

Vergaderjaar 2018–2019

**30 982**

## **Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**Nr. 46**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2018

Kinderbijslag is dé overheidsbijdrage die alle ouders helpt met de kosten van hun kinderen. Het symboliseert het belang dat de overheid hecht aan de ondersteuning van ouders en de ontplooiing van kinderen. Daarbovenop is het kindgebonden budget een extra tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor de lagere- en midden-inkomens. In Caribisch Nederland kunnen ouders een beroep doen op de kinderbijslagvoorziening BES<sup>1</sup>.

Afgelopen jaar zijn drie onderzoeken uitgevoerd die vanuit verschillende invalshoeken nieuwe inzichten bieden in het stelsel van tegemoetkomingen aan ouders. In de overkoepelende «Beleidsdoorlichting van artikel 10 Tegemoetkoming ouders» (Bijlage A) komen deze onderzoeken samen<sup>2</sup>. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de kinderbijslag en het kindgebonden budget over de periode 2013–2017, staan hierin centraal. Bij een beleidsdoorlichting hoort ook dat de bevindingen input zijn voor het formuleren van besparingsopties die uitgaan van substantieel minder middelen (de 20% scenario's). Daarnaast is in de beleidsdoorlichting ook een aantal intensiveringsopties geschetst.

Deze kabinetsreactie bevat een overzicht van de bevindingen. Daarbij springen in het oog:

- de kostendekkendheid van het stelsel van kinderbijslag en kindgebonden budget verschilt voor gegeven inkomensgroepen, naar gelang leeftijd of aantal kinderen in het gezin. De kostendekkendheid voor alleenstaande ouders met een laag inkomen is hoger dan bij paren met

<sup>1</sup> De Kb BES is sinds 2016 van kracht. Alleen de eerste bevindingen zijn meegenomen in de beleidsdoorlichting. In de kabinetsreactie bestaansminimum Caribisch Nederland (Kamerstuk 34 775 IV, nr. 45) wordt in 2020 een evaluatie van de maatregelen uit die kabinetsreactie aangekondigd, waaronder ook de (verhoging van de) Kb BES.

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

vergelijkbaar inkomen en is hoger dan de feitelijke uitgaven aan kinderen;

- de voorwaarden in de kinderbijslag aan 16- en 17-jarigen; te weten de bijverdiengrens en het verlies van het recht op tegemoetkomingen wanneer het kind gaat studeren aan het hoger onderwijs. De beleidsdoorlichting concludeert dat het stellen van deze eisen binnen een regeling zonder verdere voorwaarden aan het inkomen van de ouders vragen kan oproepen.

Deze bevindingen kunnen aanleiding zijn voor heroverweging.

Op grond van deze bevindingen doe ik voorstellen voor mogelijke aanpassingen in de regelingen, waarbij het financiële kader als randvoorwaarde geldt. Aanpassing van de kostendekkendheid vergt een zorgvuldige afweging en nader onderzoek naar de bredere effecten voor verschillende (inkomens)groepen.

De beleidsdoorlichting duidt daarnaast een aantal meer complexe situaties en mogelijkheden voor verbetering van de uitvoering van de tegemoetkomingen, waarvoor nader onderzoek of nadere uitwerking gewenst is. De kabinetsreactie bevat hiervoor een voorstel.

De budgettaire omvang van begrotingsartikel 10 Tegemoetkoming ouders, is circa € 5,4 miljard<sup>3</sup>, waarvan de SVB € 3,3 miljard kinderbijslag ten behoeve van ruim 1,9 miljoen gezinnen uitbetaalt. Hier bovenop ontvangen circa 725.000 gezinnen in totaal € 2,1 miljard kindgebonden budget<sup>4</sup> van de Belastingdienst/Toeslagen. De komende jaren zullen deze uitgaven toenemen door de intensiveringen uit het Regeerakkoord.

### **Bevindingen: vier rapporten**

Naast de overkoepelende beleidsdoorlichting zijn er drie rapporten die ieder de kinderbijslag en het kindgebonden budget vanuit een andere invalshoek hebben bekeken.

