. Een aanvraag voor ~~verzoek om~~ het kindgebonden budget ~~WKB~~ kan ook ingediend worden wanneer een kind op eigen verzoek bij de andere ouder gaat wonen.

6.3.3. De uitvoering van de aanvullende eisen aan 16- en 17-jarigen in de AKW (en de WKB)

De SVB geeft aan dat zij veel vragen krijgen over de bijverdiengrens[85] en betwijfelen de logica daarvan, tegen het licht van de inkomensonafhankelijkheid van de AKW. Hetzelfde geldt voor het stopzetten van de AKW (en WKB) in het geval het kind gaat studeren (HBO/WO)[86]. Doordat de voorwaarden voor AKW gekoppeld zijn aan de WKB kan het stopzetten van de AKW, in het geval van een alleenstaande, betekenen dat een bedrag van bijna € 6000,- per jaar wordt gemist.
De uitvoering ziet op dit punt mogelijkheden voor vereenvoudiging en "verbetering" van de regeling. Nut en noodzaak van deze aanvullende voorwaarden is beschreven in hoofdstuk 5.

6.4 Ervaringen van ouders met de uitvoering van de AKW en de WKB

De ouders die bevraagd zijn voor het Bouwstenenrapport (Bijlage B) vonden de AKW een eenvoudige regeling, waarvan de aanvraag goed verlopen is, hadden weinig contact met de SVB, en waren tevreden in de gevallen waarin er wèl contact is geweest. Enige opmerking betrof de kwartaalbetaling achteraf, waardoor de eerste betaling tot maximaal zes maanden (na geboorte van het kind) kan duren; dat vond men lang.

De ouders die het kindgebonden budget ~~WKB~~ ontvingen ondervonden over het algemeen geen problemen met de aanvraag[87]. Ouders hebben doorgaans weinig contact met de Belastingdienst/Toeslagen over het kindgebonden budget en van degenen die dat wèl hadden (29%) was het merendeel van de ouders tevreden over dat contact.

Ouders blijken zich vaak niet bewust van het tijdig doorgeven van veranderingen en de gevolgen daarvan. Van de onderzochte ouders die te maken kreeg met een terugvoerdering als gevolg van hogere inkomsten (25%) gaf het overgrote deel aan dat dit als een verrassing kwam of dat de hoogte van het bedrag hen verraste. Ook in de focusgroepen gaf een enkeling aan de (inkomensafhankelijke) systematiek complex te vinden, waaronder ouders met wisselende inkomsten (zelfstandigen). In de onderzochte gevallen leidt dit vaak tot (tijdelijke) terugbetalingsproblemen. Mensen met lagere inkomens en alleenstaande ouders hebben hier minder vaak mee te maken door een stabieler inkomstenpatroon.

[85] Inkomsten van het kind worden niet gekort op de Bijstandsuitkering
[86] Bouwstenenrapport, blz 17
[87] Bouwstenenrapport, blz. 56 e.v.

De onderzoekers merken op dat niet alle geluiden van de uitvoerders in complexe situaties zoals in de vorige paragrafen beschreven, door ouders bevestigd werden in het onderzoek onder ouders en dat dit óók te wijten zal zijn aan de beperkte omvang van deelpopulaties waar dit betrekking op heeft[88].

Zie voor een indruk van de besteding van de tegemoetkoming door ouders en hun mening over de mate waarin het de kosten van kinderen dekt paragraaf 5.1.3. In paragraaf 5.2.3 is beschreven in welke mate de onderzochte ouders aangeven de bijdrage te benutten voor de ontplooiingskansen van hun kinderen.

6.5 De uitvoering van de dubbele kinderbijslag en de AKW+

In 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 grotendeels meegenomen in de evaluatie van de WHK (Bijlage A), waarmee deze regelingen zijn aangescherpt (dubbele kinderbijslag voor uitwonenden) 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 uitvoerbaarheid.

Dubbele kinderbijslag om scholingsredenen: ervaringen van de uitvoering

Uit de ervaringen van de uitvoering met de regeling voor dubbele kinderbijslag met kinderen die uitwonend zijn om scholingsredenen blijkt dat de uitvoering van de regeling zowel voor de SVB als voor SZW relatief complex is. Met name het jaarlijks vaststellen van de lijst met schaarse MBO opleidingen kost SZW veel uitvoeringstijd met gerede kans op onjuistheden doordat opleidingen zijn uitgebreid dan wel gestopt gedurende het jaar waarin zij op de lijst staan. Ook de beslissing of er recht op dubbele AKW is, is voor de SVB niet makkelijk foutloos vast te stellen.

Dubbele Kinderbijslag wegens intensieve zorg

De SVB is verantwoordelijk voor de beslissing over aanvragen voor dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg. De SVB doet dat op basis van een advies van het CIZ. In 2018 is het uitvoeringsproces aangepast vanwege een signaal van de nationale Ombudsman. Sindsdien worden ouders niet meer alleen telefonisch maar ook schriftelijk geïnformeerd over het advies van het CIZ. Algemeen oordeel van de uitvoerders is dat het werken met het beoordelingskader en de samenwerking CIZ-SVB redelijk verloopt. Er zijn in de uitvoering geen grote knelpunten gesignaleerd.

AKW+

Voor de uitvoering van de AKW+ wordt er door de SVB een aantal knelpunten gesignaleerd. Enerzijds 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 de voorschotsystematiek in de WKB. Anderzijds 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. Een ander gesignaleerd knelpunt omtrent een "gebroken jaar", wanneer men gedurende het jaar alleenstaand werd, is inmiddels via de Verzamelwet gerepareerd (PM voetnoot).

6.5.1 Ervaringen van ouders met de uitvoering van de dubbele kinderbijslag

Ouders van uitwonende kinderen om onderwijsredenen vinden de jaarlijkse aanvraag omslachtig en complex en de lijst met scholen en de grens van 25 kilometer arbitrair.

Voor ouders is de aanvraag voor dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg complex; dat blijkt onder andere uit de hoge uitval. Op de website van de SVB lijkt de aanvraag relatief simpel, maar het CIZ heeft veel informatie nodig om een goed advies te kunnen geven. Dit kan ouders overvallen. De klant heeft met twee organisaties te maken (SVB en CIZ), dat is complexer dan wanneer er met één instantie contact is. Voor de klant is ook de precieze rolverdeling tussen CIZ en SVB niet altijd duidelijk.

[88] Bouwstenenrapport, bijlage B, blz. 57

Door sommige ouders en belangenorganisaties wordt de aanvraag van de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg als willekeur ervaren. Dit is aanleiding geweest om in het Bouwstenenrapport niet alleen ouders en belangenorganisaties te bevragen, maar ook het aanvraagproces in beeld te brengen en daarbij te kijken naar het aantal en het type afwijzingen. Uit dat onderzoek komen geen aanwijzingen dat het voor kinderen met bepaalde categorieën klachten/diagnoses moeilijker is om voor dubbele kinderbijslag in aanmerking te komen.

