



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

EVALUATIE
WET HERVORMING KINDREGELINGEN

DEN HAAG, DECEMBER 2018

Inhoud

1. Inleiding	1
1.1 Aanleiding en doelstelling WHK	1
1.2 Vraagstelling van de evaluatie en de beleidstheorie WHK	2
1.3 Afbakening van de evaluatie	3
1.4 Methodologie en proces	3
2. De hervorming van de Kindregelingen.....	5
2.1 Hoe de WHK tot stand kwam.....	5
Afspraken in regeerakkoord en wetsvoorstel	5
Begrotingsafspraken 2014 en nota van wijziging.....	6
2.2 Aanpassingen in de AKW door de WHK.....	7
2.3 Aanpassingen in de WKB door de WHK	8
3. Hebben de wijzigingen hun doel bereikt?	10
3.1 Heeft de WHK tot vereenvoudiging en meer effectiviteit geleid?.....	10
Zijn het stelsel, de AKW en WKB vereenvoudigd?.....	10
Conclusie.....	12
3.2 Heeft de WHK ervoor gezorgd dat gaan werken lonender is geworden voor alleenstaande ouders?	13
Inkomenssituatie van alleenstaande ouders/verzorgers voor de WHK	13
Arbeidsparticipatie	15
Conclusie	16
3.3 Een meer gerichte inkomensondersteuning voor de lagere inkomens	18
Meer gericht op lagere inkomens	18
Bijdrage aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën	19
Conclusie	20
3.4 De effecten van de wijziging in de dubbele kinderbijslag onderwijsredenen.....	21
Aanscherping van de voorwaarden	21
Conclusie	24

3.5 Dubbele kinderbijslag thuiswonend intensieve zorg.....	25
Achtergrond.....	25
Ontwikkeling van aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen.....	26
Conclusie.....	28
4. Samenvatting en conclusie	29
4.1 Samenvattingen.....	29
4.2 Conclusie.....	30
Literatuurlijst	31

1. Inleiding

In 2015 is de Wet hervorming kindregelingen, hierna WHK, ingevoerd. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel¹ is toegezegd om een evaluatie van de WHK uit te voeren. Met dit evaluatierapport wordt invulling gegeven aan deze toezegging. De evaluatie van de WHK en de beleidsdoorlichting van artikel 10 worden gezamenlijk met een kabinetsreactie aangeboden aan de Tweede Kamer.

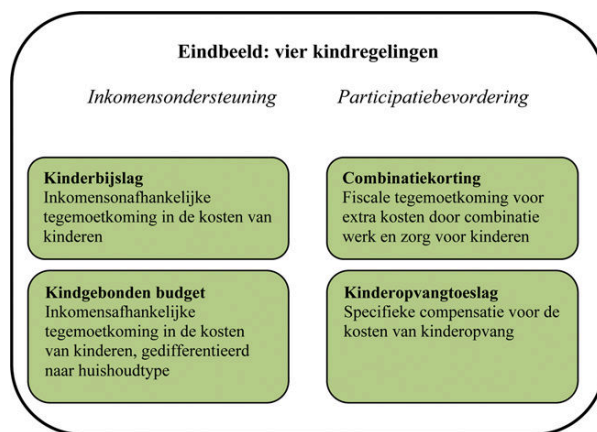
De aanleiding en doelstelling, de daarbij behorende centrale vraagstelling en deelvragen van de evaluatie van de WHK zijn in dit hoofdstuk nader uiteengezet. Ook komt de afbakening en methodologie aan bod.

1.1 Aanleiding en doelstelling WHK

Tot 2015 kende het stelsel van tegemoetkomingen voor ouders/verzorgers (in het vervolg wordt gesproken over ouders) voor de kosten die de opvoeding en verzorging van kinderen met zich meebrengt elf verschillende regelingen. Elke regeling had een eigen subdoel en vormgeving, waarbij regelingen elkaar deels overlaptten en deels tegenwerkten. Het geheel was hierdoor voor ouders complex, lastig in de uitvoering en niet altijd logisch.

Met de WHK wilde het kabinet de kindregelingen hervormen en versoberen. Het doel was om de beschikbare middelen op een rechtvaardige² en effectieve manier in te zetten voor inkomensondersteuning aan ouders en de arbeidsparticipatie van ouders te bevorderen. Daarnaast diende de wet een bijdrage te leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën³. Om de doelstellingen van de WHK te realiseren zijn wijzigingen langs drie lijnen tot stand gekomen:

1. Vereenvoudigen om effectiviteit te vergroten. Door het afschaffen, samenvoegen en vereenvoudigen van regelingen bevat het stelsel minder regelingen en is het duidelijker voor burgers. Ook zou het hierdoor eenvoudiger uitvoerbaar moeten zijn. Met de WHK werd beoogd het aantal kindregelingen terug te brengen van 11 naar 4 (met daarnaast nog de regeling voor gratis schoolboeken).



Figuur 1. Stelsel kindregelingen na invoering van de WHK

¹ Kamerstukken I, 2013-2014, 33716, D.

² Of de beschikbare middelen op een rechtvaardige manier zijn ingezet is moeilijk te operationaliseren omdat er geen meetbare norm aan rechtvaardigheid is gekoppeld. Dit doel wordt daarom niet in de evaluatie meegenomen.

³ Kamerstukken II, 2012-2013, 33716, nr. 3, paragraaf 1.2.

2. Eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders om armoedeval weg te nemen
Door het harmoniseren van de specifieke financiële ondersteuning voor alleenstaande ouders, ongeacht of zij werken of een uitkering ontvangen, worden alle ouders gelijk behandeld. Deze uniforme inkomensondersteuning zou de financiële belemmeringen ('de armoedeval') voor alleenstaande ouders om weer te gaan werken weg moeten nemen⁴.
3. Inkomensondersteuning voor ouders meer richten op lagere inkomens. De AKW en de WKB hebben als doel om inkomensondersteuning te bieden aan gezinnen met kinderen. Door de inkomensondersteuning meer te richten op lagere inkomens worden de lagere inkomens ontzien en wordt tegelijkertijd een bijdrage geleverd aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën.

1.2 Vraagstelling van de evaluatie en de beleidstheorie WHK

De evaluatie beoogt inzicht te geven in de vraag in hoeverre met de hervorming van het stelsel van kindregelingen de beoogde doelen zijn bereikt en welke factoren daar een rol bij hebben gespeeld. De centrale vraagstelling voor de evaluatie is:

In hoeverre hebben de maatregelen van de Wet hervorming kindregelingen geleid tot een effectieve manier van inkomensondersteuning gericht op ouders/verzorgers met lage inkomens en stimulering van de arbeidsparticipatie?

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn de onderstaande deelvragen opgesteld.⁵

1. Heeft de Wet hervorming kindregelingen tot een vereenvoudiging geleid? Zo ja, is de effectiviteit hiermee vergroot?
2. In hoeverre heeft de afschaffing van de alleenstaande oudernorm in de minimumuitkeringen en de introductie van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget de financiële belemmering om te gaan werken vanuit de bijstand weggenomen, en daarmee bijgedragen aan het oplossen van de armoedeval? Is de doelstelling bereikt?
3. Heeft de hervorming van het stelsel geleid tot een meer gerichte inkomensondersteuning voor de lagere inkomens?
4. In hoeverre is de aanscherping van de voorwaarden voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen doeltreffend?
5. In welke mate volstaat het beoordelingskader van de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg?

Uit de aanleiding en het doel van de WHK is de beleidstheorie van de WHK af te leiden. Onderstaand overzicht geeft de theoretische beleidsketens weer die tot de beoogde doelen moeten leiden.

⁴ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716, nr. 3, paragraaf 2.1.

⁵ Kamerstukken II, 2016-2017, 33716, nr. 34.

BELEIDSTHEORIE								
INPUT	→	ACTIVITEITEN	→	OUTPUT	→	IMPACT/OUTCOME	→	EXTERNE FACTOREN
Invoering WHK	→	Afschaffen alleenstaande oudernorm en alleenstaande ouderkorting en invoeren alleenstaande ouderkop	→	"Inkomensondersteuning van alleenstaande ouders met lagere inkomens is gelijk, ongeacht of iemand werkt of niet" ⁶	→	"Financiële belemmeringen voor alleenstaande ouders om te gaan werken worden zo veel mogelijk weggenomen" ⁷	←	<ul style="list-style-type: none"> - Conjunctuur; - Persoonlijke keuze ouders/verzorgers; - kennis van wet- en regelgeving; - Misbruik en oneigenlijk gebruik van regelingen
	→	Wijzigen en schrappen van bestaande regelingen	→	"Inkomensondersteuning is meer gericht op lagere inkomens" ⁸	→	"Ouders die relatief draagkrachtig zijn dragen bij aan het op orde krijgen van de overheidsfinanciën en ouders met lagere inkomens worden ontzien." ⁹	←	
			→	Er zijn minder kindregelingen	→	"Het stelsel van kindregelingen is effectiever, beter begrijpelijk voor burgers en eenvoudiger uitvoerbaar" ¹⁰	←	
		Aanscherping voorwaarden voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen ¹¹	→	Behoevende huishoudens krijgen dubbele kinderbijslag	→	Alleen de huishoudens waar de dubbele kinderbijslag nodig is krijgen dubbele kinderbijslag	←	
	→	Herziene beoordelingskader voor de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg ¹²	→	Behoevende huishoudens krijgen dubbele kinderbijslag	→	Alleen de huishoudens waar de dubbele kinderbijslag nodig is krijgen dubbele kinderbijslag	←	

Figuur 2: Beleidstheorie WHK

1.3 Afbakening van de evaluatie

De focus van de evaluatie ligt op de doelstellingen van het wetsvoorstel, en niet inhoudelijk op de vier kindregelingen van figuur 1. De evaluatie kijkt daarbij naar de wijzigingen in de kinderbijslag en het kindgebonden budget. De combinatiekorting en kinderopvangtoeslag zijn ongewijzigd gebleven onder de WHK. Naast een beeld over de mate van het behalen van de drie beoogde doelen van de WHK geeft dit rapport tevens een oordeel over twee aanpassingen die ook onderdeel zijn van de WHK, te weten de aanscherping van de voorwaarden voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen en de invoering van het beoordelingskader van de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg.

1.4 Methodologie en proces

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen maakt dit rapport gebruik van beschikbare beleidsinformatie en onderzoeken (zie literatuurlijst). Daar waar er informatie ontbreekt heeft SZW

⁶ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716 nr. 3 blz. 7.

⁷ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716 nr. 3 blz. 5.

⁸ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716 nr. 3 blz. 10.

⁹ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716 nr. 3 blz. 10.

¹⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716, nr. 3 blz. 11.

¹¹ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 716, nr. 10 blz.5.

¹² Kamerstukken II, 2013-2014, 33 716, nr. 7 blz. 13,

onafhankelijk onderzoek laten doen naar onder andere de ervaringen van burgers en de praktijk van de uitvoering. SZW heeft ook zelf berekeningen gemaakt en geanalyseerd. De evaluatie van de WHK is door ambtenaren van het ministerie van SZW opgesteld. Een begeleidingscommissie heeft de kwaliteit en de volledigheid van het rapport getoetst. De begeleidingscommissie adviseerde over de richting en inhoud van de evaluatie. Daarnaast is een klankbordgroep ingesteld die, analoog aan de begeleidingscommissie, de evaluatie heeft beoordeeld. In zowel de begeleidingscommissie als de klankbordgroep hebben ambtelijke vertegenwoordigers van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen plaats genomen. De conclusies uit deze evaluatie zijn opgenomen in de gelijktijdig uitgevoerde beleidsdoorlichting van artikel 10 van de SZW-begroting 'Tegemoetkoming ouders'.

Onafhankelijk deskundige

Als onafhankelijke deskundige is Dr. ir. M.C. Versantvoort, programmaleider Dynamiek op de Arbeidsmarkt bij het Sociaal en Cultureel Planbureau, gevraagd om mee te kijken met de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen¹³. De onafhankelijke deskundige heeft meegekeken op de startnotitie en is gedurende het proces gevraagd om commentaar te geven op de conceptversies.

¹³ https://www.scp.nl/Organisatie/Alle_medewerkers/Versantvoort_Maroesjka

2. De hervorming van de Kindregelingen

Van het oorspronkelijke concept tot de daadwerkelijke invoering heeft de WHK verschillende aanpassingen gehad. Om een goed beeld te krijgen start dit hoofdstuk in paragraaf 2.1 met een korte beschrijving van de totstandkoming van deze wet. Paragraaf 2.2 beschrijft de veranderingen die uiteindelijk met de WHK in de kinderbijslag zijn doorgevoerd. Ook in het kindgebonden budget zijn met de WHK veranderingen doorgevoerd. In paragraaf 2.3 zijn de doorgevoerde aanpassingen voor de WKB beschreven.