Allereerst de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen (Bijlage B), die in 2015 is ingevoerd<sup>5</sup>. Uit deze evaluatie blijkt dat het systeem is vereenvoudigd door van elf naar vier kindregelingen<sup>6</sup> (met daarnaast de regeling voor gratis schoolboeken) terug te gaan. Daarnaast laat deze evaluatie zien dat de afschaffing van de alleenstaande oudernorm in de minimumuitkeringen en de invoering van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) ertoe heeft geleid dat – met instandhouding van de koopkracht – werken lonender is geworden. Een alleenstaande ouder die vanuit de bijstand vier dagen per week gaat werken, gaat er niet langer in inkomen op achteruit. Of zij uiteindelijk ook meer gaan werken is van meerdere factoren afhankelijk. Daarnaast is in de evaluatie gekeken naar de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg en om onderwijsredenen. Aanvragers van dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg hebben te maken met twee uitvoeringsorganisaties en de aanvraagprocedure wordt door ouders als ingewikkeld ervaren. De dubbele kinderbijslag wegens onderwijsredenen is complex voor de uitvoering.

In het Bouwstenenrapport (Bijlage C) is onderzoek gedaan naar de ervaringen van ouders en van de uitvoerende instanties met de kinder-

<sup>3</sup> En daarnaast € 245 miljoen aan ontvangsten.

<sup>4</sup> Met name wordt ingegaan op de uitgaven.

<sup>5</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>6</sup> Na de Wet hervorming Kinderregeling bestaat het systeem uit de kinderbijslag, het kindgebonden budget, de kinderopvang toeslag en de inkomensafhankelijke combinatiekorting.

bijslag en het kindgebonden budget<sup>7</sup>. Daaruit blijkt dat de kinderbijslag een heldere en goed uitvoerbare regeling is. Ook het kindgebonden budget is in de meeste gevallen een duidelijke regeling die goed uitvoerbaar is. Er zijn echter wel complexe situaties, zoals de voorwaarden aan 16- en 17-jarige kinderen (bijverdiensten en studeren aan het hoger onderwijs), het kindgebonden budget in het geval van echtscheiding/co-ouderschap en de internationale uitvoering van beide regelingen. Verschillende signalen met betrekking tot de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg of om scholingsredenen gaven aanleiding om nader op die regelingen in te zoomen.

Daarnaast is een gedragseconomisch onderzoek gedaan naar de bestedingseffecten van geld dat de overheid verstrekt aan ouders «voor kinderen» (Bijlage D)<sup>8</sup>. Er is gekeken of dit label invloed heeft op de besteding van dit geld aan de kinderen. Uit dat onderzoek komen aanwijzingen dat door het ontvangen van (meer) geld «voor kinderen», ouders niet direct extra geld uitgeven aan hun kinderen maar wel extra geld opzij zetten voor de toekomst. Vooral van de kinderbijslag vinden ouders dat zij dat geld uit horen te geven aan hun kinderen.

Tot slot is in de overkoepelende beleidsdoorlichting (Bijlage A) gekeken naar de effectiviteit en uitvoerbaarheid van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Belangrijkste conclusies zijn dat:

1. de vormgeving van de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen (kinderbijslag en kindgebonden budget) niet altijd in overeenstemming is met de verschillen in kosten van kinderen als gekeken wordt naar leeftijd, huishoudsituatie en aantal kinderen in het gezin. Uit CBS-onderzoek<sup>9</sup> blijkt dat de kosten van kinderen oplopen met de leeftijd van het kind. Dit komt in principe overeen met de oplopende bedragen per leeftijdscategorie in beide regelingen. Uitzondering hierop zijn 16- en 17-jarige kinderen. Voor hen nemen de kosten meer toe dan de tegemoetkoming, waardoor de kostendekkendheid afneemt. Verder blijkt dat als er meer dan twee kinderen in het gezin zijn de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen afneemt (specifiek het kindgebonden budget). En tot slot blijkt dat de ALO-kop voor alleenstaande ouders met een laag inkomen leidt tot een méér dan kostendekkende vergoeding voor de kosten van kinderen<sup>10</sup>.
2. De voorwaarden aan 16- en 17-jarigen: de bijverdiengrens en het verlies van het recht op tegemoetkomingen wanneer het kind gaat studeren aan het hoger onderwijs kunnen in een inkomensonafhankelijke kinderbijslag aanleiding geven tot nadere heroverweging en
3. er is een tweetal complexe uitvoeringssituaties:
  - de internationale uitvoering; dit vergt veel uitvoeringstijd van de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen, de vaststelling van de gezinsbijslag is ingewikkeld en de aanvraag complex. Controles in het buitenland op huishoudsamenstelling en inkomen zijn ingewikkeld.
  - Het kindgebonden budget bij echtscheiding of co-ouderschap. Het is complex voor ouders om te begrijpen wat de gevolgen van echtscheiding en co-ouderschap zijn op de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Daarnaast kan in situaties die qua zorg- en kostenverdeling vergelijkbaar zijn een verschillend recht op kindgebonden budget bestaan.