6.6 Handhaving en fraudebestrijding

6.6.1 Handhaving en fraudebestrijding Kinderbijslagwet

Via de BRP krijgt de SVB een melding van de geboorte van een kind. Op basis hiervan informeert de SVB ouders dat zij elektronisch kinderbijslag kunnen 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 aan. Buitenlandse ouders die in Nederland komen werken en verzekerd zijn en 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 AKW-gerechtigden. 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.

Voor de buitenlandsituaties zijn er specifieke risico's die meer controle vergen en samenhangen met de complexiteit van de buitenland-uitvoering:

- De AKW wordt vooraf vastgesteld en achteraf uitgekeerd. Voor het vaststellen van het recht op kinderbijslag voor een kind dat woont in het buitenland is altijd contact met het zusterorgaan in het buitenland en worden gegevens over werken en wonen gecontroleerd om het voorrangsrecht te bepalen. Er zijn risico's, maar de kans dat er ten onrechte AKW wordt uitgekeerd voor een kind in het buitenland is klein.
- Naast de gegevens die door het zusterorgaan worden geverifieerd, moet voor de juiste hoogte van de WKB ook de partner en het eventuele inkomen in het buitenland onderzocht worden. Dat doet de Belastingdienst en de SVB moet op de juistheid van die gegevens vertrouwen.
- Voor de vaststelling van de verzekering zijn meldingen van starten met werken in het buitenland of stoppen met werken in Nederland, van belang. Een risico bij arbeidsmigranten is dat betrokkenen bij vertrek uit Nederland zich niet uitschrijven bij de gemeente. Er zijn diverse handhavingsactiviteiten om dit risico te verkleinen, bijvoorbeeld onderzoek naar aanleiding van een signaal via de polisuitwisseling dat iemand niet meer werkt in loondienst, of via uitwisseling met zorgverzekeraars, of via het zusterorgaan als iemand aanspraak doet op een uitkering in het buitenland.

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:

- Uitwonend zijn
- Inkomen van een kind van 16 jaar en ouder (wordt niet actief gecontroleerd)
- Verzekeringsgrondslag ouder
- Onderhoudsmate kind
- Fictieve kinderen
- Onderwijs volgen van 16- en 17-jarige kinderen die nog geen startkwalificatie hebben.

Voor de AKW+ is ook de partner die in het buitenland woont en in sommige gevallen niet als fiscaal partner bekend is, een restrisico (zie ook de restrisico's WKB)

Met opmerkingen | Zwaar frame

6.6.2 Handhaving en toezicht ~~fraudebestrijding~~ Kindgebonden budget

Om WKB te krijgen dient de ouder een aanvraag te doen (via de site Mijn toeslagen.nl) of de rechthebbende ouder ontvangt het kindgebonden budget automatisch als de Belastingdienst/Toeslagen een signaal krijgt 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, zoals hiervoor beschreven (6.2.1).

Fraude en handhaving: hoe doet de belastingdienst dat?

De Belastingdienst/Toeslagen heeft voor een goede uitvoering, dat een ouder de juiste toeslag aanvraagt ~~-~~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[89]. 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.

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 waar dat kan ~~het~~ de uitvoering daarop aan. De Belastingdienst/Toeslagen heeft daarnaast fors ingezet op verbetering van het schatten van het actuele inkomen. Dit is nog niet zichtbaar in het aantal terugvorderingen en nabetalingen, maar wel in de hoogte van het terug te vorderen bedrag. Toeslagen worden als voorschot uitbetaald en de burger ~~men~~ is zelf verantwoordelijk voor het juist schatten van het jaarinkomen. Bij veranderingen dient de burger het gewijzigde inkomen door te geven aan de ~~en dit doorgeven aan~~ Belastingdienst/Toeslagen ~~wanneer het verandert~~. Dit blijkt veelal lastig ~~moeilijk~~ voor burgers. Het niet doorgeven van een inkomenswijzing kan er toe leiden ~~en hierdoor~~ dat er ~~kunnen~~ terugvorderingen ontstaan.

De systematiek die gehanteerd wordt bij het bepalen van de ~~Het~~ inkomens die gebruikt worden bij het massaal automatisch continueren (MAC) wordt ~~op dit onderwerp~~ steeds verfijnder. Burgers worden hierdoor geholpen ~~, door het helpen van burgers~~ bij het schatten van het inkomen dat gebruikt wordt in de voorschot fase. Op basis van inkomensgegevens waarover de Belastingdienst beschikt wordt nagegaan welk inkomen het beste kan worden gebruikt bij het MAC proces ~~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.~~ 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 actuele ~~werkelijke~~ situatie toch anders is. Burgers blijven ~~tenslotte~~ tenslotte zelf verantwoordelijk voor een juiste schatting van het inkomen op basis waarvan het voorschot wordt uitbetaald.

Onderdeel van iedere handhavingsstrategie 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[90], voor de WKB is dit niet separaat onderzocht.

[89] Beleidsdoorlichting Handhaving Toeslagen 2012-2015
[90] Ipso onderzoek Kennis der Verplichtingen, 2017

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 blijkt dat dit voor alle toeslagen gezamenlijk in 2017 een besparing van € 37,4 mln opleverde.~~ De maatregelen waardoor misbruik met Voor het kindgebonden budget ~~bestaat dit~~ vooral wordt voorkomen zijnuit:

1. Geen voorschot voor onbekende aanvragers;
2. Geen voorschot bij een verhoogd frauderisico;

In deze gevallen vergelijkt de Belastingdienst/Toeslagen de gegevens van de aanvrager met de ~~deze~~ gegevens ~~met de~~ uit 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.~~

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 (6.7.1). 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.

Voor de buitenlandsituaties zijn er specifieke risico's die meer controle vergen en samenhangen met de complexiteit van de buitenland-uitvoering:

- om de juiste hoogte van het recht op het kindgebonden budget~~WKB~~ vast te kunnen stellen dient de Belastingdienst ook de partner en het eventuele inkomen in het buitenland te onderzoeken. De benodigde gegevens (inkomen partner, vermogen) zijn in sommige gevallen lastig controleerbaar. Dit betekent eveneens een verhoogd risico in de uitvoering.
- Wanneer de huwelijkspartner in het buitenland verblijft is deze niet altijd als toeslagpartner bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend met het risico dat er ~~onterecht~~ een ALO-kop wordt uitgekeerd die (mogelijk) later terugbetaald moet worden.