2.1 Hoe de WHK tot stand kwam

In het regeerakkoord *Bruggen slaan*¹⁴ was aangekondigd dat het kabinet het voornemen had om de kindregelingen te hervormen en te versoberen. De voornemens uit het regeerakkoord zijn uitgewerkt in het wetsvoorstel WHK. Dit wetsvoorstel is op 22 september 2013 ingediend bij de Tweede Kamer. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel¹⁵ staan de wijzigingen beschreven. Vervolgens hebben de begrotingsafspraken 2014¹⁶ op onderdelen tot een aanpassing van het wetsvoorstel geleid. Op 24 juni 2014 is het wetsvoorstel aangenomen door de Eerste Kamer. De meeste onderdelen van het wetsvoorstel zijn ingevoerd op 1 januari 2015.

Afspraken in regeerakkoord en wetsvoorstel

In het regeerakkoord waren ten aanzien van de kindregelingen 10 concrete maatregelen opgenomen, uiteenlopend van het afschaffen van de aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen tot het versoberen van de kinderbijslag en het verhogen van de WKB-bedragen.¹⁷ Doel van deze maatregelen was om te komen tot vereenvoudiging, het wegnemen van de armoedeval en het meer richten van de inkomensondersteuning op lagere inkomens. In het wetsvoorstel WHK zijn de in het regeerakkoord aangekondigde maatregelen langs onderstaande drie lijnen uitgewerkt.

Vereenvoudiging om de effectiviteit te vergroten

Zoals eerder aangegeven wilde het toenmalige kabinet het stelsel van 11 regelingen terugbrengen tot 4 regelingen met elk hun eigen doel, zie figuur 1. De vereenvoudiging zou tot een rechtvaardiger systeem leiden, waarbij ouders beter de weg kunnen vinden naar de voor hun bedoelde regelingen. In dit kader werd in het wetsvoorstel voorgesteld de ouderschapsverlofkorting, de aftrek levensonderhoud kinderen (LOK), de gratis schoolboeken en tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten (WTOS 17-) af te schaffen. Daarnaast werd voorgesteld de tegemoetkoming thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG) en TOG+ te integreren in de AKW. Verder werden enkele vereenvoudigingen voorgesteld in de AKW.

Eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders om armoedeval weg te nemen

Alleenstaande ouders ontvingen een 20%-aanvulling in de bijstand en andere minimumuitkeringen. Deze aanvulling leidde tot een armoedeval voor alleenstaande ouders. De suggestie in het wetsvoorstel WHK was om deze aanvulling te laten vervallen evenals de alleenstaande ouderkorting en beide te vervangen door een alleenstaande ouderkop (ALO-kop) binnen de WKB. Er bestaat recht op deze ALO-kop ongeacht of de alleenstaande ouder werkt of een uitkering ontvangt en de WKB, inclusief de ALO-kop, kent een geleidelijke

¹⁴ Kamerstukken II 2012-2013, 33410, nr.15.

¹⁵ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716, nr. 3

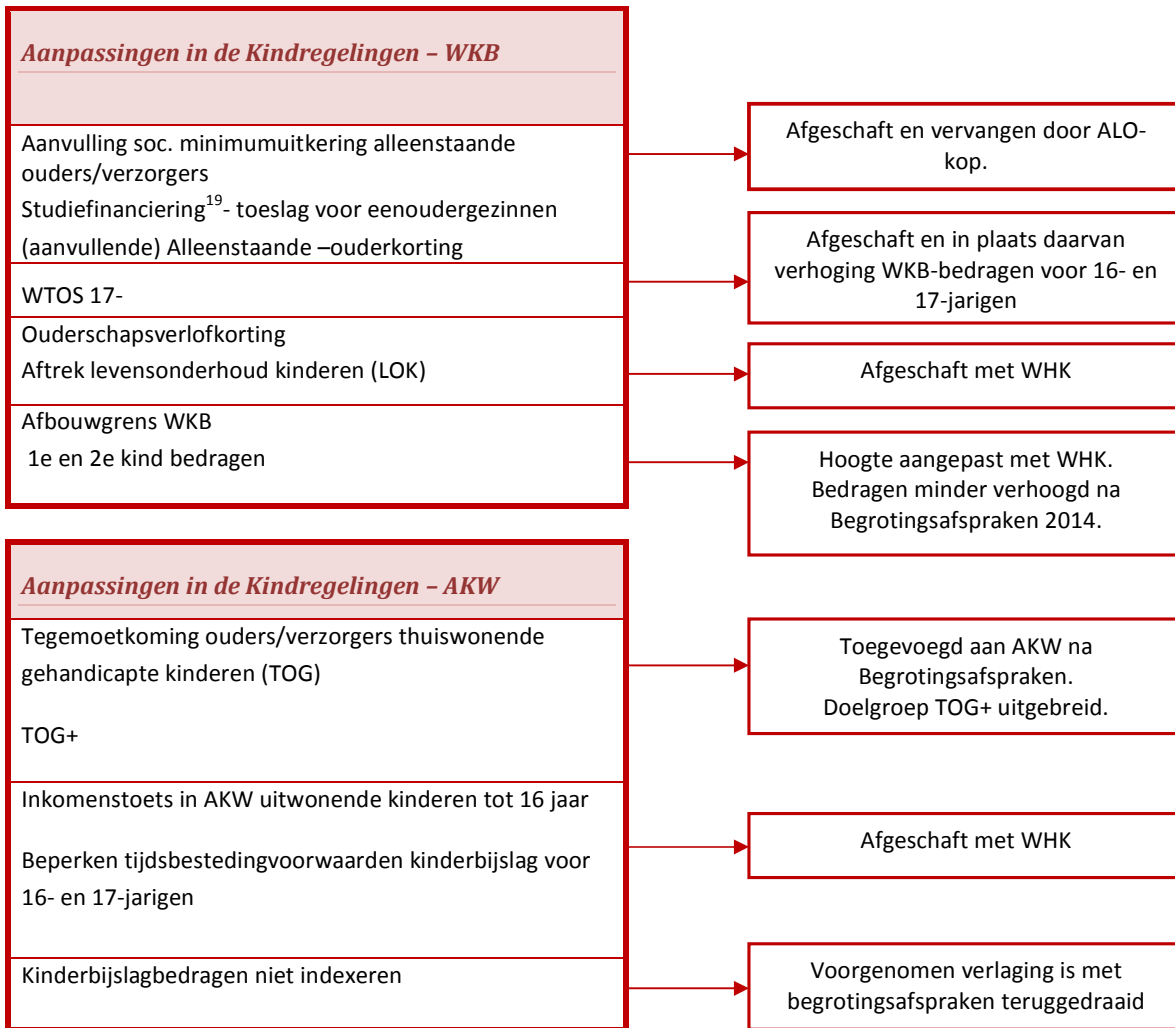
¹⁶ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716, nr. 7

¹⁷ Kamerstukken II, 2012-2013, 33410, nr. 15, pagina 65.

afbouw naarmate het inkomen van de ouder meer wordt. Daarmee zou de financiële belemmering voor alleenstaande ouders om weer te gaan werken weg worden genomen¹⁸.

Inkomensondersteuning voor ouders/verzorgers meer richten op lagere inkomens

Tot slot werd als bezuinigingsmaatregel voorgesteld de inkomensondersteuning meer te richten op lagere inkomens door AKW-bedragen te verlagen en WKB-bedragen te verhogen. Daar hoorde ook het voorstel bij om de afbouwgrens van het kindgebonden budget te verlagen. Op deze manier zou de inkomensondersteuning voor ouders meer gericht worden op ouders met lagere inkomens.



Figuur 3: Aanpassingen in de AKW en WKB door de WHK

Begrotingsafspraken 2014 en nota van wijziging

In de begrotingsafspraken 2014 is een aantal keuzes gemaakt dat gevolgen had voor het wetsvoorstel WHK. De begrotingsafspraken 2014 hebben er onder andere voor gezorgd dat de versoering van de generieke inkomensondersteuning, verlaging van de AKW-bedragen, grotendeels werd teruggedraaid. De kinderbijslagbedragen werden, behoudens het niet indexeren, niet verlaagd en de daarmee gepaard gaande intensivering van het kindgebonden budget werd gehalveerd. Verder is er besloten om het afschaffen van de

¹⁸ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716, nr. 3, paragraaf 2.1.

¹⁹ De eenoudertoeslag in de studiefinanciering werd verminderd met het bedrag van de nieuwe alleenstaande ouderkop.

gratis schoolboeken terug te draaien. Deze begrotingsafspraken zijn uitgewerkt in een nota van wijziging bij het wetsvoorstel WHK.²⁰ Van de oorspronkelijke beoogde besparing van 810 miljoen euro resteerde na de begrotingsafspraken nog 501 miljoen euro.

2.2 Aanpassingen in de AKW door de WHK

Door de WHK is een aantal aanpassingen aangebracht in de AKW. De AKW is versoerd door de indexaties van de kinderbijslag in de tweede helft van 2014 en voor heel 2015 te laten vervallen. Normaliter wordt het basiskinderbijslagbedrag twee keer per jaar, namelijk op 1 januari en op 1 juli, geïndexeerd aan de ontwikkeling van de consumentenprijsindex²¹. Voorheen gold voor uitwonende kinderen, ongeacht de leeftijd, een inkomenstoets. Deze toets is met de invoering van de WHK komen te vervallen voor kinderen jonger dan 16 jaar. De tijdsbestedingsvoorwaarden voor 16- en 17-jarigen met een startkwalificatie zijn komen te vervallen. Dit was een vereenvoudigingsvoorstel met als reden dat ouders, ongeacht de tijdsbesteding, verantwoordelijk zijn voor de kosten van hun kind en deze voorwaarde niet past binnen de doelstelling van de AKW.²²

Dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen

Met de WHK zijn per 1 januari 2015, naar aanleiding van de motie Azmani – Yucel²³, de voorwaarden voor het ontvangen van dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen aangescherpt. Er werd namelijk geconstateerd dat er geen eisen werden gesteld aan de noodzaak van het niet thuiswonend zijn en de gevolgde scholing of opleiding; tot dan moest alleen sprake zijn van uitwonend zijn van het kind door of in verband met het volgen van onderwijs. Met de WHK is hier invulling aan gegeven door eisen te stellen aan de afstand tussen het thuisadres en de opleidingsinstelling en de schaarste van de opleiding²⁴. Met de WHK is ook de doelgroep voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen geconcretiseerd²⁵.

Dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg

De regeling tegemoetkoming voor ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG) is onder de AKW gebracht als de 'dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg'. Ook de TOG+ is geïntegreerd in de AKW (als de AKW+). Wanneer de ouder van een thuiswonend intensieve zorg behoevend kind alleenverdiener is, kan naast het recht op dubbele kinderbijslag recht bestaan op AKW+. Dit is een extra bedrag aan kinderbijslag van circa € 2.000 per jaar. Via een amendement van de leden Schouten en Dijkgraaf is de doelgroep uitgebreid met alleenstaande ouders²⁶. De dubbele kinderbijslag voor uitwonende kinderen door ziekte of gebrek is ongewijzigd met de WHK. Daarom is deze niet verder meegenomen in deze evaluatie. Figuur 4 geeft een overzicht van de wijzigingen in de AKW door de WHK.

²⁰ Kamerstukken II, 2013-2014, 33716, nr. 7.

²¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 716 nr. 3 blz. 10

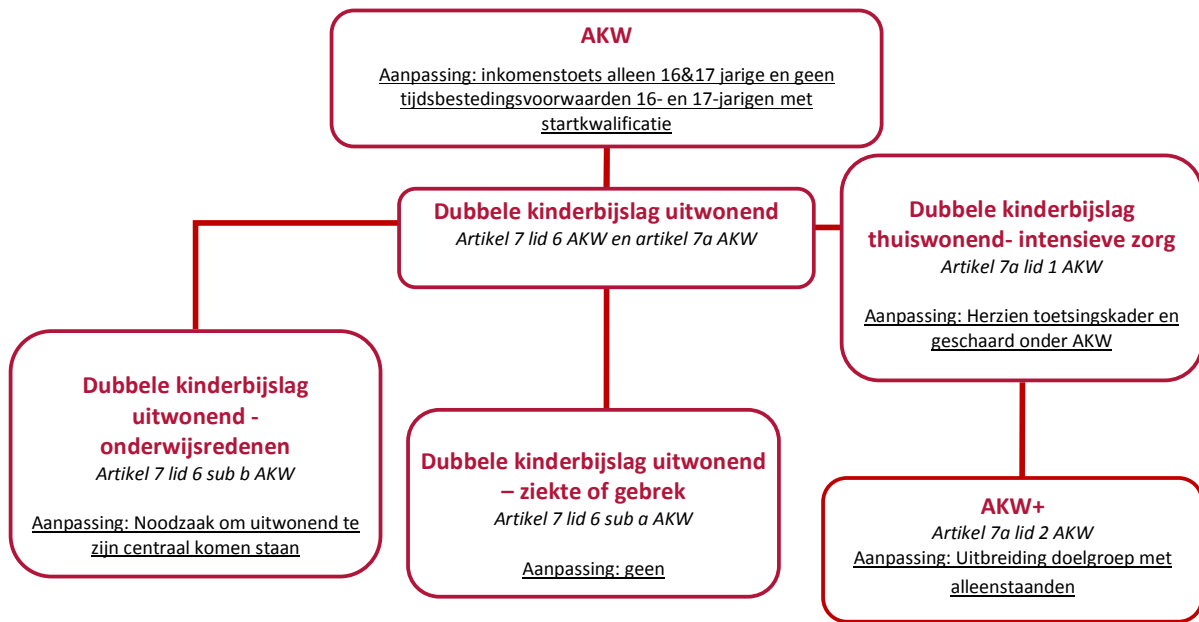
²² Kamerstukken II, 2012 – 2013, 33716, nr. 3, blz. 21.