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>8</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

<sup>9</sup> <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/49/kosten-van-kinderen-2015>.

<sup>10</sup> De bevindingen op basis van CBS cijfers zijn consistent met een vergelijking op basis van de normbedragen volgens het NIBUD.

4. Ook markeert de beleidsdoorlichting dat nader onderzoek naar de effectiviteit en mogelijkheden voor verbetering gewenst is voor de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen en dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg.

De rapporten worden aangeboden samen met het oordeel van de externe deskundige, dr. ir. M.C. Versantvoort, programmaleider Dynamiek op de arbeidsmarkt bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (Bijlage E)<sup>11</sup>. Zij concludeert dat «de Beleidsdoorlichting van Artikel 10 begroting SZW «tegemoetkoming ouders» een degelijk beeld geeft van de werking van de financiële tegemoetkomingen aan ouders, en dat deze allerlei aanknopingspunten biedt voor een nadere dialoog over de toekomstige inrichting hiervan.»

### **Standpunt kabinet**

Het kabinet hecht groot belang aan de financiële ondersteuning van ouders. Het kabinet investeert daarom in het Regeerakkoord circa € 750 miljoen per jaar extra in de ondersteuning van gezinnen in de kosten van kinderen. Dat doet het kabinet door verhoging van de kinderbijslag met circa € 89 per jaar en het verhogen van de kinderbijslagvoorziening in Caribisch Nederland per 1 januari 2019. Daarnaast wordt per 1 januari 2020 de afbouwgrens voor paren in het kindgebonden budget verhoogd.

In de beleidsdoorlichting en de onderliggende rapporten is teruggekeken op het beleid in de afgelopen jaren. Hieruit komen in het bijzonder twee onderwerpen naar voren. Het eerste betreft de verschillen in kostendekkendheid van de tegemoetkomingen die worden veroorzaakt doordat de vormgeving van kinderbijslag en kindgebonden budget niet altijd in overeenstemming is met de verschillen in kosten van kinderen als gekeken wordt naar leeftijd, huishoudsituatie en aantal kinderen in het gezin. Het tweede onderwerp betreft de vragen die de huidige voorwaarden aan 16- en 17-jarigen in de kinderbijslag kunnen oproepen. Hieronder ga ik nader in op deze twee bevindingen, waarbij zoals gezegd, het financiële kader als randvoorwaarde geldt.

#### *Discrepantie tussen tegemoetkomingen en daadwerkelijke kosten van kinderen*

Er is geen norm voor de hoogte van de kinderbijslag en het kindgebonden budget. Het is dus niet mogelijk aan te geven hoe hoog de tegemoetkomingen moeten zijn. Wel is duidelijk dat de kinderbijslag en het kindgebonden budget niet in alle situaties in gelijke mate voorzien in een bijdrage die aansluit op de kosten van kinderen. De aansluiting van de (vormgeving van de) tegemoetkomingen bij de kosten van kinderen naar huishoudtype, leeftijd van de kinderen en aantal kinderen in het gezin kan evenwichtiger.

De kinderbijslag en kindgebonden budget lopen op, met hogere bedragen naar mate kinderen ouder worden. Dat komt grotendeels overeen met de oplopende kosten van kinderen als zij ouder worden. Wel blijkt dat voor kinderen onder de 15 jaar de tegemoetkomingen relatief hoger zijn. Voor 16 en 17 jarigen stijgen de kosten namelijk meer dan weerspiegeld wordt in de regelingen. De kinderbijslag neemt voor deze categorie niet toe en de verhoging in het kindgebonden budget vanaf 16 jaar houdt geen gelijke tred met de oplopende kosten.

---

<sup>11</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

Als gekeken wordt naar het aantal kinderen in het gezin, valt op dat, ondanks de schaalvoordelen, het kindgebonden budget vanaf het derde kind sneller afbouwt (in de kinderbijslag blijven de bedragen gelijk voor ieder volgend kind) dan de relatieve extra kosten van een volgend kind in het gezin (zie tabel hieronder). Het kindgebonden budget is voor de lagere- en middeninkomens een belangrijke inkomensbron om de kosten van de kinderen te kunnen betalen en kinderen voldoende ontplooiingskansen te bieden.