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 onjuist bedrag

6.8 Samenvatting en conclusies

De beleidsdoorlichting van artikel 10 doet geen uitspraak over de uitvoering, maar voor de volledigheid is een overzicht van de uitvoeringskosten de AKW en de WKB opgenomen. Daaruit blijkt dat het verstrekken van een "gezinsbijslag" wanneer de ouder of het kind in het buitenland woont, relatief duur is (6.1).
Om knelpunten in de uitvoering van de AKW en de WKB te onderzoeken is in de eerste plaats van beide regelingen de wijze van toekennen en het niet-gebruik in kaart gebracht (6.2). De AKW is een vaststaand inkomensonafhankelijk bedrag, dat achteraf per kwartaal aan de rechthebbende aanvrager verstrekt wordt. Het niet-gebruik van de AKW is laag, in 2017 circa 0,5% is, ongeveer 15.500 kinderen op ruim 3,3 miljoen gerechtigden.

Het niet-gebruik van het kindgebonden budget ~~de WKB~~ is met 12% relatief hoog en betreft in 2017 zo'n 100.000 potentieel gerechtigde ouders op 725.000 kindgebonden budget~~WKB~~-ontvangers. In de meeste gevallen gaat het om paren met middeninkomens, maar er is ook een groep alleenstaanden met midden en hogere inkomens, die geen kindgebonden budget ~~WKB~~ aanvraagt. Mede doordat de aanvraagprocedure voor een deel automatisch verloopt, is het niet-gebruik onder de lagere inkomens minder hoog en betreft het circa 6% van de paren en 2% van de alleenstaanden. Er is nader onderzoek nodig om de oorzaak van het niet-gebruik te duiden. De Belastingdienst/Toeslagen ziet geen knelpunten bij de al dan niet automatische aanvraag- en toekenningsprocedure.

Met opmerkingen
Koppeling fraudemaatregelen ongewenst
Dat gaat vooral over huur en kot, niet over Wkb.

Het kindgebonden budget ~~De WKB~~ wordt in de vorm van een voorschot verstrekt op basis van een geschat inkomen. Het juiste bedrag wordt achteraf vastgesteld. In veel gevallen is er sprake van een verrekening achteraf waarbij het in de meeste gevallen gaat om een terugvordering. Het goed schatten van het inkomen is belangrijk om terugvorderingen te voorkomen~~schulden te voorkomen~~. De Belastingdienst/Toeslagen heeft de hoogte van het bedrag van de navorderingen de afgelopen jaren terug weten te brengen en ziet nog verbetermogelijkheden bij het helpen van de burger bij het juist schatten van zijn inkomen en het tijdig doorgeven van wijzigingen door burgers~~ouders~~ (6.2.1).

Hoewel de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen de uitvoering van de AKW en de WKB over het algemeen als weinig complex en eenduidig ervaren zijn er wel een aantal complexe situaties en knelpunten in de uitvoering van bijzondere gevallen. Het gaat in de eerste plaats om:

- samenloop met het buitenland, met een knelpunt in ~~het partnerbegrip van de Awir en~~ de uitvoering van de ALO-kop (6.3.1).

De anticumulatie-regels, aan de hand waarvan wordt vastgesteld welk land er voorrang heeft en de verrekening van de buitenlandse bijslagen is complex, het controleren van (inkomens)gegevens in het buitenland vaak lastig en mede daardoor is de uitvoering van buitenlandse gezinsbijslagen fraudegevoelig.

~~Voor de ALO-kop levert dit een extra risico op doordat~~ Een ~~de~~ in het buitenland verblijvende huwelijkspartner kan niet (~~altijd~~) geregistreerd worden in de BRP en daardoor verkrijgt de huwelijkspartner geen BSN. Zonder BSN kan een persoon niet in de systemen van toeslagen worden meegenomen. Een statushouder met een in het buitenland verblijvende partner krijgt daardoor een ALO-kop toegekend die terugbetaald dient te worden als de partner nareist en met terugwerkende kracht in de BRP wordt geregistreerd. ~~bij de Belastingdienst/Toeslagen bekend is middels een BSN-nummer. In dat geval kan er ten onrechte een ALO-kop worden verstrekt, wat leidt tot terugvordering en mogelijke schuldenproblematiek.~~Terugvorderingen kunnen leiden tot een toename van de schuldenproblematiek.

~~-~~Een bijzonder uitvoeringsgeval is de illegale ouder met een legaal kind. In de meeste gevallen kan de illegale ouder aan de afhankelijkheidsrelatie een verblijfsrecht ontlenen en krijgt daarmee recht op AKW (en WKB (jurisprudentie).

In alle gevallen is de uitvoering met een "buitenland-component" een heel klein deel van de uitvoering, die veel tijd vergt, complex is en gevoelig voor fouten en voor fraude.

De tweede bijzondere uitvoeringssituatie betreft:

- het geval van het veranderen van de (inkomens)situatie bij echtscheiding (6.3.2).

Dit betreft een klein percentage van het aantal ouders die relatief hoge uitvoeringskosten meebrengen met hoge kans op foutieve verstrekkingen en met een risico van terugbetalen of mislopen van het recht (op het kindgebonden budget~~WKB~~).

En tot slot zijn er:

- de aanvullende eisen aan 16- en 17 jarigen (6.3.3)

Het toetsen van deze voorwaarden is lastig en vraagt extra inspanning van de SVB.

Uit onderzoek[91] onder ouders (6.4) naar hun ervaringen met de uitvoering van de AKW en de WKB komen geen grote knelpunten naar voren. Uitzondering is de voorschotsystematiek en het tijdig doorgeven van veranderingen in inkomen, dit wordt door ouders als lastig ervaren en is een punt van aandacht om vorderingen achteraf te voorkomen. Ook het tijdig doorgeven van andere wijzigingen die van invloed kunnen zijn op de hoogte van de WKB bijvoorbeeld bij scheiding wordt als complex ervaren. Ouders zijn daar niet goed van op de hoogte en in de gevallen waarin ze een deel van het bedrag terug moeten betalen kan dit soms tot (tijdelijke) betalingsproblemen leiden. Dit sluit aan bij de bevindingen in paragraaf 6.3.1 en 6.3.2..

De uitvoering van de dubbele kinderbijslag (6.5) voor uitwonende kinderen wegens ziekte of handicap levert geen knelpunten in de uitvoering op. De dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg, kent geen grote

[91] Bouwstenenrapport, bijlage B

knelpunten meer. De samenwerking met CIZ verloopt goed. Tot slot zijn er knelpunten in de uitvoering van de AKW+ die betrekking hebben op de voorschotsystematiek en wanneer de partner in het buitenland verblijft.

Dubbele kinderbijslag om scholingsredenen daarentegen is een complexe regeling voor een diverse doelgroep. Het levert knelpunten op bij het opstellen en actueel houden van de scholingslijst en het toetsen van de (uiteenlopende) voorwaarden. Ouders ervaren de aanvraag voor dubbele kinderbijslag wegens scholing of vanwege intensieve zorg als complexe regelingen, waarbij ze in sommige gevallen de toekenning als willekeur ervaren. Onderzoek naar de aanvraagprocedure bevestigt de complexiteit maar er komen geen aanwijzingen dat er sprake is van willekeur (6.5.1).