²³ Kamerstukken II, 2013-2014, 33400 XV, nr. 93.

²⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, 33716, nr. 10, blz.5-6.

²⁵ Kamerstukken II, 2013- 2014, 33716, nr. 10, blz.6-8.

²⁶ Kamerstukken II, 2013 – 2014, 33716, nr. 11.



Figuur 4: schematische weergave wijzigingen in de AKW na de WHK.

2.3 Aanpassingen in de WKB door de WHK

De WKB is na de WHK als één van de vier regelingen van het nieuwe stelsel van kindregelingen overgebleven. De WHK heeft tot een aantal aanpassingen geleid in de WKB om te zorgen dat inkomensondersteuning voor ouders meer gericht wordt op de lagere inkomens. In deze paragraaf worden deze wijzigingen toegelicht.

Introductie van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop)

Een van de belangrijkste wijzigingen is het onderscheid naar huishoudtype dat is aangebracht in de WKB. Alleenstaande ouders krijgen een extra tegemoetkoming, de zogenaamde ALO-kop. Het doel van deze wijziging in de WKB is een eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders/verzorgers met een laag inkomen, ongeacht of ze werken of een uitkering ontvangen. Daardoor kan bij werkhervatting een terugval in het inkomen voorkomen worden, de zogenaamde “armoedeval”²⁷.

Hogere WKB-uitkeringen

Met het niet indexeren van de AKW-bedragen werd een beroep gedaan op alle ouders om de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen. Hierbij werden ouders met lagere inkomens ontzien door binnen het kindgebonden budget de bedragen voor het eerste en het tweede kind juist te verhogen. Het eerste kindbedrag werd met € 15 verhoogd naar maximaal € 1.032 per jaar. Het tweede kindbedrag werd met € 255 verhoogd naar maximaal € 791 per jaar.²⁸

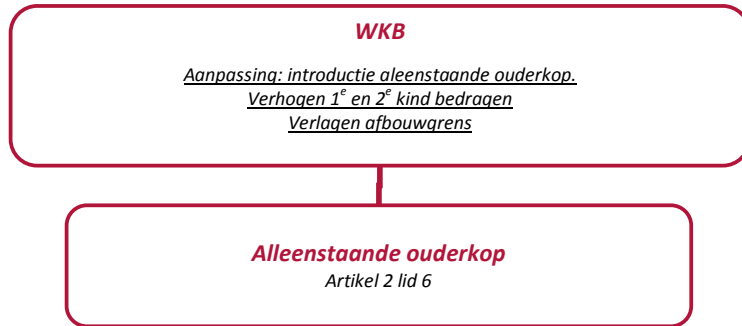
De hoogte van het kindgebonden budget is mede afhankelijk van de leeftijd van het kind en is opgedeeld in drie leeftijdsklassen: van 0 tot en met 11 jaar, 12 tot en met 15 jaar en van 16 en 17 jaar. De achtergrond hiervan is de veronderstelling dat kinderen vanaf 12 jaar extra kosten met zich meebrengen in verband met het volgen van voortgezet onderwijs en/of het volgen van middelbaar beroepsonderwijs. Het afschaffen van de WTOS 17- werd gecompenseerd door de bedragen voor 16- en 17-jarigen te verhogen.

Verlagen afbouwgrens

²⁷ Een terugval in het inkomen als een alleenstaande gaat werken vanuit een uitkerings situatie

²⁸ Kamerstukken II, 2013-2014, 33716, nr. 7.

De afbouwgrens in de WKB is verlaagd. De hoogte van de tegemoetkoming neemt af naarmate het toetsingsinkomen van de ouder(s) toeneemt. De redenering was dat ouders minder ondersteuning nodig hebben om te voorzien in de kosten voor hun kinderen naarmate het inkomen stijgt. De inkomensgrens bedroeg tot 2015 € 26.147. Bij een gezamenlijk inkomen dat hoger was dan € 26.147 werd het totale WKB-bedrag verminderd met 7,6 cent voor iedere euro extra inkomen. Met de invoering van de WHK werd de inkomensgrens verlaagd naar € 19.464²⁹. Daarmee werd de WKB meer gericht op de lagere inkomens zoals ook in de zorgtoeslag het geval was. Tevens vond er op deze manier uniformering plaats tussen het kindgebonden budget en de zorgtoeslag.



Figuur 5: schematische weergave WKB na de WHK.

²⁹ Begroting SZW 2016, blz. 95

3. Hebben de wijzigingen hun doel bereikt?

Dit hoofdstuk probeert antwoord te geven op de deelvragen (zie hoofdstuk 1) met behulp van extern onderzoek en berekeningen gemaakt door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Elke paragraaf beantwoordt één deelvraag en is als volgt opgebouwd: eerst volgt een beschrijving van de deelvraag, gevolgd door een beschrijving van de methodiek om de deelvraag te beantwoorden. Afgesloten wordt met een opsomming van de uitkomsten en resultaten en de conclusie.

3.1 Heeft de WHK tot vereenvoudiging en meer effectiviteit geleid?

Een van de doelstellingen van de WHK was om het stelsel te vereenvoudigen om de effectiviteit te vergroten. De gedachte er achter was dat het samenvoegen van de eerdere regelingen het stelsel vereenvoudigt en dat deze meer toegankelijk is voor de doelgroep. De eerste deelvraag heeft hier betrekking op, namelijk:

Heeft de WHK tot een vereenvoudiging geleid? Zo ja, is de effectiviteit hiermee vergroot?

Methodiek

Om de vraag te beantwoorden of het stelsel vereenvoudigd is, beschrijft deze paragraaf de verschillen tussen het stelsel voor 2015 en na de hervorming. Ook gaat het in op de ervaringen van burgers en uitvoerders met het nieuwe stelsel.

Zijn het stelsel, de AKW en WKB vereenvoudigd?

Door de WHK is het aantal regelingen terug gebracht van 11 naar 4 (met daarnaast de regeling voor gratis schoolboeken). Een aantal regelingen is afgeschaft, samengevoegd of vereenvoudigd. De alleenstaande ouderkorting, ouderschapsverlofkorting, aftrek LOK en de WTOS 17- zijn afgeschaft. De TOG en TOG+ zijn als afzonderlijke regelingen komen te vervallen en onderdeel geworden van de AKW. In de AKW zijn vereenvoudigingen doorgevoerd, zoals het afschaffen van de inkomensvoets voor uitwonende kinderen onder de 16 jaar en door het beperken van de tijdsbestedingvoorwaarden voor 16- en 17-jarigen om de voorwaarden op het recht transparanter te maken³⁰. In de WKB is een onderscheid naar gezinssituatie ingevoerd. Om de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders/verzorgers met een lagere inkomen te harmoniseren is met de WHK de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) geïntroduceerd in de WKB. De overige aanvullingen voor deze doelgroep, de aanvulling sociaal minimumuitkering voor alleenstaande ouders/verzorgers, studiefinanciering- toeslag voor eenoudergezinnen en de (aanvullende) alleenstaande –ouderkorting, kwamen te vervallen. Door de begrotingsafspraken 2014 zijn de gratis schoolboeken blijven bestaan.

Ervaringen van burgers en uitvoering met het nieuwe stelsel

In het bouwstenenrapport³¹ is onderzocht wat de ervaringen van burgers en uitvoerders zijn met het nieuwe stelsel van kindregelingen. Om deze ervaringen in kaart te brengen is een enquête gehouden onder ouders en zijn focusgroepen georganiseerd. Daarnaast zijn de uitvoeringsprocessen bij SVB, Belastingdienst/Toeslagen en CIZ beschreven. Voorts is met uitvoerders gesproken. Specifiek ten aanzien van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg en onderwijsredenen is dossieronderzoek gedaan en is met ouders en belangengroepen gesproken. Op deze laatste punten wordt nader ingegaan in paragraaf 3.4 en 3.5.

³⁰ Memorie van toelichting Wet Hervorming Kindregelingen, Kamerstuknummer 33 716 nr. 3 blz. 11-14

³¹ Bouwstenen voor beleidsdoorlichting kindregelingen en evaluatie WHK

Uitvoering van de AKW

De uitvoering van de AKW is grotendeels een geautomatiseerd proces. Na de aangifte van de geboorte van een kind bij de gemeente krijgt de SVB automatisch een signaal vanuit de Basisregistratie Personen (BRP). De SVB stuurt een bericht naar de ouder(s) dat kinderbijslag kan worden aangevraagd via 'mijn SVB'. Na de aanvraag stelt de SVB het recht vast – het checkt daartoe of de persoon daadwerkelijk verzekerd is – en stuurt het nog een brief om te melden dat kinderbijslag wordt toegekend en wanneer het wordt betaald. De eerste betaling volgt vervolgens aan het begin van het kwartaal volgend op het eerste kwartaal waarover het recht op kinderbijslag bestond.

Ouders geven aan dat zowel de procedure voor de aanvraag, als de procedures voor wijzigingen als het contact met de SVB over de kinderbijslag over het algemeen zonder problemen verlopen. In het bouwstenenrapport wordt ten aanzien van de AKW geconcludeerd dat de AKW voor zowel de ouders als voor de SVB een eenduidige, eenvoudige, heldere en goed lopende regeling is voor de grootste groep binnenlandse gevallen.

De voornaamste afhankelijkheid voor de uitvoering van de AKW is de kwaliteit van gegevens in de BRP. Wat betreft geboorte van kinderen is de BRP nagenoeg foutloos. Dat betekent ook dat er nauwelijks sprake is van onbewust niet-gebruik van AKW. Toch geven de onderzoekers aan dat op basis van interviews met de uitvoering een aantal vragen gesteld kan worden bij de vormgeving van de AKW. Deze vragen hebben niet zo zeer betrekking op onderdelen van de AKW die gewijzigd zijn met de WHK maar betreffen de bijverdienregeling voor 16- en 17-jarigen en het vervallen van het recht op kinderbijslag voor 16- en 17-jarigen die recht op studiefinanciering krijgen doordat zij een opleiding in het hoger onderwijs (HBO of WO) gaan volgen. Daarnaast wijzen uitvoerders erop dat de uitvoering van de AKW voor internationale gevallen complex is. Omdat deze onderwerpen niet rechtstreeks verband houden met de WHK wordt hierop niet nader ingegaan. Deze onderwerpen komen wel aan bod in de beleidsdoorlichting. De dubbele kinderbijslag heeft verder tot complexiteit in de AKW geleid. Hierop wordt nader ingegaan in de paragrafen 3.4 en 3.5.

Uitvoering van WKB

Recht op kinderbijslag is een noodzakelijke (maar niet de enige) voorwaarde om ook recht op kindgebonden budget te krijgen. Wanneer een ouder recht krijgt op kinderbijslag (zie vorige alinea) dan stuurt de SVB automatisch een signaal naar de Belastingdienst/Toeslagen dat er mogelijk ook recht is op kindgebonden budget en of er samenloop is met een buitenlands recht op gezinsbijslag. De Belastingdienst/Toeslagen controleert of deze ouder ook al andere toeslagen ontvangt. Als dat het geval is, kan de Belastingdienst/Toeslagen zelf beoordelen of er recht bestaat op kindgebonden budget en wordt automatisch overgegaan tot het uitbetalen van voorschotten. Ontvangt een ouder geen andere toeslagen en is de ouder dus nog niet bekend bij de Belastingdienst/Toeslagen dat dient het kindgebonden budget zelf door de ouder aangevraagd te worden. Als de uitkeringsontvanger geen toeslagpartner heeft dan wordt automatisch ook de alleenstaande ouderkop, als onderdeel van de WKB, verstrekt. De Belastingdienst/Toeslagen werkt voor het kindgebonden budget, net als de overige toeslagen, met een voorschotsystematiek. Dat betekent dat op basis van een geschat inkomen voorschotten worden uitbetaald, en dat na afloop van het jaar de definitieve vaststelling plaatsvindt. De definitieve vaststelling kan leiden tot een nihil stelling (de definitieve vaststelling is gelijk aan het voorschot), nabetaling of terugvordering. De betaling van het kindgebonden budget vindt maandelijks vooraf plaats.

