



Reactie op Beleidsdoorlichting Artikel 10 begroting SZW "tegemoetkoming ouders"

Dr. ir. Maroesjka Versantvoort
Programmaleider Dynamiek op de Arbeidsmarkt
Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, 22 november 2018

Procedure

In overeenstemming met de aan mij verleende opdracht heb ik de Beleidsdoorlichting van Artikel 10 van de begroting SZW "tegemoetkoming ouders" beoordeeld op aanpak, volledigheid en coherentie. Tijdens het proces ben ik gevraagd te reflecteren op de startnotitie, een eerste conceptversie en de concept eindversie van de beleidsdoorlichting. Diverse reflecties zijn verwerkt in deze eindversie.

Voornaamste inzichten en beperkingen

Artikel 10 "tegemoetkoming ouders" beoogt ouders of verzorgers een financiële tegemoetkoming voor de kosten voor verzorging en opvoeding van kinderen te geven. Dit gebeurt op grond van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de Wet op het kindgebonden budget (WKB) en de Wet kinderbijslagvoorziening BES, voor Caribisch Nederland (KB Bes). De beleidsdoorlichting gaat na of dit doelmatig en doeltreffend gebeurt. De beleidsdoorlichting is systematisch en zorgvuldig opgezet en baseert zich op data uit verschillende bronnen en op een verscheidenheid aan studies. Het betreft een synthese-analyse op basis van eerder uitgevoerde evaluaties en onderzoek, en nieuw onderzoek naar de ervaringen van burgers en uitvoerders met het beleid en naar de bestedingseffecten van het oormerken van de tegemoetkoming ouders als geld bestemd voor kinderen. De reikwijdte en beperkingen van de beleidsdoorlichting worden helder uiteengezet. Een daarvan is het gebrek aan informatie om inzicht te kunnen geven in de werking van de KB Bes. De belangrijkste beperking is dat harde uitspraken over doeltreffendheid en doelmatigheid niet mogelijk zijn gezien het ontbreken van meetbare normen voor doeltreffendheid van de tegemoetkomingen. De focus in de beleidsdoorlichting is komen te liggen op de mate van kostendekkend zijn van de tegemoetkomingen voor verschillende typen huishoudens met kinderen. Ik deel de conclusie dat de systematiek (van AKW en WKB) dat hogere bedragen worden uitgekeerd bij oudere kinderen niet volledig aansluit bij de kosten van oudere kinderen. Deze kosten lopen sterker op dan de tegemoetkomingen. Ook deel ik de conclusies dat de systematiek van de WKB waarbij lagere bedragen per kind worden uitgekeerd naarmate er meer dan twee kinderen zijn in een gezin niet volledig aansluit bij de ontwikkeling van de kosten van extra kinderen in een gezin, en dat de kostendekkendheid van kinderbijslag en kindgebondenbudget opgeteld voor alleenstaande ouders behoorlijk hoger is dan voor alleen- en tweeverdieners als gevolg van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget. Het kindgebonden budget vergoedt voor alleenstaande ouders met lage inkomens veelal méér dan de kosten van kinderen.

Bij deze conclusies is een aantal opmerkingen te maken om ze in perspectief te plaatsen. Die zet ik hieronder uiteen.

Aandachtspunten

Probleem-analyse. De beleidstheorie in de beleidsdoorlichting is zorgvuldig opgesteld met niet alleen aandacht voor output maar ook voor outcome, impact en neveneffecten. Wat echter ontbreekt is een probleem-analyse. Welk

maatschappelijk probleem is onderliggend (geweest) aan de totstandkoming van de tegemoetkoming ouders, welke factoren zijn onderliggend aan dit probleem en hoe verhouden deze zich tot de opzet, insteek en uitkomsten van het beleid? Dan gaat het om de finale én causale relaties in een beleidstheorie. Deze analyse kan helpen bij het verder duiden van de resultaten. Voor een vervolg is het aanbevelingswaardig hierop ook in te zetten.

Concept kostendekkendheid. Bij de berekeningen van de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen wordt gekeken naar de kosten die ouders of verzorgers maken voor hun kinderen. De conclusie is dat naarmate het inkomen van ouders/verzorgers hoger is, de mate van kostendekkendheid van de tegemoetkomingen afneemt. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hogere uitgaven die ouders/verzorgers met hogere inkomens zich (kunnen) veroorloven aan hun kinderen, en zegt dus niet direct iets over de hoogte van de benodigde kosten en de bijbehorende kostendekkendheid van de tegemoetkomingen. Voor de volledigheid van het beeld is het goed dat ook de normbedragen van NIBUD in het beeld worden meegenomen in deze beleidsdoorlichting, hoewel het daarbij om minimumbedragen gaat die zich beperken tot de eerste levensbehoeften.

Eén-ouderkop. De alleenstaande ouderkop in de WKB leidt ertoe dat de kostendekkendheid van de tegemoetkoming bij alleenstaande ouders/verzorgers substantieel hoger is dan bij alleen- en tweeverdieners. In het geval van alleenstaanden met één of enkele kinderen en een laag inkomen overtreft de tegemoetkoming gemiddeld genomen de feitelijke kosten van kinderen. Dit betekent dat het voor deze groep in de praktijk gaat om meer dan een tegemoetkoming in de kosten. Een neveneffect hiervan is een (perverse) prikkel ten aanzien van de registratie als alleenstaande met kind(eren). Met name in het licht van doelmatigheid van de regeling is het aanbevelingswaardig dit aspect/deze prikkel nader te bezien en mee te nemen.

Samenvattend

Samenvattend meen ik 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.