De analyse van de handhavings- en fraudemaatregelen en de restrisico's binnen de AKW en de WKB (6.6.1 en 6.6.1) sluit aan bij de eerder genoemde knelpunten in de uitvoering. In zijn algemeenheid zijn het regelingen die geen extra handhavingsmaatregelen vergen. Er wordt zowel door de SVB als de Belastingdienst/Toeslagen op verschillende wijze aandacht besteed aan het voorkomen en opsporen van misbruik van de regelingen.
In bijzondere uitvoeringssituaties, wanneer het kind of de partner in het buitenland woont of werkt, is de fraudegevoeligheid aanmerkelijk groter. Ook een deel van de extra voorwaarden om in aanmerking te komen voor dubbele AKW zijn fraudegevoeliger.
Risico's zijn er voor de AKW en daarmee ook de WKB met name:

- de correctheid van registratie in het BRP,
- uitvoering van de regelingen als er een "buitenland-component" in het geding is,
- De aanvullende bijverdien-eisen aan 16- en 17 jarigen
- Uitwonende kinderen (dubbele AKW)

Voor de WKB komt daarbij:

- de relatie tussen registratie in het BRP en het toekennen van een BSN-nummer
- ~~het geschat inkomen ten behoeve van het verstrekken van het voorschot~~

Hoofdstuk 7 Samenvatting en conclusies: de doeltreffendheid en de doelmatigheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders

Dit hoofdstuk bevat een samenvatting en de conclusies van de voorgaande hoofdstukken, waarmee inzicht wordt gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de systematiek van de drie instrumenten waarmee die tegemoetkoming verstrekt wordt.

7.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE:

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

7.1 Achtergrond, doel, systematiek en ontwikkelingen van de beleidsinstrumenten van artikel 10 Tegemoetkoming ouders

In 1963 is de basis gelegd voor de Algemene Kinderbijslag Wet, zoals we die nu kennen. Men had enerzijds het "verlangen om de inkomensvorming geen ernstige belemmering voor gezinsvorming te doen zijn"[92] en anderzijds "het streven naar meer gelijkheid van levenskansen"[93]. 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. Alle ouders ontvangen in principe kinderbijslag voor hun kinderen en sommige ouders, degenen met lagere- en middeninkomens, krijgen daar bovenop kindgebonden budget.

De AKW is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen tot 18 jaar, die oploopt met de leeftijd van het kind. Voor kinderen van 16 en 17 jaar zijn er aanvullende voorwaarden: bijverdienregels en de jongeren mag nog geen recht op studiefinanciering hebben. Daarnaast kan de leerplichtambtenaar de AKW stop laten zetten als sanctiemiddel voor (de ouder) verwijtbaar schoolverzuim.

De WKB richt zich specifiek op lagere- en middeninkomens, loopt op met leeftijd en de bijdrage loopt af met het aantal kinderen in het gezin. Alleenstaanden hebben recht op een extra bijdrage, de zogenaamde ALO-kop. Het recht op WKB is gekoppeld aan het recht op AKW. Wanneer het recht op AKW vervalt door het overschrijden van de bijverdiengrens of doordat er een recht op studiefinanciering ontstaat, vervalt ook het recht op WKB.

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.

Binnen de AKW is er de mogelijkheid om dubbele kinderbijslag te verstrekken voor de extra kosten van kinderen in bijzondere situaties: uitwonende kinderen om scholingsredenen of vanwege ziekte of gebrek en wanneer de ouders een zorgintensief kind thuis verzorgen. Die laatste bijdrage is tevens bedoeld als blijk van waardering voor die zorg. De alleenstaande en de alleenverdiener met een zorgintensief kind krijgen daarbovenop nog een extra bijdrage voor het verlies aan verdiencapaciteit door de zorg voor het kind.

Ontwikkelingen 2013-2017

[92] TK, 1957-1958, 4953, nr. 3.
[93] Idem voetnoot 1????

Sinds 2013 zijn de uitgaven op artikel 10 met ruim 1 miljard euro gestegen. 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. Tegelijkertijd is de 20%-norm voor alleenstaande ouders in de bijstand afgeschaft. Dit heeft een besparing opgeleverd.

Het aantal kinderen waarvoor AKW verstrekt wordt is over de periode 2013-2017 licht afgenomen. De uitgaven aan dubbele kinderbijslag zijn in 2015 met de invoering van de WHK fors toegenomen. De uitgaven aan AKW+, een extra bedrag voor ouders met zorgintenstieve kinderen zijn sinds 2015 gestegen doordat met de integratie van de TOG+ in de AKW (als AKW+) de doelgroep is uitgebreid van alleenverdiener naar alleenstaande.

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. De uitgaven aan WKB zijn wel egstegen, onder meer als gevolg van de invoering van de ALO-kop.

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).

7.2 Wanneer is de Tegemoetkoming ouders doeltreffend?

De drie instrumenten van artikel 10, de AKW, WKB en kinderbijslag BES hebben als doel ouders en verzorgers een tegemoetkoming te verstrekken in de kosten van hun kinderen. De kinderbijslag BES heeft meer specifiek tot doel om met de tegemoetkoming een bijdrage te leveren aan de ontwikkelkansen van kinderen om armoede onder kinderen in Caribisch Nederland te bestrijden. Deze voorziening is in 2016 in werking getreden en de doeltreffendheid is niet in deze beleidsdoorlichting onderzocht.

Voorop staat dat ouders zelf primair verantwoordelijk zijn voor de ontplooiing en de kosten van opvoeding en verzorging van hun kinderen. Het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen door middel van de AKW en de WKB is doeltreffend als de bijdrage rekening houdt met de draagkracht van het gezin en de extra kosten van kinderen in sommige situaties. Als het gaat om de kosten van kinderen:

- houden de AKW en de WKB rekening 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:

- houdt de WKB rekening met de draagkracht van het gezin door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven,
- stopt de AKW als de 16- of 17-jarige zelf kan bijdragen aan de eigen kosten door eigen inkomen,
- krijgen alleenstaanden en alleenverdienenden met een zorgintensief kind een extra jaarlijkse bijdrage omdat verondersteld wordt dat zij minder mogelijkheden hebben om inkomen te verwerven
- hanteert de overheid een vermogensgrens waarboven het recht op WKB vervalt omdat de kosten van kinderen met dat vermogen betaald kunnen worden,
- krijgen alleenstaanden een extra bijdrage die rekening houdt met de draagkracht door lagere inkomens een hogere bijdrage te geven,

2026993 03698

- en is die extra bijdrage voor alleenstaanden zodanig vorm gegeven dat werken vanuit een uitkering lonender 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. Tot slot worden de AKW en de WKB door de overheid gebruikt als generiek koopkrachtmiddel.