Ouders zijn over het algemeen tevreden over het contact dat ze met de Belastingdienst/Toeslagen hebben over het kindgebonden budget. Een aandachtspunt is dat ongeveer een kwart van de ouders door de voorschotsystematiek aan het einde van het jaar kindgebonden budget moet terugbetalen. Voor het overgrote deel van de ouders komt deze terugvordering als een verrassing.

Met de WHK is een onderscheid naar gezinstype geïntroduceerd in het kindgebonden budget. Alleenstaanden ontvangen de zogenaamde ALO-kop. Paren hebben daarop geen aanspraak. De invoering van dit onderscheid leidt tot een aantal aandachtspunten in de uitvoering:

- De doelgroep van de ALO-kop is niet precies gelijk aan de groep die voorheen de 20%-toeslag ontving. Door de Eerste Kamer is hiervoor aandacht gevraagd.³² Dit gaat om specifieke gevallen. In deze gevallen kunnen gemeenten wel het centrale individualiseringsbeginsel van de Participatiewet toepassen. Dat maakt het stelsel voor betrokken ouders echter complexer.
- Het is door de Belastingdienst/Toeslagen moeilijk te verifiëren of iemand al dan niet een partner in het buitenland heeft en hoe hoog het inkomen is. De Belastingdienst/Toeslagen baseert zich bij het vaststellen van partnerschappen op gegevens uit de Basisregistratiepersonen. In het geval een in het buitenland wonende partner niet wordt geregistreerd in de Basisregistratiepersonen of de RNI (register niet ingezetenen) zal door de Belastingdienst/Toeslagen de bijbehorende aanvrager als alleenstaand worden aangemerkt. Doordat dit van groter belang is geworden door de invoering van de ALO-kop, is de uitvoering complexer geworden.

Op basis van de beschrijving van het uitvoeringsproces en interviews met uitvoerders hebben de onderzoekers van het bouwstenenrapport het beeld dat het overgrote deel van de uitvoering van de WKB zonder bijzonderheden verloopt. De WKB wordt door ouders en uitvoering grotendeels als eenvoudige regeling ervaren. Ouders die door de voorschotsystematiek na afloop van het jaar een terugvordering ontvangen kunnen onaangenaam verrast worden. Complexiteit zit vooral in de buitenlandgevallen in combinatie met de ALO-kop en, in mindere mate, in wijzigingen in de gezinssituatie (scheiden, co-ouderschap).

Conclusie

Met de WHK is het aantal regelingen gericht op inkomensondersteuning van ouders teruggebracht van 11 naar 4 regelingen (na de begrotingsafspraken 2014 is hiernaast ook de regeling voor gratis schoolboeken aangehouden). Deels is dit een feitelijke vereenvoudiging en deels is sprake van integratie van voorheen aparte regelingen in de AKW. Dit laatste geldt specifiek voor de TOG en de TOG+ die in de AKW zijn opgenomen als de 'dubbele kinderbijslag thuiswonend- intensieve zorg' en de 'AKW+'. Voor het stelsel van kindregelingen geldt dat de samenhang is verbeterd. De kinderbijslag is een generieke tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor ouders, ongeacht het inkomen en vermogen. Daar bovenop vormt het kindgebonden budget een specifieke tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor de lagere en middeninkomens met een vermogen onder de vermogensgrens.

Er is geen literatuur bekend waaruit blijkt dat de vereenvoudiging van het stelsel tot meer effectiviteit van het stelsel heeft geleid. Op basis van de ervaringen van ouders en uitvoering kan geconcludeerd worden dat het stelsel eenvoudig en eenduidig is geworden. Wel is de alleenstaande ouderkop een nieuw, complexiteitsverhogend element en wordt de buitenlandse uitvoering als complex ervaren. Tot slot worden nog verdere mogelijkheden voor vereenvoudiging gezien.

³² Kamerstukken I, 2017-2018, 33716, nr. M.

3.2 Heeft de WHK ervoor gezorgd dat gaan werken lonender is geworden voor alleenstaande ouders?

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord of de Wet hervorming kindregelingen ervoor gezorgd heeft dat gaan werken voor alleenstaande ouders lonender is geworden. In het verlengde hiervan wordt gekeken naar de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. Hiermee komen we tot de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag, namelijk:

In hoeverre heeft de afschaffing van de alleenstaande oudernorm in de minimumuitkeringen en alleenstaande ouderkorting en de invoering van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget de financiële belemmering om te gaan werken vanuit de bijstand voor alleenstaande ouders weggenomen, en daarmee bijgedragen aan het oplossen van de armoedeval?

Als gevolg van de aparte bijstandsnorm voor alleenstaande ouders (90% van het minimumloon) gingen zij er in inkomen op achteruit als zij 4 dagen per week gingen werken tegen minimumloon. Dit heeft een negatieve doorwerking op de prikkel om te gaan werken. Door het verlagen van de bijstandsuitkering en het tegelijkertijd introduceren van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget, waar naast uitkeringsgerechtigden ook werkenden met een lager inkomen recht op hebben, is in de Wet hervorming kindregelingen gepoogd de armoedeval voor alleenstaande ouders weg te nemen en de koopkracht gelijktijdig op peil te houden.

Methodiek

Om de deelvraag te beantwoorden maakt deze paragraaf een beschrijvende vergelijking tussen de situatie vóór 1 januari 2015 en na invoering van de WHK. Daarna volgt een analyse van de armoedeval in cijfers voor alleenstaande ouders over de afgelopen 6 jaar en de rol die de WHK daarin gespeeld heeft. Op basis hiervan trekt deze paragraaf conclusies over de vraag in hoeverre met de WHK de financiële belemmering voor alleenstaande ouders om te gaan werken vanuit de bijstand weggenomen is. Hoewel het geen onderdeel is van de deelvraag, beschrijft deze paragraaf tevens de ontwikkelingen in de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders.

Inkomenssituatie van alleenstaande ouders/verzorgers voor de WHK

Alleenstaande ouders hadden tot 2015 in de bijstand en andere minimumuitkeringen³³ recht op een uitkering van 90% van het minimumloon. Als een alleenstaande ouder 4 dagen per week ging werken tegen minimumloon vanuit de bijstand ging hij of zij er in 2014 ruim € 1.000 per jaar op achteruit. Vanuit de gedachte dat werken de beste weg uit armoede is en alleenstaande oudergezinnen, volgens het CBS, oververtegenwoordigd zijn als het gaat om het risico op armoede, is deze inkomensachteruitgang ongewenst.

De inkomensachteruitgang bij het aanvaarden van 4 dagen werk tegen het minimumloon werd voornamelijk veroorzaakt door de relatief hoge bijstandsuitkering voor alleenstaande ouders. Deze uitkering vervalt volledig op het moment dat iemand gaat werken. Alleenstaanden en paren krijgen respectievelijk 70% en 100% van het WML. De normensystematiek houdt in beginsel geen rekening met de kosten van kinderen. Dat is terug te zien in het feit dat voor zowel paren met kinderen als voor paren zonder kinderen de norm van 100% geldt. Het eenoudergezin was hierop een uitzondering.

Werkende alleenstaande ouders hadden daarnaast recht op de fiscale (aanvullende) alleenstaande ouderkorting. Deze heffingskorting was echter niet volledig verzilverbaar voor alleenstaande ouders die op of rond het minimumloon verdienen. Bij de inwerkingtreding van de Wet hervorming kindregelingen per 2015 zijn de 20%-aanvulling voor alleenstaande ouders in de minimumregelingen en de fiscale (aanvullende) alleenstaande ouderkorting afgeschaft en vervangen door een extra bedrag in het kindgebonden budget voor

³³ WWB (bijstand), Anw, IOAW, IOAZ, TW, AOW.

alleenstaande ouders; de alleenstaande ouderkop. Het kindgebonden budget (inclusief de ALO-kop) is inkomensafhankelijk. Ouders met een inkomen tot de afbouwgrens ontvangen het volledige kindgebonden budget. Voor het inkomen boven de afbouwgrens geldt een afbouwpercentage van 6,75%. Zowel werkende als niet-werkende ouders met een laag inkomen hebben recht op het kindgebonden budget. Het verschil in specifieke inkomensondersteuning voor enerzijds werkende alleenstaande ouders en anderzijds niet-werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen werd hiermee weggenomen.

Armoedeval

De armoedeval is het verschijnsel dat mensen met een minimumuitkering er bij het aanvaarden van werk financieel niet op vooruit gaan doordat van een bruto inkomensverhoging netto weinig tot niets overblijft door hogere belastingen, het wegvallen van subsidies, hogere eigen bijdragen en ook door het mogelijk wegvallen van extraatjes en tegemoetkomingen voor de minima die op lokaal niveau door de gemeenten worden verstrekt. Onderstaand tabel 6 laat het verschil in besteedbaar inkomen zien tussen 4 dagen werk op het wettelijk minimumloon (WML) en een bijstandsuitkering voor een alleenstaande ouder. Een negatief percentage betekent dat iemand er bij het aanvaarden van werk in besteedbaar inkomen op achteruit gaat. Een positief percentage laat zien dat men er juist op vooruit gaat. Een hoger percentage betekent dat werken meer lonend is geworden. Hierover wordt jaarlijks voor verschillende groepen in de begroting van SZW gerapporteerd³⁴.

Bij de berekening van de armoedevalcijfers worden meer elementen in het besteedbaar inkomen meegenomen dan bij de berekening van de statische koopkrachtontwikkeling van de voorbeeldhuishoudens. Aanvullend worden ook het recht op huurtoeslag, de kwijtschelding van lokale lasten, de bijzondere bijstand en de kosten voor kinderopvang meegenomen. De mate waarin deze factoren relevant zijn voor een huishouden is afhankelijk van specifieke situaties, maar ze zijn van groot belang voor de arbeidsmarktprikkels omdat deze regelingen afhankelijk zijn van de hoogte van het inkomen. In de berekeningen wordt uitgegaan van een huishouden met een huurhuis en twee kinderen van 6 en 11 jaar oud waarbij gebruik wordt gemaakt van kinderopvang voor het aantal dagen dat er gewerkt wordt.

2013	2014	2015	2016	2017	2018
-5%	-5%	3%	7%	9%	10%

Tabel 6: Inkomensvooruitgang alleenstaande ouder bij aanvaarden werk vanuit een bijstand (4 dagen tegen wml)

Uit tabel 6 blijkt dat waar voorheen alleenstaande ouders in de bijstand er 5% in inkomen op achteruit gingen als gevolg van het aanvaarden van werk, zij er vanaf 2015 op vooruitgaan als zij 4 dagen werken tegen minimumloon. De verbetering van de armoedeval met 8% punt van 2014 op 2015 is voor 7%-punt toe te schrijven aan het invoeren van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget en het tegelijkertijd afschaffen van de alleenstaande ouderkorting en de 20%-aanvulling in de bijstand voor alleenstaande ouders. Zonder deze maatregelen zouden alleenstaande ouders die 4 dagen gingen werken tegen minimumloon er in 2015 alsnog ruim 3% op achteruit gaan.