Tot slot valt op dat de kostendekkendheid van de kindregelingen, door de invoering van de ALO-kop voor alleenstaande ouders in het kindgebonden budget, hoog is en voor alleenstaande ouders met een lager inkomen vaak méér vergoedt dan de kosten van de kinderen. De hoogte van de ALO-kop is te verklaren uit het afschaffen van de alleenstaande-oudernorm in de bijstand bij de Wet hervorming kindregelingen en de wens om de koopkracht van deze ouders op peil te houden. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat door deze overheveling vanuit de bijstand naar het kindgebonden budget de armoedeval is weggenomen voor alleenstaande ouders die vanuit de bijstand een substantieel aantal dagen per week aan het werk gaan. Deze groep alleenstaande ouders krijgt nu gemiddeld méér vergoed dan de kosten van kinderen. Recente cijfers over armoede onder kinderen laten echter ook een verhoogde kwetsbaarheid zien onder éénoudergezinnen, die wordt versterkt als het gaat om een groot gezin. Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid vraagt nadere studie, onder meer naar de bredere effecten op de inkomenspositie. Ik ben voornemens u na de zomer hierover te informeren.

**Uit: beleidsdoorlichting H5, tabel 4: Kostendekkendheid AKW/WKB naar aantal kinderen en huishoudsituatie (2017)**

	<i>Tweeverdiener</i>	<i>Alleenverdiener<sup>1</sup></i>	<i>Alleenstaande ouder</i>
<b>Bijstand</b>			
1 Kind (6–11 jaar)	84%		165%
2 Kinderen (6–11 jaar)	87%		132%
3 Kinderen (6–11 jaar)	86%		114%
4 Kinderen (6–11 jaar)	81%		106%
<b>Wml</b>			
1 Kind (6–11 jaar)	73%	76%	112%
2 Kinderen (6–11 jaar)	77%	80%	93%
3 Kinderen (6–11 jaar)	76%	78%	82%
4 Kinderen (6–11 jaar)	72%	74%	78%
<b>Modaal</b>			
1 Kind (6–11 jaar)	31%	37%	75%
2 Kinderen (6–11 jaar)	44%	52%	66%
3 Kinderen (6–11 jaar)	47%	55%	60%
4 Kinderen (6–11 jaar)	47%	54%	58%
<b>2x Modaal</b>			
1 Kind (6–11 jaar)	14%	17%	26%
2 Kinderen (6–11 jaar)	17%	21%	30%
3 Kinderen (6–11 jaar)	20%	24%	30%
4 Kinderen (6–11 jaar)	21%	25%	31%

<sup>1</sup> 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.

Bron: SZW-berekening

*Voorwaarden aan 16- en 17-jarige kinderen in de kinderbijslag*

De kinderbijslag is een relatief eenvoudige en eenduidige inkomensonafhankelijke regeling, behalve voor 16- en 17-jarigen. Aan de groep

schoolgaande en studerende kinderen van 16- en 17 jaar worden nadere voorwaarden gesteld. Ruim 40 jaar geleden is de bijverdiengrens in de wet opgenomen. In 1984 werd het ontvangen van studiefinanciering gekoppeld aan het stopzetten van de kinderbijslag. Sindsdien zijn er verschillende aanpassingen in het beleid geweest zoals de onderhoudseis van ouders, de introductie van het leenstelsel en een leerplicht tot 18 jaar, maar de voorwaarden aan 16/17-jarigen zijn nimmer gewijzigd.

Deze voorwaarden opnieuw bezien in een regeling die onafhankelijk is van het inkomen van ouders, is door de invoering van de ALO-kop in 2015 des te meer van belang. Omdat het recht op kindgebonden budget gekoppeld is aan het recht op kinderbijslag, leidt stopzetting van kinderbijslag ook tot het stopzetten van een eventueel recht op kindgebonden budget. De tegemoetkomingen voor de alleenstaande ouders waarvan het recht komt te vervallen, kunnen hierdoor hoger zijn dan de bijverdiensten van de 16- en 17-jarige. Daarnaast verdienen leerlingen binnen de beroepsbegeleidende leerweg (BBL), met het vereiste praktijkdeel van de opleiding, meer dan de bijverdiengrens. Voor deze groep zou de bijverdiengrens mogelijk een drempel kunnen zijn. Tot slot is in de studiefinanciering voor het hoger onderwijs de basisbeurs vervangen door de mogelijkheid om te lenen. Bij het opnieuw bezien van de voorwaarden voor 16- en 17-jarigen moet ook de doorwerking naar het studiefinancieringsstelsel worden meegewogen.