De beoogde outcome is:
- dat ouders méér financiële ruimte hebben om de kosten voor hun kinderen te kunnen betalen,
- door een herverdeling tussen huishoudens met en zonder kinderen,
- en een herverdeling tussen hoge en lage inkomens
- en door de armoede onder gezinnen met kinderen in Caribisch Nederland te verminderen.

De beoogde impact is dat:
- ouders krijgen meer financiële ruimte voor de kosten van hun kinderen,
- de ontplooiingskansen van kinderen verbeteren, waarmee deze kinderen meer van betekenis zijn voor de maatschappij,
- ouders die voor een zorgintensief kind zorgen voelen zich gewaardeerd,
- kinderen in Caribisch Nederland krijgen betere ontwikkelkansen,
- leerplichtige kinderen van 16 en 17 jaar verzuimen niet

Het daadwerkelijk bereiken van de effecten is afhankelijk van het "draaien" aan de koopkrachtknoppen en het potentieel effect van externe factoren.

7.3 Artikel 10 Tegemoetkoming ouders: de AKW en de WKB getoetst

Primair is de vraag of het het doel van artikel 10 Tegemoetkoming ouders: het geven van een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen, is bereikt.

Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat vrijwel alle ouders een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van hun kinderen ontvangen via de AKW en de meeste ouders die daar recht op hebben daarnaast een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van hun kinderen ontvangen via de WKB (6.2). De algemene conclusie is dan ook dat artikel 10 doeltreffend is en ouders een tegemoetkoming biedt in de kosten van kinderen.

Zijn de AKW en de WKB, de beleidsinstrumenten van artikel 10, zodanig vormgegeven dat zij recht doen aan de daarvan afgeleide doelen?

1. *Het beperken van het draagkrachtverminderende aspect*

Het eerste subsdoel van artikel 10 betreft: 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. Zijn de AKW en de WKB op dit punt effectief?

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 leeftijdscategorie en naar aantal kinderen per gezin. Daaruit blijkt dat:

A. 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.
B. de tegemoetkoming voor extra kinderen in het gezin sterker afloopt dan de daadwerkelijke kosten van een extra kind in het gezin. De kostendekkendheid van de tegemoetkoming daalt voor huishoudens met een lager inkomen maar ook bij alleenstaande ouders met een modaal inkomen wanneer er meer kinderen zijn.

Op dit deze punten is de vormgeving van de AKW en de WKB niet volledig doeltreffend.
Daarnaast blijkt uit onderzoek naar de kostendekkendheid naar inkomen en huishoudtype dat:

C. het ~~kindgebondenbudget~~kindgebonden budget in sommige gevallen mede als gevolg van het vervallen van de 20-%norm in de bijstand voor met name alleenstaande ouders met weinig kinderen door de invoering van de ALO-kop, maar ook voor paren met de laagste inkomens, méér vergoedt, dan de kosten van kinderen.

Dat is vanuit de doelstelling van de WKB, het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen, niet doelmatig.

De hoogte van de ALO-kop is tot stand gekomen in combinatie met het afschaffen van de alleenstaande oudernorm in de bijstand. De effectiviteit hiervan is onderzocht in de evaluatie WHK. Doel was om zo de armoedeval vanuit de bijstand voor deze groep te verminderen, zonder dat dit met grote negatieve inkomenseffecten gepaard ging voor alleenstaande ouders in de bijstand. Dat doel is bereikt. Op deze punten staan verschillende doelstellingen van het beleid op gespannen voet met elkaar.

Zijn de veronderstellingen binnen de AKW en de WKB in bijzondere situaties doeltreffend?
De AKW en de WKB kennen een aantal veronderstellingen met betrekking tot de draagkracht van het gezin en de extra kosten van kinderen in bijzondere situaties die het recht en de hoogte van de bijdrage mede vorm geven. Deze veronderstellingen zijn, voor zover mogelijk, op doeltreffendheid getoetst:

I De vermogensgrens in de WKB .
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.

II. Geen recht op AKW en WKB voor 16 en 17-jarigen door loon, stage of studiefinanciering.
Het is niet onderzocht in hoeverre de aanvullende voorwaarden die betrekking hebben op de mogelijkheid om in de eigen kosten te voorzien door 16 en 17 jarige kinderen (inkomsten boven bijverdiengrens studiefinanciering), doeltreffend zijn. De doeltreffendheid neemt af als het een prikkel is om het kind niet te laten studeren aan het HBO/WO, een BBL opleiding te laten volgen of een te omvangrijke bijbaan te hebben voor ouders met de laagste inkomens Dit is niet onderzocht.

III. 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. Ouders concluderen dat de bijdrage een welkome aanvulling is op de extra kosten die het kind in deze bijzondere situaties met zich meebrengen.

IV. 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.

V. De kinderbijslag is een sanctiemiddel voor verwijtbaar schoolverzuim van een 16- of 17-jarige (5.2.5).
De effectiviteit hiervan is in de beleidsdoorlichting 2013 onderzocht. Het blijft discutabel of het stopzetten van de AKW een doeltreffend sanctiemiddel is om schoolverzuim te voorkomen. Destijds is geconcludeerd dat dit niet doeltreffend lijkt te zijn, maar door de leerplichtambtenaar als nuttig dreigmiddel wordt ervaren.

VI. De dubbele kinderbijslag voor het zorgintensieve kind is óók een blijk van waardering voor die zorg (5.2.6).
Uit onderzoek onder ouders met een zorgintensief kind komen aanwijzingen dat dit doeltreffend is en ouders met een zorgintensief kind de extra bijdrage waarderen.

2. *Het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen*

Zijn de AKW en de WKB, de beleidsinstrumenten van artikel 10, zodanig vormgegeven dat zij recht doen aan het tweede afgeleide doel: het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen?

Voor sommige (risico)groepen: de laagste inkomens en alleenstaanden, zijn er aanwijzingen dat de AKW en de WKB een bijdrage leveren aan het voorkomen dat kinderen opgroeien in armoede en daarmee aan de ontplooiingskansen van hun kinderen. Vastgesteld moet worden dat er géén eenduidige definitie van

ontplooiingskansen is die het mogelijk maakt dit te onderzoeken, maar verondersteld wordt dat een kind dat opgroeit in armoede over het algemeen minder (financiële) ontplooiingskansen hebben. 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. Uit onderzoek onder ouders blijkt verder dat zij aangeven dat zij de tegemoetkomingen ervaren als bijdrage aan de ontplooiing van hun kinderen. Met name de WKB is in dat opzicht doeltreffend.