Als gevolg van het pakket lastenverlichting in 2016 waarbij de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkenden verhoogd zijn gaan alleenstaande ouders die de stap naar werk maken er nog verder op vooruit. In 2018 bedraagt de vooruitgang ruim € 2.300 per jaar. In de begroting van SZW wordt, als het gaat om de armoedeval voor alleenstaande ouders, gerapporteerd over de situatie waarbij iemand

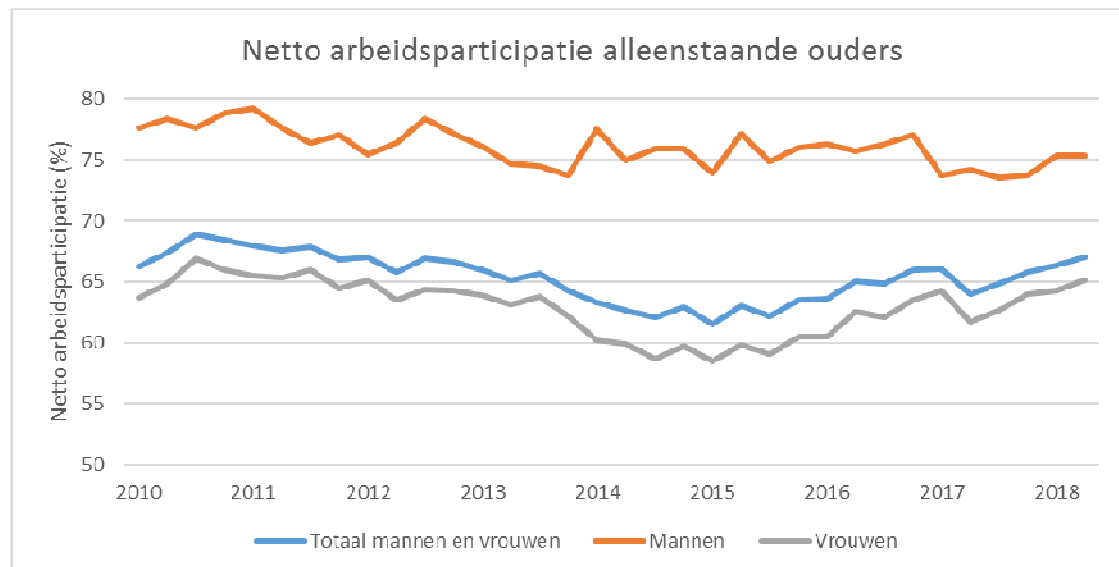
³⁴ Zie bijvoorbeeld tabel 5.2.3 op pagina 165 in de begroting SZW 2018. Bij aanvang van de huidige kabinetsperiode heeft de minister van SZW de Kamer een brief gestuurd met toelichting op de koopkrachteffecten van het regeerakkoord. Hierin is ook een prognose opgenomen met armoedevalcijfers tot 2021.

vanuit de bijstand 4 dagen gaat werken tegen WML. Ook in de MVT van de WHK gaat het om deze situatie. Dit lijkt een reële aanname te zijn. Uit de emancipatiemonitor van het SCP³⁵ blijkt dat de meerderheid van de alleenstaande ouders inderdaad niet fulltime werkt.

Arbeidsparticipatie

Naast financiële prikkels spelen ook andere factoren een rol die de beslissing om te gaan werken beïnvloeden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om kennis en vaardigheden of iemands gezondheid. Het aantal beschikbare banen, de aantrekkelijkheid daarvan en de stand van de economie speelt een rol, maar mogelijk ook de zorg voor kinderen of voor een familielid. Er is dan ook geen directe relatie aan te geven tussen de financiële prikkel om te gaan werken (de armoedeval) en arbeidsparticipatiecijfers. Een hoger arbeidsparticipatiecijfer voor alleenstaande ouders als gevolg van het wegnemen van de financiële belemmering om te gaan werken vanuit een uitkering was dan ook geen expliciete doelstelling in de WHK.

Dat neemt niet weg dat het interessant is om te kijken naar de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders³⁶ in de afgelopen periode en deze af te zetten tegen de arbeidsparticipatie van ouders die partner zijn in een paar³⁷ en alleenstaanden zonder kinderen. Onderstaande figuur 7 laat als eerste de netto arbeidsparticipatiecijfers zien van alleenstaande ouders over de periode 2010 tot 2018 uitgesplitst naar mannen en vrouwen.



Figuur 7: Netto arbeidsparticipatie (%) alleenstaande ouders 2010-2018³⁸

De totale arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders met minderjarige kinderen is vanaf 2010 eerst gedaald, mogelijk als gevolg van de economische crisis. Deze daling vond voornamelijk plaats tot 2015. Vanaf 2015 is de netto arbeidsparticipatie met 5,5 procentpunt gestegen tot 67% in het tweede kwartaal van 2018. Deze stijging is niet automatisch toe te schrijven aan het wegnemen van de financiële barrière om te gaan werken door de invoering van de WHK. Tegelijkertijd zijn er ook wijzigingen in de Participatiewet doorgevoerd en begon de economie weer te draaien. Alleenstaande vaders werken vaker dan alleenstaande moeders, maar er zijn veel meer alleenstaande moeders. De arbeidsdeelname van alleenstaande ouders ligt al jaren lager dan de

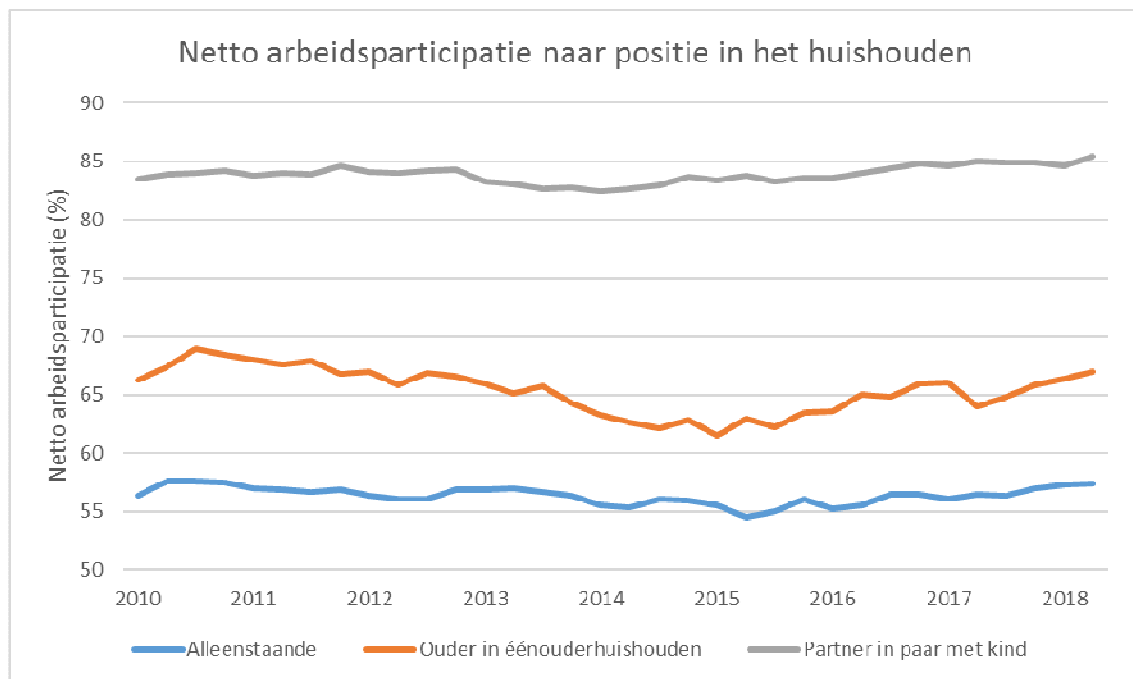
³⁵ SCP: Emancipatiemonitor (2016), blz. 72.

³⁶ CBS-definitie: Een persoon die niet samenwoont met een partner, maar wel thuiswonende kinderen heeft.

³⁷ CBS-definitie: Een persoon die een paar vormt met een andere persoon in een particulier huishouden.

³⁸ Bron: CBS, bewerking SZW.

gemiddelde arbeidsparticipatie, constateert ook het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³⁹. Dat illustreert ook de volgende figuur 8 die het verschil laat zien in de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders en de arbeidsparticipatie van ouders die partner zijn in een paar.



Figuur 8: Netto arbeidsparticipatie (%) alleenstaanden (zonder kinderen), alleenstaande ouders/verzorgers en ouders/verzorgers als partner in paar 2010-2018⁴⁰

De netto arbeidsparticipatie van ouders in een paar is over de afgelopen 8 jaar met 2 procentpunt toegenomen naar iets boven de 85%. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen ouders in een paar en alleenstaande ouders is in dezelfde periode met 1 procentpunt toegenomen, maar is juist sinds 2015 met 3,5 procentpunt afgenomen. Het arbeidsparticipatiecijfer van ouders in een paar ligt in 2018 18,4 procentpunt hoger (85,4%) dan de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders (67%). Dit geldt voor zowel vaders als moeders. De netto arbeidsparticipatie van alleenstaanden (zonder kinderen) ligt lager dan de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. Uit de emancipatiemonitor 2016 van het SCP blijkt dat “de arbeidsduur van alleenstaande moeders hoger is dan die van (gehuwd) samenwonende moeders, vooral als de kinderen meerderjarig zijn. Zij hebben veel minder vaak dan samenwonende moeders betaald werk maar als ze werken dan maken ze langere weken. Voor moeders met en vooral die zonder partner geldt dat een groter deel meer uren wenst te werken naarmate de kinderen ouder zijn. Het percentage dat minder of helemaal niet zou willen werken is dan juist lager.”⁴¹

Conclusie

Het doel van de Wet hervorming kindregelingen met betrekking tot het lonender worden van gaan werken (armoedeval) voor alleenstaande ouders is bereikt: als gevolg van de maatregelen in deze wet is gaan werken lonend geworden. Alleenstaande ouders gaan er niet meer in inkomen op achteruit als zij 4 dagen gaan werken vanuit de bijstand. De financiële prikkel om te gaan werken staat de goede kant op, maar dat is niet de enige factor die een rol speelt bij de beslissing om te gaan werken. Vanaf 2015, het moment van invoering van

³⁹ SCP: Emancipatiemonitor (2016), blz. 63.

⁴⁰ CBS, bewerking SZW.

⁴¹ SCP: Emancipatiemonitor (2016), p. 71-72.

de WHK, laat de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders een stijging zien. Deze stijging is niet automatisch toe te schrijven aan het wegnemen van de financiële barrière om te gaan werken door de invoering van de WHK. Tegelijkertijd zijn er ook wijzigingen in de Participatiewet doorgevoerd en begon de economie weer te draaien.

3.3 Een meer gerichte inkomensondersteuning voor de lagere inkomens

Een derde doel van de WHK was om de beschikbare middelen meer te richten op inkomensondersteuning voor de lagere inkomens en daarmee een bijdrage te leveren aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën. Dit leidt tot deelvraag 3:

Heeft de hervorming van het stelsel geleid tot een meer gerichte inkomensondersteuning voor de lagere inkomens?

Methodiek

Om de vraag te beantwoorden of het stelsel meer gericht is op de inkomensondersteuning voor de lagere inkomens en daarmee een bijdrage heeft geleverd aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën, beschrijft deze paragraaf de relevante wijzigingen die zijn ingevoerd met de WHK. Daarnaast is er een ex-post berekening gemaakt van de inkomenseffecten van de uiteindelijke vormgeving van de WHK. Vervolgens wordt ingegaan op de ontwikkeling van de uitkeringslasten en wordt afgesloten met beantwoording van deze deelvraag en conclusies.

Meer gericht op lagere inkomens

Het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' en het oorspronkelijke wetsvoorstel bevatten uiteenlopende maatregelen die erop gericht waren om de inkomensondersteuning meer te richten op lagere inkomens. In de AKW betrof dit het verlagen van de AKW-bedragen tot het bedrag voor de jongste kinderen en niet indexeren van de AKW-bedragen. Ten aanzien van de WKB was voorzien in het verhogen van de WKB-bedragen en het verlagen van de afbouw grens WKB.

Na het begrotingsakkoord is het verlagen van de AKW-bedragen tot het niveau van het jongste kind komen te vervallen. Gehandhaafd is de maatregel om de kinderbijslag in juli 2014 en heel 2015 niet te indexeren.⁴² De WKB-bedragen zijn wel verhoogd, maar echter minder dan oorspronkelijk was voorzien. In het wetsvoorstel werd voorgesteld om het maximale WKB-bedrag voor het eerste kind te verhogen met 29 euro en voor het tweede kind met 510 euro. Met een nota van wijziging is dit aangepast en zijn de bedragen verhoogd met 15 euro respectievelijk 255 euro. Verder heeft de invoering van de ALO-kop ertoe geleid dat de uitgaven voor de WKB zijn gestegen. Deze komen grotendeels terecht bij de lagere inkomens. Tegelijkertijd zijn echter de 20%-toeslag in de minimumuitkeringen en de alleenstaande ouderkorting afgeschaft.

Een ex-post berekening van de uiteindelijke inkomenseffecten van de WHK na alle aanpassingen in het wetstraject (figuur 9) laat zien dat het gemiddelde effect op huishoudens met kinderen 0 is. Binnen deze groep zijn er wel duidelijke verschillen. Huishoudens met een lager inkomen zijn er door de WHK op vooruit gegaan. Dit geldt ook voor alleenstaanden. Alleenstaande ouders hebben over het algemeen een lager inkomen dan meerpersoonshuishoudens. De huishoudens met een lager inkomen (en alleenstaanden) hebben profijt van de invoering van de alleenstaande ouderkop en de verhoging van de bedragen in het kindgebonden budget. Het niet-indexeren van de kinderbijslag en het vervallen van de fiscale kortingen wordt daardoor meer dan gecompenseerd.