#### *Heroverweging*

Een evenwichtiger en effectiever stelsel van tegemoetkomingen is meer gericht op de feitelijke kosten van kinderen in verschillende situaties. Het kabinet ziet op basis van deze beleidsdoorlichting geen aanleiding om één van de besparingsopties nader te bezien en per saldo te bezuinigen of meer dan het kabinet al van plan is te intensiveren. Er is wel aanleiding voor nader onderzoek naar een mogelijke herallocatie van de beschikbare financiële middelen. Hogere tegemoetkomingen voor bijvoorbeeld (bijverdienende of studerende) 16- en 17-jarige kinderen passen beter in het stelsel. Daar kan bijvoorbeeld een lagere tegemoetkoming voor alleenstaande ouders met één of twee kinderen tegenover staan, omdat zij méér ontvangen dan de kosten van kinderen, of een lagere tegemoetkoming voor kleine gezinnen. Dit vereist een zorgvuldige afweging. De (inkomens)effecten voor de verschillende (doel)groepen, inclusief de gevolgen voor het risico dat kinderen opgroeien in armoede vereist nader onderzoek en zal in beeld moeten zijn om daarin mee te kunnen wegen.

#### *Bijzondere situaties moeten aansluiten op bredere context*

De dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg en om scholingsredenen betekent voor ouders een extra financiële steun en erkenning voor hun complexe situatie. Voor alleenverdienenden en alleenstaanden is er een jaarlijks extra bedrag in verband met intensieve zorg voor thuiswonende kinderen (de AKW+). Met de Wet hervorming kindregelingen zijn deze regelingen aangepast en aangescherpt. De regeling voor de dubbele kinderbijslag wegens intensieve zorg is complex voor ouders omdat ze te maken krijgen met twee uitvoerders en de dubbele kinderbijslag wegens onderwijsredenen is complex voor de uitvoering. Ik wil graag verder kijken naar de effectiviteit van de verschillende instrumenten voor deze doelgroepen. Ook de uitvoerbaarheid van de regelingen is een belangrijk aandachtspunt voor nader onderzoek. In de loop van volgend jaar leg ik u voorstellen tot verbetering voor aan de hand van deze nadere analyse.

### *Vereenvoudiging en meer eenduidigheid*

Tot slot is er een tweetal complexe uitvoeringssituaties die om een oplossing vragen. Zo wil ik komen tot een verbetering en indien nodig een herontwerp van de internationale uitvoering van het kindgebonden budget waarvan de uitvoering deels bij de Belastingdienst/Toeslagen en deels bij de SVB ligt.

Daarnaast wil ik kijken naar het beter vorm geven van de toekenning van het kindgebonden budget na een echtscheiding. Daar hoort ook een verkenning bij naar de verschillende mogelijkheden van toekenning van de ALO-kop in situaties, die qua zorg- en kostenverdeling gelijk zijn. Na de zomer zal ik uw Kamer daar nader over informeren.

### *Verbeteringen in de uitvoering*

De beleidsdoorlichting heeft ook het niet-gebruik van de regelingen in kaart gebracht en inzicht geboden in terugvorderingen van toeslagen die inherent zijn aan de voorschotsystematiek bij het kindgebonden budget. Dit kabinet wil werk maken van het voorkomen van schulden. Zeker als die door de overheid mede veroorzaakt kunnen worden. Terugvorderingen die verband houden met de voorschotsystematiek van het kindgebonden budget zijn daarom een punt van zorg. Het niet-gebruik van kindgebonden budget van circa 12% is tegen die achtergrond ook een aandachtspunt. Aandacht hiervoor is toeslagenbreed nodig en wordt dan ook opgepakt in het nu lopende IBO-toeslagen.

### *Tot slot*

Deze kabinetsreactie doet u een voorstel voor nader onderzoek met betrekking tot de doorwerking van een evenwichtiger kostendekkendheid van de regelingen voor verschillende groepen, waarover ik u na de zomer zal informeren. Daarnaast bevat het een aantal voorstellen voor verbetering van het stelsel van tegemoetkomingen. Het uiteindelijke doel is bij te dragen aan een éénduidig en toekomstbestendig stelsel dat ouders ondersteunt in de financiële kosten voor hun kinderen en rekening houdt met hun (financiële) situatie. Bij de verdere uitwerking hecht ik aan een zorgvuldig proces en ga ik graag in gesprek met uw Kamer.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
T. van Ark