De doeltreffendheid van de AKW en de WKB getoetst: is er een bestedingseffect?
De vooronderstelling voor het verstrekken van een tegemoetkoming in de kosten van kinderen 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. Wanneer er aanwijzingen zijn dat het geven van geld "voor kinderen" een prikkel is om dat geld ook daadwerkelijk te besteden aan de kinderen, verbetert het "label" van de AKW en de WKB de ontplooiingskansen van kinderen. Dit is separaat onderzocht (bijlage C). Uit dat onderzoek komen aanwijzingen dat .....

7.3 Zijn er knelpunten in de uitvoering van artikel 10 Tegemoetkoming ouders?

In zijn algemeenheid zijn er geen grote knelpunten in de uitvoering van de AKW en de WKB die verband houden met de vormgeving van beide regelingen. De regelingen worden door ouders en uitvoerders over het algemeen ervaren als duidelijk en goed uitvoerbaar.

Het niet-gebruik in de WKB is met 12% relatief hoog. Dit maakt de WKB voor sommige groepen, veelal de rechthebbende met middeninkomens, minder doeltreffend. Nader onderzoek is nodig om de oorzaak te duiden. De voorschotsystematiek in de WKB, waarbij er in veel gevallen een verrekening plaatsvindt en het tijdig doorgeven van veranderingen is een punt van aandacht om vorderingen achteraf te voorkomen.

Er is daarnaast een aantal bijzondere situaties die door ouders èn de uitvoering als complex worden ervaren. Vraag is of de uitvoering in die gevallen niet eenvoudiger kan. Het betreft:

- De ouder of het kind woont in het buitenland. Dit vergt veel uitvoeringstijd, de berekening is ingewikkeld en de aanvraag complex. Controles in het buitenland zijn ingewikkeld en niet altijd uitvoerbaar, wat de uitvoering fraudegevoelig maakt. De complexiteit van de buitenlanduitvoering wordt nog eens verstrekt als er losse contracten zijn. Het vertrekken van de ALO-kop met het Awir-partnerbegrip is extra gevoelig voor uitvoeringsproblemen wanneer de partner en/of het kind in het buitenland woont.
- Gescheiden ouders: pas bij scheiding merken ouders dat de "aanvrager" van de AKW is gekoppeld aan het recht hebben op WKB. Het wisselen van aanvrager is complex en kan niet met terugwerkende kracht van langer dan één jaar.
- Aanvullende voorwaarden voor kinderen van 16 en 17 jaar: dit maakt de regeling complex en ouders stellen vaak vragen over de noodzaak van die voorwaarden.
- Dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen om scholingsredenen.
  Het is een complexe regeling, waar de uitvoering veel vragen over krijgt en die met scholingslijsten werkt die niet altijd betrouwbaar zijn.
- De AKW+ , een complexe regeling met een voorschotsystematiek en die, in het geval de partner in het buitenland woont, makkelijker tot misbruik leidt.

De bovengenoemde situaties leveren niet alleen knelpunten op in de uitvoering, die door ouders als complex worden ervaren, maar het zijn ook de situaties die het meeste risico op misbruik opleveren en waar extra aandacht voor is in de handhaving.

2026993 03698

Hoofdstuk 8 Verbetervoorstellen artikel 10 Tegemoetkoming ouders en de 20% varianten

In dit hoofdstuk is onderzocht of het beleid dat uitvoering geeft aan artikel 10, de Tegemoetkoming in de kosten van kinderen die ouders ontvangen in de vorm van kinderbijslag en kindgebonden budget, doeltreffender en doelmatiger vorm gegeven kan worden. De vervolgvraag is of de instrumenten ook doelmatig zijn ingezet: kan met minder middelen hetzelfde doel worden bereikt? Of zijn er juist extra middelen nodig om de doeltreffendheid van de regeling te verbeteren, de intensiveringsvarianten?

De beleidsdoorlichting heeft informatie opgeleverd met betrekking tot:

- de mate van kostendekkendheid naar inkomen, huishoudsituatie, leeftijd van de kinderen en aantal kinderen in het gezin en
- het verbeteren van de ontplooiingskansen van kinderen.
- Van de ALO-kop is bovendien onderzocht of deze de armoedeval voorkomt en
- van de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg is onderzocht of deze wordt gewaardeerd.

Van deze doelstellingen is in paragraaf 8.1 onderzocht of het mogelijk is om de AKW en de WKB doelmatiger in te zetten (8.1). De RPE schrijft een besparingsscenario voor van 20% op artikel 10, die in totaal ca. 1 miljard euro moet opleveren. Van de 3 voorgestelde scenario's zijn niet alleen het financieel beslag maar ook de effecten beschreven. De scenario's sluiten aan bij de bevindingen in de beleidsdoorlichting. Daarnaast is het mogelijk de doeltreffendheid te vergroten via intensiveringen. Ook deze scenario's zijn beschreven.

De beleidsdoorlichting heeft tot slot informatie opgeleverd over de doeltreffendheid van de uitvoering van de AKW en de WKB. Uit onderzoek naar knelpunten in de uitvoering blijkt dat de AKW en/of WKB in bijzondere uitvoeringssituaties complex is. Op basis van de bevindingen zijn de mogelijkheden voor vereenvoudiging op een rijtje gezet en is er een vereenvoudigingsscenario beschreven met het financieel beslag daarvan en de mogelijke effecten (8.2). Niet onderzocht is of er nog andere mogelijkheden zijn om ouders een tegemoetkoming in de kosten van kinderen te verstrekken, bijvoorbeeld in natura.

8.0 RPE vragen en Kamerbriefvragen

RPE vragen

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.*
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en de doeltreffendheid verder te verhogen?
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 beleidsopties

Er is een aantal onderdelen van de AKW en de WKB waarbij, gelet op de (sub)doelen en zonder rekening te houden met de neveneffecten die er op andere terreinen mogelijk zijn, de regelingen niet geheel doeltreffend zijn. Van de kinderbijslag BES is de doeltreffendheid niet onderzocht, deze blijft hierbij buiten beschouwing. De bevindingen die er toe leiden dat de AKW en de WKB minder doeltreffend zijn en die mogelijk besparings- en intensiveringsvarianten opleveren zijn:

- 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

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.

Omdat er verschillende scenario's zijn om de doeltreffendheid te vergroten met verschillende financiële gevolgen, zijn er naast de besparingsopties ook spiegelbeeldige intensiveringsopties opgenomen. Inhoudelijk sluiten de varianten aan bij de uitkomsten van de analyse in de beleidsdoorlichting.