Huishoudens met een middeninkomen zijn er door de WHK iets op achteruit gegaan. Zij hadden voornamelijk te maken met de gevolgen van het verlagen van de afbouw grens van de WKB en het niet-indexeren van de kinderbijslag. Huishoudens met een hoger inkomen, die al geen recht hadden op WKB kregen alleen te maken met het niet-indexeren van de kinderbijslag. Omdat dit voor hen een relatief klein effect is ten opzichte van

⁴² Kamerstukken II, 2013-2014, 33716, nr. 7

hun inkomen is het inkomenseffect voor de hogere inkomens (afgerond) 0. Ook het vervallen van de fiscale kortingen en de aftrek levensonderhoud kinderen heeft gemiddeld weinig effect omdat hier niet zoveel mensen gebruik van maakten.

Inkomensgroep	Inkomenseffect	Aantal huishoudens
1e (<= 115% WML)	1,7%	195.252
2e (115-184% WML)	0,5%	171.108
3e (184-268% WML)	-0,7%	327.547
4e (268-390% WML)	0,0%	536.554
5e (> 390% WML)	0,0%	589.463
Inkomensbron		
Werkenden	0,0%	1.617.871
Uitkeringsgerechtigden	0,5%	178.520
Gepensioneerden	0,0%	5.049
Huishoudtype		
Tweeverdieners	0,0%	1.361.123
Alleenstaanden	2,5%	316.061
Alleenverdieners	-0,1%	142.740
Alle huishoudens	0,0%	1.819.924

Figuur 9: Ex-post berekening inkomenseffecten WHK (voor huishoudens met kinderen onder de 18 jaar) Bron: berekening SZW (2018)

Bijdrage aan het op orde brengen van de overheidsfinanciën

Met 10,1 miljard euro maakte het vorige stelsel van 11 regelingen een groot deel uit van de SZW-begroting. De toenmalige regering moest een breed pakket aan maatregelen nemen om de overheidsfinanciën op orde te krijgen. Als onderdeel hiervan werd het voormalig stelsel niet alleen hervormd maar ook versoepeld. Hiermee werd de inkomensondersteuning, waar deze het hardst nodig was, niet in het geding gebracht⁴³. Het oorspronkelijke wetsvoorstel zou tot een besparing van de uitkeringslasten van 810 miljoen euro structureel resulteren.⁴⁴ Als gevolg van de begrotingsafspraken 2014 (aanhouden leeftijdsdifferentiatie AKW, halveren verhogen 1^e en 2^e kind WKB, aanhouden van de gratis schoolboeken regeling en overhevelen WTOS 17- naar WKB) is de oorspronkelijke versoepeling teruggebracht. Met de maatregelen die zijn afgesproken in het

⁴³ Memorie van toelichting Wet Hervorming Kindregelingen, Kamerstuknummer 33 716 nr. 3 blz. 1

⁴⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, 33716, nr. 3, blz. 15.

begrotingsakkoord 2014 liep de geraamde structurele besparing terug tot 501 miljoen euro structureel (en 421 miljoen euro in 2015).⁴⁵

Conclusie

De maatregelen die zijn doorgevoerd met de WHK leiden tot een ombuiging op de kindregelingen. Deze ombuiging is minder dan in eerste instantie was beoogd door de wijzigingen in de begrotingsafspraken 2014. Deze hebben er onder andere voor gezorgd dat de versobering van de generieke inkomensondersteuning grotendeels ongedaan gemaakt werd. De ex-post analyse van de inkomenseffecten van de WHK, na de aanpassingen in het wetstraject, laat zien dat de lagere inkomens er als gevolg van deze wet op vooruit zijn gegaan. Middeninkomens zijn er juist wat op achteruit gegaan. Er heeft dus een verschuiving van de kindregelingen plaatsgevonden naar de lagere inkomens. Per saldo kan gesteld worden dat de kindregelingen ook na de wijzigingen in de begrotingsafspraken meer op de lagere inkomens zijn gericht, enkel minder dan in eerste instantie beoogd was. De beoogde wijzigingen in de kindregelingen zijn met het wetsvoorstel inclusief nota's van wijziging en aangenomen amendementen ingevoerd. Dit betekent dat de feitelijke overheidsuitgaven op het terrein van de kindregelingen lager zijn uitgekomen dan zonder WHK het geval zou zijn geweest. De ombuiging is echter niet één op één afleidbaar uit de ontwikkeling van de uitgaven. Dit komt omdat het gebruik van de regelingen (de realisaties) beïnvloed wordt door meerdere factoren. Zo wordt het gebruik van de WKB ook beïnvloed door de inkomensontwikkeling en de werkloosheid.

⁴⁵ Kamerstukken I, 2013-2014, 33 716 D, p. 13.

3.4 De effecten van de wijziging in de dubbele kinderbijslag onderwijsredenen

De laatste twee deelvragen hebben betrekking op de dubbele kinderbijslag. De dubbele kinderbijslag kent twee categorieën namelijk onderwijsredenen en intensieve zorg. Deelvraag vier gaat over de effectiviteit van de aanpassingen van het beleid van de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. De voorwaarden voor het ontvangen van dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen zijn per 1 januari 2015 aangescherpt waarbij de noodzaak van het niet thuis wonen van het kind om een opleiding te kunnen volgen centraal is gesteld. Deelvraag 4 luidt:

In hoeverre is de aanscherping van de voorwaarden voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen doeltreffend?

Methodiek

Om antwoord te geven op de vraag analyseert deze paragraaf of de toetsing op noodzaak om uitwonend te zijn met de uitwerking wordt behaald. Hiervoor is het uitvoeringsproces bekeken waarbij mogelijke knelpunten geïdentificeerd worden. In het bouwstenenrapport is gekeken naar de aanscherping van de voorwaarden. Door middel van dossieronderzoek is gekeken naar de omvang van de groepen, naar het aantal afwijzingen en of hier opvallende uitschieters in zitten. Hiernaast is gesproken met de uitvoerders en ouders. Deze paragraaf sluit af met de bevindingen van ouders na de aanscherping van regels en de conclusie.

Aanscherping van de voorwaarden

Voor 1 januari 2015 hadden ouders van een kind recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen wanneer ze dat kind grotendeels onderhielden en dat kind door of in verband met het volgen van onderwijs niet thuis woonde. De voorwaarden voor het recht op de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen zijn aangescherpt naar aanleiding van de motie van Azmani-Yucel⁴⁶. Er werd daarbij geconstateerd dat er geen eisen werden gesteld aan de relatie tussen de noodzaak van het niet thuis wonen en de gevolgde scholing of opleiding. Sinds de WHK geldt een expliciete voorwaarde voor dubbele kinderbijslag: het kind kan de opleiding alleen volgen als het niet meer thuis woont. Met WHK is hier invulling aan gegeven door eisen te stellen aan de afstand tussen het thuisadres en het adres van de opleidingsinstelling en de schaarste van de opleiding⁴⁷.


Ook is met WHK de doelgroep voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen uitgebreid met ouders van kinderen die als topsporter op tenminste toptalentniveau een opleiding bij een centrum voor topsport volgen. Ook de ouders van kinderen die een aangewezen beroepsopleidingen aan niet-bekostigde instellingen volgen, kunnen in aanmerking komen voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. Recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen bestaat in de volgende situaties:

Ouders met een bepaald beroep.


Het beroep van de ouders maakt het voor het kind niet mogelijk om dagelijks naar school te gaan. Het gaat om de verzekerderden die een trekkend of varend bestaan leiden, bijvoorbeeld binnenvaartschippers of kermisexploitanten. Dit geldt als het kind primair of voortgezet onderwijs of een beroepsopleiding volgt. In dit geval worden er geen eisen gesteld aan de afstand tussen het woonadres en de onderwijsinstelling omdat het soort beroep de afstand aannemelijk maakt.

⁴⁶ Kamerstukken II, 2012-2013, 33400 XV, nr. 93.


⁴⁷ Kamerstukken II, 2013 – 2014, 33716 nr. 10 , blz.5-6.

 *Ouders die in een geïsoleerd gebied wonen.*

Als geïsoleerd gebied in het kader van de dubbele kinderbijslag zijn aangewezen: Ameland, Vlieland Terschelling en Schiermonnikoog. Gebieden buiten Nederland worden als geïsoleerd beschouwd als de reistijd en de schooltijd samen tot 12 uur per dag in beslag neemt omdat niet alle leerjaren en/of niveaus worden aangeboden in het woongebied van de ouders. Veelal zal het gaan om voortgezet onderwijs of beroepsonderwijs.

 *Ouders die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang.*

De verzekerde woont in het buitenland wegens werkzaamheden in het algemeen belang. Wegens het beroep van de ouder woont het kind niet thuis.

 *Ouders met kinderen die relatief weinig voorkomende Mbo-opleidingen⁴⁸ volgen.*

Bij beroepsopleidingen (BOL of BBL) is het mogelijk dat ze zo weinig worden aangeboden dat ze niet in de nabijheid van de woonplaats van de ouders kunnen worden gevolgd. Als relatief weinig voorkomende Mbo-opleidingen worden opleidingen beschouwd die op minder dan 9 locaties worden verzorgd. Er is nog een tweede voorwaarde: de afstand tussen de dichtstbijzijnde school en het woonadres van een kind, waar hij/zij voorheen verbleef met het gezin, is meer dan 25 km. Hiermee wordt de noodzaak van het uitwonend zijn aannemelijk. Verder gaat het om kinderen die als toptalent op het gebied van dans en muziek dan wel als topsporter op tenminste toptalentniveau een bij ministeriële regeling te bepalen school bezoekt voor het volgen van voortgezet onderwijs⁴⁹.

Uitvoeringsproces & ervaringen van ouders en de uitvoering

Via de BRP ontvangt de SVB een automatisch bericht wanneer een kind op een ander adres wordt ingeschreven. De ouders worden door de SVB geïnformeerd dat er mogelijk recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen bestaat. Ouders kunnen ook op eigen initiatief een aanvraag indienen. De SVB toetst of de ouder mogelijk recht heeft. Bij twijfel wordt er telefonisch of schriftelijk navraag gedaan bij de ouders. De ouders ontvangen een beschikking waarin vermeld staat of er wel of geen recht is op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. De beschikking geldt voor een jaar. Jaarlijks krijgen ouders het verzoek om een schoolverklaring in te (laten) vullen en aan te tonen dat men aan de onderhoudseis voldoet. Dit wordt door ouders als omslachtig ervaren met name omdat de situatie veelal onveranderd is. De papieren aanvraagprocedure wordt door ouders soms lastig ervaren. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door de eisen ten aanzien van de kosten en de schoolverklaring. Het digitaliseren van het aanvraagproces zou een welkome aanpassing zijn, aldus de ouders. Het contact met de SVB hieromtrent wordt over het algemeen positief beoordeeld.

Door de WHK is de uitvoering van de dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen voor de uitvoerders ingewikkelder geworden. Bij de toetsing van de *“relatief weinig voorkomende MBO-opleidingen”, “kinderen op maritieme internaten”, “kinderen die als topsporter op tenminste toptalentniveau een opleiding bij centrum voor topsport volgen” en “kinderen die een aangewezen beroepsopleidingen aan niet-bekostigde instellingen volgen”* maakt SVB gebruik van scholenlijsten. De betreffende scholen⁵⁰ worden in lijsten vastgelegd en via een ministeriële regeling openbaar gemaakt. Deze ministeriële regeling wordt periodiek geactualiseerd.⁵¹ Het opstellen, vastleggen en controleren van deze lijsten is een bewerkelijk proces. Daarnaast zijn gegevens op deze lijsten niet altijd actueel. De basis voor deze lijsten ligt namelijk in de Duoregistraties van het voorgaande

⁴⁸ Relatief weinig wordt in de bij de wettekst horende ministeriële regeling gedefinieerd als een opleiding die op minder dan 9 instellingen in Nederland wordt aangeboden.

⁴⁹ Tweede nota van wijziging wet hervorming kindregelingen 33 716 nr. 10

⁵⁰ De opleiding dient gevolgd te worden op een bij ministeriële regeling aangewezen onderwijsinstelling, DaMUScholen, Topsporttalentscholen en centra voor topsport.

⁵¹ Kamerstukken II, 2013 – 2014, 33716 nr. 10 blz.6-8.

schooljaar. Hierdoor is er een kans dat er ten onrechte scholen op de lijst staan vermeld doordat scholen tot de start van een schooljaar wijzigingen kunnen aanbrengen in hun opleidingsaanbod. Ook komt het voor dat opleidingen niet doorgaan omdat er te weinig aanmeldingen zijn. Deze zijn niet zichtbaar bij de huidige wijze van uitvoering.

Als geconstateerd is dat een opleiding op de scholenlijst staat dan is daarmee de toetsing niet afgerond. Ook moet vastgesteld worden of de opleiding verder dan 25 kilometer van het ouderlijk huis gelegen is. En er mag geen vergelijkbare opleiding binnen 25 kilometer van het ouderlijk huis worden aangeboden. Dit geeft voor de groep topsporters en toptalenten in de uitvoering problemen omdat er in de buurt van ouderlijke woning soms wel een soortgelijke opleiding wordt gegeven maar geen DAMU of LOOT school in de nabijheid is. Als de ouders ook aan de onderhoudseis hebben voldaan is de toetsing afgerond. De uitvoerders ervaren dit als een complex en foutgevoelig proces. Alhoewel het om een kleine groep gaat is de complexiteit bij de opleidingen in het buitenland eveneens groot. Het is voor uitvoerders lastig vast te stellen of de situatie in het buitenland vergelijkbaar is met de eisen die in Nederland recht geven.