Uitgangspunten van de analyses:

- 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**

8.1.1 Variant 1. Leeftijdsonafhankelijke tegemoetkoming in de kosten van kinderen

Deze variant is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- Als het gaat om de doeltreffendheid van het verstrekken van een leeftijd-afhankelijke bijdrage kan worden opgemerkt dat dit niet onderbouwd wordt door het daadwerkelijk stijgen van de kosten van kinderen naar leeftijd.
- Verstrekt de ALO-kop in het geval van alleenstaanden met één of enkele kinderen en een laag inkomen méér dan een tegemoetkoming in de kosten van kinderen.
- Maar maakt (de vormgeving van) de ALO-kop werken vanuit een uitkering lonend (armoede-val voorkomen) en
- Compenseert de ALO-kop voor uitkeringsgerechtigde alleenstaande ouders het verlies van het recht op 20% extra bijstand en,
- lopen kinderen in een éénoudergezin met een laag inkomen meer risico om op te groeien in armoede en verbetert de ALO-kop de financiële positie van het gezin en de ontplooiingskansen van kinderen.

De regelingen worden doeltreffender wanneer de tegemoetkoming in de kosten voor kinderen:

- Geen (of beperkt) onderscheid maakt naar leeftijdscategorie, en daarbij aansluiten op de kostendekkendheid van de tegemoetkoming in de kosten van kinderen per leeftijdscategorie

Variant 1A: de 20%-besparingsvariant: doelmatiger inzet van middelen

- 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.
- Kostenddekkendheid ALO-kop: dit enigszins corrigeren, om voldoende middelen te hebben voor het leeftijdsonafhankelijk maken van de tegemoetkomingen
- Daarnaast worden daarom 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.

Titel	**1 A Tegemoetkomingen ouders verlagen met afschaffing leeftijdsdifferentiatie**
Toelichting variant	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.
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						-1090	-1090
Uitvoeringskosten						PM	PM
Totaal							

Toelichting raming en hardheid raming	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.
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. 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.
Opmerkingen	

Variant 1B: doeltreffender inzet van middelen (intensiveringsvariant)

- Leeftijdsonafhankelijk maken van AKW en WKB.
- AKW wordt geijkt op het oudste kind. Voor alle drie de leeftijdsgroepen is het AKW-bedrag gelijk
- WKB differentiatie naar leeftijd wordt afgeschaft. De tegemoetkoming wordt vastgesteld op basis van het "oudste kindbedrag".
- Kostenddekkendheid ALO-kop: dit enigszins corrigeren, om extra middelen te hebben voor het leeftijdsonafhankelijk maken van de tegemoetkomingen
- Ook in deze variant worden daarom de kindbedragen en de ALO-kop met 10% verlaagd.

Titel	**1B Tegemoetkomingen ouders verlagen met afschaffing leeftijdsdifferentiatie**
Toelichting variant	De leeftijdsdifferentiatie in AKW en WKB wordt afgeschaft. Het basisbedrag AKW wordt verhoogd (mln.). In de WKB worden de kindbedragen verhoogd en de alleenstaande ouderkop verlaagd (-€460 mln). Het basisbedrag AKW wordt geijkt op de oudste leeftijdscategorie. Voor alle drie de leeftijdsgroepen is het AKW-bedrag gelijk. WKB-differentiatie naar leeftijd (verhogingsbedragen) wordt afgeschaft en naar oudste kind vastgesteld. Daarnaast worden de maximale kindbedragen vanaf het eerste kind en de alleenstaande ouder-kop met 10% verlaagd.
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							
	Uitvoeringskosten						PM	PM
	Totaal							
Toelichting raming en hardheid raming	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. 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.							
Opmerkingen								

8.1.2 Variant 2. De Tegemoetkoming ouders beter richten op de lagere inkomens

Als het gaat om de ontplooiingskansen van kinderen is:

- de doeltreffendheid van de WKB groter dan van de AKW
- Levert de ALO-kop een extra bijdrage in de kosten van kinderen voor éénoudergezinnen. Deze kinderen lopen meer risico om op te groeien in armoede
- Maakt (de vormgeving van) de ALO-kop werken vanuit een uitkering lonend (armoede-val voorkomen)
- Zijn grote gezinnen kwetsbaar als het gaat om het opgroeien in armoede.
- Toevoegen: verhogen 3e kind bedrag (alleen bij intensiverinsvariant mogelijk??)
- Als het gaat om de doeltreffendheid van het vertrekken van een lagere WKB-bijdrage per extra kind in het gezin kan worden opgemerkt dat de bijdrager sterker afloopt dan de kosten van een extra kind in het gezin verminderen.

Variant 2A: de 20%-besparingsvariant: doelmatiger inzet van middelen

- 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 WKB wordt verhoogd: 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.

Met opmerkingen : Klopt, dit blijkt ook uit de niet-gebruik tabellen op pagina 54/55

Titel	**2A Tegemoetkomingen ouders verlagen met verschuiving van AKW naar WKB**
Korte toelichting variant	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.
Tijdpad	Invoeringsdatum 1/1/xxxx, vanwege jaarsystematiek gaan veranderingen in de WKB per 1/1 in.
Financiële effecten (* €1 miljoen)	
Toelichting raming en hardheid raming	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
Inkomenseffecten	
Arbeidsmarkteffecten	
Uitvoeringsaspecten	De variant is eenvoudig uitvoerbaar.
Juridische aspecten	-
Overige pro's	

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

Met opmerkingen
Klopt dit wel ?
Immers bij AKW blijft aantal rechthebbenden gelijk (alleen lager bedrag per aanvrager), bij WKB stijgt aantal rechthebbenden door verhoging normbedragen en daarmee verhoging inkomensgrenzen.

Overige contra's	
Opmerkingen	

Variant 2B: doeltreffender inzet van middelen (intensiveringsvariant)

- 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 en de leeftijdsbedragen worden met ...% verhoogd.

<table>
<tr><td>Titel</td><td>2B 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.</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></td><td></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 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>
</table>

Met opmerkingen
Ik kan het verschil met 2A niet helemaal volgen, maar zie vorige opmerking.

Arbeidsmarkteffecten	
Uitvoeringsaspecten	De variant is eenvoudig uitvoerbaar.
Juridische aspecten	-
Overige pro's	
Overige contra's	
Opmerkingen	

8.1.3 Variant 3. De Tegemoetkoming ouders minder afhankelijk van gezinssamenstelling

- Verstrekt de ALO-kop in het geval van alleenstaanden met één of enkele kinderen en een laag inkomen méér dan een tegemoetkoming in de kosten van kinderen.
- Maakt (de vormgeving van) de ALO-kop werken vanuit een uitkering lonend (armoede-val voorkomen) en
- Compenseert de ALO-kop voor uitkeringsgerechtigde alleenstaande ouders het verlies van het recht op 20% extra bijstand en,
- lopen kinderen in een éénoudergezin met een laag inkomen meer risico om op te groeien in armoede en verbetert de ALO-kop de financiële positie van het gezin en de ontplooiingskansen van kinderen.

Variant 3A: de 20%-besparingsvariant: doelmatiger inzet van middelen

- WKB wordt minder afhankelijk van gezinssamenstelling door halvering van de ALO-kop. (toevoegen overzicht met kostendekkendheid!)
- 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.
- 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 alleenstaanden buiten de WKB.
- Er is minder compensatie voor uitkeringsgerechtigde alleenstaande ouders die vóór 2015 20% extra bijstand ontvingen. De armoede-val blijft voorkomen.
- 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).

Titel	**3 A 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

<table>
<tr><td></td><td>wordt 4% bespaard. Het basisbedrag (100%) AKW komt daarbij uit op ca. €297 per kwartaal.</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 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.</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.</td></tr>
<tr><td>Opmerkingen</td><td></td></tr>
</table>

Met opmerkingen
Halvering ALO-kop zal inderdaad leiden tot minder rechthebbenden. Maar de aantallen zullen beperkt zijn, omdat dit vooral de hoogste inkomenscategorie bij 1p raakt.

Variant 3B: doeltreffender inzet van middelen (intensiveringsvariant)

- De kostendekkendheid van de Tegemoetkoming ouders is altijd lager dan 100% en binnen de 3 verschillende inkomenscategorieën zijn er geen grote verschillen in kostendekkendheid tussen paren en alleenstaanden
- De WKB wordt minder afhankelijk van gezinssamenstelling door de ALO-kop zodanig te verlagen dat de kostendekkendheid onder de 100% blijft en... afbouwpercentage verlagen??? Of de WKB te verhogen. (toevoegen overzicht met kostendekkendheid!)
- Deze maatregel levert een forse besparing op WKB bij alleenstaande ouders, met name via de prijs. Deels gecompenseerd door een generieke verhoging van de WKB
- De doelgroep behoudt grotendeels recht op WKB. Er valt slechts een beperkt volume aan alleenstaanden buiten de WKB.
- Er is minder compensatie voor uitkeringsgerechtigde alleenstaande ouders die vóór 2015 20% extra bijstand ontvingen. De armoede-val blijft voorkomen.

Titel	**3 B Tegemoetkomingen ouders 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	

8.2 Vereenvoudigingen in de uitvoering: een vereenvoudigingsvariant

Er zijn in de uitvoering een aantal knelpunten gesignaleerd, die aanleiding kunnen geven tot vereenvoudiging van de regelgeving met een financieel beslag:

1. 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
2. Dubbele kinderbijslag wegens scholingsredenen: een complexe regeling voor een kleine en zeer diverse doelgroep. Op onderdelen is er aanleiding om te twijfelen aan de doeltreffendheid: staan de juiste scholen op de lijst?

Deze vereenvoudigingen van de regelingen leveren per saldo een intensivering op, doordat méér ouders recht krijgen op kinderbijslag en kindgebonden budget.

Ook de dubbele kinderbijslag (en de AKW+) wegens intensieve zorg thuis is een complexe regeling voor ouders en uitvoering. De doeltreffendheid (kosten en samenhang met andere regelingen) moet eerst nader worden onderzocht voordat de mogelijkheden voor vereenvoudiging in kaart gebracht kunnen worden (zie verbeterparagraaf).

Andere mogelijkheden tot vereenvoudiging in de uitvoering hebben geen direct financieel beslag. Hiervan zijn geen scenario's beschreven:

a. Complexe uitvoering wanneer de ouder en/of het kind in het buitenland woont
b. Het toedelen van het recht op AKW en WKB in het geval van echtscheiding.

Scenario voor vereenvoudiging

Titel	**Geen aanvullende eisen aan 16- en 17 jarigen in de AKW (en de WKB)** **Geen dubbele kinderbijslag wegens uitwonendheid om scholingsredenen**
Korte toelichting variant	Die extra eisen zijn: - Toepassen als sanctiemiddel - Bijverdiengrens afschaffen - Recht blijft behouden als kind naar WO/HBO gaat Dubbele AKW voor uitwonende kinderen om scholingsredenen kent 5 verschillende groepen en is complex voor ouders en uitvoering.
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							
	Uitvoeringskosten						PM	PM
	Totaal							
Toelichting raming en hardheid raming								
Inkomenseffecten								
Arbeidsmarkteffecten								
Uitvoeringsaspecten	De variant is eenvoudig uitvoerbaar.							
Juridische aspecten	-							
Overige pro's								
Overige contra's								
Opmerkingen								

8.4 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.

Nader onderzoek naar het effect van het labelen van overheidsbudget als "voor kinderen" op de generieke koopkracht

2026993 03698

Literatuurlijst

Ape. (2014). *Verkennend onderzoek TOG beoordelingskader* (rapportnr. 1215).

Belastingdienst (2016), *Beleidsdoorlichting toeslagen door belastingdienst.*

Belastingdienst (2014), *Effectonderzoek handhaving toeslagen*

[redacted] (2017), Fiscale balansverlening, *TPEdigitaal* 11(3): 30-38.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2017*), BUS-E Vervolg Monitor Alleenstaande Ouders*

Centraal Bureau voor de Statistiek, (2014), *Documentatierapport inkomenspanelonderzoek (IPO) 2014.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013), Welvaart van paren met en zonder kinderen, *Sociaaleconomische trends 1: 1-13.*

Centraal Planbureau (2015*), Kansrijk Arbeidsmarktbeleid Centraal Plan Bureau 2015*

Centraal Planbureau (2016), *De politieke economie van inkomensbeleid: Makkelijker kunnen we het niet maken?*

Compacte Rijksdienst (2013), *Eindrapportage juni 2013 Inkomensondersteuning / - voorziening burgers* (project 12).

De Kinderombudsman (2017), *Alle kinderen kansrijk, het verbeteren van de ontwikkelingskansen van kinderen in armoede.*

Mulier Instituut sociaal-wetenschappelijk sportonderzoek (2014*), Sportdeelname van kinderen in armoede,* Mulier Instituut, 1-47.

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017), *Eenvoud loont, oplossingen om schulden te voorkomen.*

Rijksoverheid (2013), *Beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders.*

Rijksoverheid. (2016), *Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen.*

Rijksoverheid. (2017). *Marginale druk in het inkomensbeleid.*

Schipper, de, W., & Van der Schors, A. (2017). Armoedebeleid: de invloed van landelijke en lokale tegemoetkomingen. *Sociaalbestek, 79*(4), 32-35.

Sociaal Economische Raad (2017*), Advies Opgroeien zonder armoede.*

Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *Kunnen meer kinderen meedoen? Verandering in de maatschappelijke deelname van kinderen, 2008-2010.*

Sociaal en Cultureel Planbureau (2013), *Maatschappelijk effecten van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen voor gezinnen met kinderen.*

Sociaal en Cultureel planbureau (2010), *Sociale uitsluiting bij kinderen: omvang en achtergronden.*

2026993 03698

Bijlage A Evaluatie Wet Hervorming Kindregelingen

Bijlage B Bouwstenen voor beleidsdoorlichting kindregelingen en evaluatie WHK

Bijlage C Onderzoek bestedingseffect labellen overheidsbudget