In het bouwstenenrapport is gekeken naar een steekproef van nieuwe instroom en lopende gevallen van dubbele kinderbijslag. Het totaal aantal lopende uitkeringen betreft zo'n 1.100 uitkeringen waarvan het merendeel betrekking heeft op de kinderen van varende en trekkende ouders. De resultaten bij de groep *"Ouders met kinderen die relatief weinig voorkomende MBO-opleidingen volgen"* is door het bureau gecategoriseerd naar: schaarse MBO-opleiding, toptalent/sporter(V)MBO en maritiem internaat. Opvallend is dat groep *"Ouders/verzorgers die werkzaamheden verrichten in het algemeen belang"* niet voorkomt in de steekproef.

Het recht op dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen houdt op wanneer een kind 18 wordt, wanneer het kind weer thuis komt wonen, wanneer het kind studiefinanciering gaat ontvangen voor een opleiding in het hoger onderwijs (HBO- of WO) of een 'niet schaarse' Mbo-opleiding gaat volgen, als de ouders te weinig bijdragen of wanneer de ouders niet meer verzekerd zijn (bijvoorbeeld wanneer zij in het buitenland gaan werken). Wanneer het kind helemaal geen opleiding meer volgt krijgt de SVB automatisch bericht van DUO en stopt de dubbele kinderbijslag ook⁵². Indien een ouder het oneens is met een afwijzing kan deze een bezwaarschrift bij de SVB indienen⁵³. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de bezwaarzaken voornamelijk gaan over de onderhoudseis. De uitvoering bevestigt dit en geeft aan dat daarnaast regelmatig bezwaarzaken gaan over kinderen die in het buitenland op school zitten, waarbij de ouders moeten aantonen dat de opleiding vergelijkbaar is met een opleiding die in Nederland voor de regeling in aanmerking komt.

	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal kinderen dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen	1.660	1.647	1.498	1.477	1.342

Figuur 10: Aantal kinderen per jaar dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen ontvangt

Figuur 10 laat het verloop van het aantal kinderen per jaar zien waarvoor dubbele kinderbijslag wegens onderwijsredenen wordt versterkt. In het jaar 2015, het jaar dat de WHK werd ingevoerd, is er vergeleken met de voorgaande jaren een duidelijk afname te zien. Zo waren er in 2014 1.647 toekenningen en in 2015 waren er 1.498 toekenningen, dit is een afname van 149 toekenningen. Het aantal toekenningen neemt elk jaar iets af maar niet in dezelfde hoeveelheid als bij de invoering van de WHK. De dubbele kinderbijslag om

⁵² Tenzij het kind een particuliere opleiding volgt waarbij er voldaan wordt aan de voorwaarden voor dubbele kinderbijslag.

⁵³ Bouwstenen voor...evaluatie WHK, 2018 blz. 42-43

onderwijsredenen worden over het algemeen ervaren als een welkome financiële bijdrage maar wordt niet gezien als een noodzaak om de opleiding naar keuze te kunnen volgen. Omdat het een tegemoetkoming is voor het onderwijs, zien ouders het ook als een bijdrage aan de ontplooiing van het kind.

Conclusie

Met de WHK kwam de noodzaak om uitwonend te zijn centraal te staan om in aanmerking te komen voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. De aanscherping is voor zowel SZW als voor de SVB relatief gecompliceerd en arbeidsintensief. Dit laatste geldt voornamelijk voor het vaststellen van de lijst met schaarse MBO opleidingen. De huidige uitvoering is gebaseerd op informatie-uitwisseling met DUO uit het voorgaande schooljaar. Dit kan leiden tot onjuiste vaststellingen. Ouders voelen zich goed bejegend, maar vinden de lijst met scholen en de grens van 25 kilometer arbitrair. Het aantal toekenningen na de invoering van de WHK is minder geworden ten opzichten van voorgaande jaren. De jaren erna neemt het aantal toekenningen af maar niet met dezelfde volume als bij de invoering. Door de verandering in volume in het jaar dat de WHK is ingevoerd, wordt geconcludeerd dat de aanscherping doeltreffend is geweest.

3.5 Dubbele kinderbijslag thuiswonend intensieve zorg

Deze paragraaf heeft betrekking op de dubbele kinderbijslag voor thuiswonend kinderen met een intensieve zorgbehoefte. Met de invoering van de WHK is de TOG geïntegreerd in de AKW als de dubbele kinderbijslag intensieve zorg. Mede als gevolg van de afschaffing van de AWBZ en de invoering van de Wet Langdurige Zorg (WLZ) was het nodig om een nieuw beoordelingskader op te stellen. De laatste deelvraag gaat over de bevindingen na aanpassingen van het beoordelingskader van de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg en luidt als volgt:

In welke mate volstaat het beoordelingskader van de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg?

Methodiek

Om te onderzoeken in welke mate het beoordelingskader volstaat is onderzoek verricht waarvan de resultaten zijn verwoord in het bouwstenenrapport dat ten behoeve van deze evaluatie is opgesteld. Om een uitspraak te kunnen doen over het beoordelingskader en het uitvoeringsproces hebben de onderzoekers het uitvoeringsproces geschetst en gekeken naar de ontwikkeling van het aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen. Daarnaast hebben de onderzoekers dossieronderzoek verricht en gesproken met ouders, vertegenwoordigers van belangengroepen en uitvoerders. Onderstaand worden de belangrijkste bevindingen op deze punten geschetst.

Achtergrond

Met de WHK is de TOG geïntegreerd in de AKW als de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg. De dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg is een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming met als doel ouders van kinderen met een intensieve zorgbehoefte te compenseren voor de kosten van de extra zorg die hun kind nodig heeft. Dit is een bijzondere regeling in het gehele stelsel van kindregelingen omdat zij zich specifiek richt op kinderen met een intensieve zorgbehoefte. Ouders kunnen recht hebben op dubbele kinderbijslag voor een thuiswonend kind tussen 3-18 jaar als het kind is aangewezen op een bepaalde mate van intensieve zorg. Er is sprake van intensieve zorg, als het kind zodanig ernstig beperkt is in het dagelijks functioneren als gevolg van een ziekte of stoornis van lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke of geestelijke aard dat de verzorging en oppassing door de ouders in ernstige mate wordt verzwaard.

Voor de WHK bestond het recht op de TOG als er een geldig indicatiebesluit voor AWBZ-zorg was. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) en Bureau Jeugdzorg verstrekten de AWBZ indicaties. Om de ernst van de handicap te kunnen bepalen was in de regeling de voorwaarde opgenomen dat ten minste tien uur zorg nodig was⁵⁴. Met ingang van 1 januari 2015 is de AWBZ vervallen en vervangen door onder meer de WLZ. Daardoor konden er geen AWBZ indicaties meer worden gebruikt voor de dubbele kinderbijslag. Dit noodzaakte tot invoering van een zelfstandig beoordelingskader voor de dubbele kinderbijslag intensieve zorg. Sinds de invoering van de WHK stelt de SVB vast of er sprake is van intensieve zorg, aan de hand van een advies van het CIZ⁵⁵. Daarnaast kan een kind met een WLZ-indicatie direct, dus zonder verdere beoordeling, in aanmerking komen voor dubbele kinderbijslag intensieve zorg⁵⁶. Een WLZ-indicatie wordt afgegeven *wanneer er sprake is van een blijvende noodzaak tot 24 uur zorg in de nabijheid dan wel permanent toezicht vanwege een ziekte of aandoening van het kind*.

Uitvoeringsproces en beoordelingskader

⁵⁴ Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders 2013, blz. 53-54

⁵⁵ Art. 2 Regeling uitvoering dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg

⁵⁶ Wet Langdurige Zorg

De SVB is verantwoordelijk voor de uitvoering van de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg. Wanneer ouders een thuiswonend kind in de leeftijd van 3-17 jaar hebben dat intensieve zorg vraagt, kunnen zij een aanvraag indienen bij de SVB. Het CIZ verstrekt een advies aan de SVB op basis waarvan de SVB beslist om de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg al dan niet toe te kennen. Hiertoe moet de ouder eerst een medisch vragenformulier invullen. Het CIZ brengt op grond van het medisch vragenformulier en eventueel aanvullend onderzoek advies uit aan de SVB en informeert de ouders in ieder geval telefonisch over een negatief advies. Over deze werkwijze heeft de Nationale Ombudsman in 2017 opgemerkt dat het telefonisch contact positief is, maar dat van burgers niet verwacht mag worden dat zij de motivering van het advies alleen telefonisch tot zich kunnen nemen. Naar aanleiding van deze klacht is in 2018 het uitvoeringsproces van CIZ (en SVB) aangepast. Sinds 1 augustus 2018 informeert CIZ de ouders zowel telefonisch als schriftelijk over het aan de SVB uitgebrachte advies.

Ouders geven aan soms verrast te zijn door het omvangrijke vragenformulier van CIZ. Dit staat volgens hen in schril contrast met de laagdrempelige initiële aanvraag bij de SVB. Het advies van CIZ bestaat uit twee onderdelen. Als eerste dient het CIZ vast te stellen dat het kind ernstig beperkt is in het dagelijks functioneren als gevolg van een ziekte of stoornis van lichamelijke, verstandelijke, zintuiglijke of geestelijke aard. Vervolgens wordt door het CIZ aan de hand van een beoordelingskader de zorgbehoefte van het kind vastgesteld. Het nieuwe beoordelingskader is in belangrijke mate gebaseerd op het beoordelingskader dat de TOG tot 2010 kende. Het CIZ adviseert met behulp van het beoordelingskader over de zorgbehoefte van het kind. Dit advies leunt op twee onderwerpen: verzorging en oppassing. Elk van deze onderwerpen is verdeeld in vijf functies. Voor iedere functie geeft het CIZ een score. De totaalscore bepaalt of CIZ een positief of negatief advies aan de SVB geeft. Het wel of niet positief zijn van het advies van het CIZ is bepalend voor het wel of niet door de SVB verstrekken van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg. Wanneer ouders het niet eens zijn met de beslissing, kunnen zij bij de SVB in bezwaar gaan.

Ontwikkeling van aantal aanvragen, toekenningen en afwijzingen

In 2016 en 2017 zijn bij het CIZ ongeveer 20.000 adviesaanvragen gedaan. Daarvan heeft gemiddeld de helft geleid tot een positief advies. Bij ongeveer een kwart van de adviesaanvragen is sprake van een negatief advies. Voor het andere deel kon het CIZ geen advies geven, voornamelijk omdat ouders onvoldoende informatie aanleveren en niet reageren op verzoeken tot extra informatie. Dit laatste is een hoog percentage. Dit kan er mee te maken hebben dat de initiële aanvraag bij de SVB eenvoudig en laagdrempelig is. Voor het medisch advies van het CIZ, vraagt het CIZ vervolgens medische informatie op. Mogelijk schrikt dit ouders af om de aanvraag door te zetten.

Onderstaande tabel geeft inzicht in de verhouding tussen positieve en negatieve CIZ-eindadviezen per grondslag. In deze tabel zijn enkel de aanvragen meegenomen die volledig zijn ingevuld (circa 75%). Door middel van dossieronderzoek is nader gekeken naar het aandeel positieve en negatieve adviezen per diagnose. Dit is met name relevant omdat uiteenlopende belangengroepen aandacht vragen voor de wijze waarop het beoordelingskader en de toepassing ervan door het CIZ, uitpakt bij specifieke diagnoses.

In het dossieronderzoek hebben de onderzoekers gekeken naar 150 afzonderlijke dossiers (waarvan 10 met Wlz-indicatie en 140 waarover door CIZ is geadviseerd). Uit het dossieronderzoek blijkt onder meer dat de meest voorkomende diagnoses ADHD (28x), PDD NOS (27x), klassiek autisme (13x) en ontwikkelingsachterstand (7x) zijn. Van de onderzochte dossiers gaat het om 68% positieve en 32% negatieve adviezen. Dit is in lijn met het totaal gemiddelde zoals aangegeven in tabel. De onderzoekers stellen vast dat voor de diagnoses ADHD en PDD NOS niet vaker of minder vaak dan gemiddeld een positief advies wordt uitgebracht en ook dat ouders niet vaker in bezwaar of beroep gaan.

<i>Grondslag</i>	<i>Positief advies</i>	<i>Negatief advies</i>
<i>Psychisch</i>	60%	40%
<i>Verstandelijk</i>	85%	15%
<i>Zintuigelijk</i>	45%	55%
<i>Somatisch⁵⁷</i>	67%	33%
<i>Twee grondslagen</i>	81%	19%
<i>Drie grondslagen</i>	95%	5%
<i>Vier grondslagen</i>	100%	0%
<i>Totaal gemiddeld</i>	70%	30%

Tabel 11: CIZ-eindadviezen per grondslag

Ervaringen van ouders, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en de uitvoering

Ouders zien de dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg als een tegemoetkoming in de kosten die zij hebben omdat ze een kind hebben dat een aandoening heeft en intensieve zorg behoeft. De ervaringen van de geïnterviewde ouders met de aanvraagprocedure zijn wisselend. Vier van de acht geïnterviewde ouders zijn negatief en vier zijn positief. Op één na zijn de ouders tevreden over het persoonlijk contact dat zij hebben gehad met CIZ en SVB. De onderzoekers van het bouwstenenonderzoek hebben daarnaast gesproken met een vijftal belangenorganisaties. Deze organisaties bevestigen het beeld dat ouders de aanvraag als ingewikkeld ervaren en dat het beoordelingskader niet altijd helder is voor ouders. Ook vragen deze organisaties zich af of het beoordelingskader de beste inschatting geeft van de zorgintensiteit van het kind. Zij zien alternatieven voor het bestaande beoordelingskader. De onderzoekers geven aan dat zij de indruk hebben dat belangenorganisaties in 2015 en 2016, toen een en ander nieuw werd ingeregeld, meer klachten ontvingen. Nu in 2018 het proces ingeslepen is, ervaren ook belangenorganisaties minder klachten en problemen.

Voor de uitvoering was in 2015 sprake van een nieuw proces waarvan invoering samenviel met andere grote wijzigingen. De onderzoekers van het bouwstenenrapport hebben het beeld dat dat er in de uitvoering toe leidde dat het proces niet direct soepel verliep. Op het moment van uitvoeren van het bouwstenenonderzoek – voorjaar 2018 – is volgens de onderzoekers sprake van een ingeslepen proces tussen SVB en CIZ en ervaren belangenorganisaties ook minder klachten en problemen. Wel vragen de onderzoekers zich af of het proces voor de ouders is vereenvoudigd sinds de invoering van de WHK. Ouders hebben immers te maken met twee verschillende organisaties. Daarnaast moeten ouders informatie aanleveren die vaak voor andere regelingen al bij andere uitvoeringsinstanties is aangeleverd. De uitvoerders wijzen verder op het grote aandeel ouders dat hun aanvraag niet doorzet. Zij zien daarin dat zij tekortschieten in het managen van de verwachtingen van ouders over de zwaarte van het aanvraagproces. Met het beoordelingskader is door het CIZ inmiddels ruim drie jaar ervaring opgedaan. Over het algemeen is het voor de beoordelaars duidelijk hoe zij het beoordelingskader dienen toe te passen en wanneer er wel of geen score moet worden gegeven. Dat neemt niet weg dat het CIZ zelf merkt dat beoordelaars het kader soms streng vinden en dat CIZ nog ruimte ziet voor verbetering.

⁵⁷ Lichamelijk

Conclusie

Voor ouders is de aanvraag van dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg complex. Dit komt met name door het proces, waarbij ouders te maken hebben met twee instanties. De SVB en het CIZ zijn zich hiervan bewust en werken aan een verbetering van het proces. De informatievoorziening aan ouders wordt in 2018 al verbeterd.

Daarnaast bestaat het beeld bij sommige belangenorganisaties dat er groepen zijn aan te wijzen van wie de aanvraag voor dubbele kinderbijslag voor intensieve zorg vaker wordt afgewezen. Wanneer naar de grondslagen (zintuiglijk, somatisch, psychisch, verstandelijk) wordt gekeken valt op dat aanvragen met alleen een zintuiglijke grondslag vaker worden afgewezen dan aanvragen met alleen een somatische, psychische of verstandelijke grondslag. Uit de evaluatie blijkt echter dat er geen groepen zijn aan te wijzen van wie de aanvraag vaker wordt afgewezen; ook zijn er geen groepen die vaker in bezwaar gaan. In het Bouwstenenrapport wordt verder geconcludeerd dat het gebruik van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg op totaalniveau volgens verwachting verloopt. Daarmee bestaat het beeld dat het beoordelingskader naar behoren functioneert.

4. Samenvatting en conclusie

Om de doelstellingen van de WHK te realiseren zijn wijzigingen langs drie lijnen tot stand gekomen: vereenvoudigen om effectiviteit te vergroten, eenduidige inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders om de armoedeval weg te nemen en inkomensondersteuning voor ouders meer richten op lagere inkomens. De evaluatie beoogt inzicht te geven in de vraag in hoeverre met de hervorming van het stelsel van kindregelingen de beoogde doelen zijn bereikt. De centrale vraagstelling voor de evaluatie was:

In hoeverre hebben de maatregelen van de Wet hervorming kindregelingen geleid tot een effectieve manier van inkomensondersteuning gericht op ouders/verzorgers met lage inkomens en stimulering van de arbeidsparticipatie?

Daarnaast is specifieke gekeken naar de twee vormen van dubbele kinderbijslag. Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn eerst de deelvragen beantwoord zoals deze zijn geformuleerd in paragraaf 1.2. Onderstaand zetten we de belangrijkste conclusies van deze evaluatie op een rij.

4.1 Samenvattingen

Heeft de Wet hervorming kindregelingen tot een vereenvoudiging geleid? Zo ja, is de effectiviteit hiermee vergroot?

Met de WHK is het aantal regelingen gericht op inkomensondersteuning van ouders teruggebracht 11 naar 4 regelingen (met daarnaast nog de regeling voor gratis schoolboeken). Voor het stelsel van kindregelingen geldt dat daarmee de samenhang is verbeterd. De AKW is een generieke tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor ouders, ongeacht het inkomen en vermogen. Daar bovenop vormt het kindgebonden budget een specifieke tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor de lagere en midden inkomens met een vermogen onder de vermogensgrens. Deels is sprake van een feitelijke vereenvoudiging en deels is sprake van integratie van voorheen aparte regelingen in de AKW. Zowel de AKW als de WKB worden over het algemeen als eenvoudige regelingen beschouwd. Ten aanzien van de AKW wijzen burgers en uitvoerders wel op een aantal aandachtspunten (16/17-jarigen, dubbele kinderbijslag en internationale uitvoering). Hier liggen mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging. Ten aanzien van de WKB heeft de introductie van de ALO-kop in de uitvoering tot extra complexiteit geleid. Daarnaast is met name bij de buitenlandgevallen sprake van een complex uitvoeringsproces. Andere aandachtspunten zijn het recht op het kindgebonden budget bij wijziging van de gezinssituatie (scheiden, co-ouderschap) en het aandeel onverwachte terugvorderingen bij de definitieve vaststelling van het recht op het kindgebonden budget. Op basis van de ervaringen van ouders en uitvoering kan geconstateerd worden dat sprake is van een op hoofdlijn eenvoudig en eenduidig stelsel.

In hoeverre heeft de afschaffing van de alleenstaande oudernorm in de minimumuitkeringen en de introductie van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget de financiële belemmering om te gaan werken vanuit de bijstand weggenomen, en daarmee bijgedragen aan het oplossen van de armoedeval?

De maatregelen in de WHK hebben er toe geleid dat (weer) gaan werken lonender is geworden. Een alleenstaande ouder die vanuit de bijstand 4 dagen gaat werken gaat er niet meer in inkomen op achteruit. Allicht is de financiële prikkel niet het enige component die meespeelt in de keuze om weer te gaan werken. In 2015 is er sprake van een stijging van arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders. Of er een directe relatie is met de WHK is niet te zeggen. Gelijktijdig met de invoering van de WHK zijn ook wijzigingen in de Participatiewet doorgevoerd en was sprake van een herstellende economie.

Heeft de hervorming van het stelsel geleid tot een meer gerichte inkomensondersteuning voor de lagere inkomens?

De kindregelingen zijn met de WHK meer op lage inkomens gericht, maar in mindere mate dan in eerste instantie beoogd was. Zo is de verlaging van de AKW-bedragen tot het niveau van het jongste kind komen te vervallen en is de verhoging van de bedragen voor het 1^e en 2^e kind in de WKB gehalveerd. De beoogde bezuiniging is met het begrotingsakkoord 2014 uiteindelijk lager uitgekomen dan oorspronkelijk voorgesteld. Of de resterende bezuiniging is gehaald, is niet één-op-één af te leiden uit de realisaties van de onderscheiden regelingen. Dit komt omdat het gebruik van de regelingen beïnvloed wordt door meerdere factoren.

In hoeverre is de aanscherping van de voorwaarden voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen doeltreffend?

Met de WHK kwam de noodzaak om uitwonend te zijn centraal te staan om in aanmerking te komen voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen. De aanscherping is voor zowel SZW als voor de SVB relatief gecompliceerd en arbeidsintensief. Dit laatste geldt voornamelijk voor het vaststellen van de lijst met schaarse MBO opleidingen. Ouders voelen zich goed bejegend, maar vinden de lijst met scholen en de grens van 25 kilometer arbitrair. Het aantal toekenningen na de invoering van de WHK is minder geworden ten opzichten van voorgaande jaren. Door de verandering in volume in het jaar dat de WHK is ingevoerd, wordt geconcludeerd dat de aanscherping doeltreffend is geweest.

In welke mate volstaat het beoordelingskader van de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg?

Voor ouders is de aanvraag van dubbele kinderbijslag bij intensieve zorg complex. Dit komt met name door het proces, waarbij ouders te maken hebben met twee instanties. De SVB en het CIZ werken aan verbetering van het proces. De informatievoorziening aan ouders wordt in 2018 al verbeterd. Sommige belangenorganisaties hebben het beeld dat er groepen zijn aan te wijzen van wie de aanvraag voor dubbele kinderbijslag voor intensieve zorg vaker wordt afgewezen. Wanneer naar de grondslagen (zintuiglijk, somatisch, psychisch, verstandelijk) wordt gekeken valt op dat aanvragen met alleen een zintuiglijke grondslag vaker worden afgewezen dan aanvragen met alleen een somatische, psychische of verstandelijke grondslag. Wanneer naar de specifieke diagnoses wordt gekeken zijn er echter geen groepen aan te wijzen van wie de aanvraag vaker wordt afgewezen; ook zijn er geen groepen die vaker in bezwaar gaan. Ook ligt op totaalniveau het gebruik van de dubbele kinderbijslag intensieve zorg op het niveau dat verwacht werd.

4.2 Conclusie

Het algehele beeld van deze evaluatie is dat de doelstellingen van de WHK deels zijn bereikt. Het terugbrengen van het aantal regelingen was noodzakelijk om het stelsel van kindregelingen beter begrijpelijk voor burgers en eenvoudiger uitvoerbaar te maken. Wel is op onderdelen nog een verdere vereenvoudigingsslag te maken. Het wegnemen van de armoedeval is volledig gerealiseerd. Sinds de WHK is het lonend voor alleenstaande ouders om vanuit de bijstand te gaan werken. De oorspronkelijke doelstelling om het stelsel meer te richten op lagere inkomens is deels bereikt. De uiteindelijk beoogde wijzigingen in de kindregelingen zijn ingevoerd. Dit betekent dat de feitelijke overheidsuitgaven op het terrein van de kindregelingen lager zijn uitgekomen dan zonder WHK het geval zou zijn geweest. De ombuiging is echter niet één op één afleidbaar uit de ontwikkeling van de uitgaven. Dit komt omdat het gebruik van de regelingen (de realisaties) beïnvloed wordt door meerdere factoren. De dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen is conform de motie Azmani – Yucel aangescherpt. Wel blijkt deze regeling complex in de uitvoering. De dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg is complex voor burgers omdat zij te maken hebben met twee instanties. Er zijn geen aanwijzingen gevonden die het beeld van een aantal belangenorganisaties, dat er groepen zijn van wie aanvragen vaker worden afgewezen, onderschrijven.

Literatuurlijst

De Beleidsonderzoekers. (2018). *Bouwstenen voor beleidsdoorlichting kindregelingen en evaluatie WHK*.

Eerste Kamer. (2013–2014). *Wijziging van de algemene kinderbijslag wet...* (Wet Hervorming Kindregelingen). 33 716. [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33716_wet_hervorming]

Tweede Kamer. (2014). *Tweede nota van wijziging wet hervorming kindregelingen*. 33 716 nr. 10 [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33716-10.html>]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2013) *Beleidsdoorlichting Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders/verzorgers 2013* blz. 53-54.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2013). *Beleidsdoorlichting tegemoetkoming ouders/verzorgers* Blz.53-59

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2012). *Kamerbrief Kindregelingen Kamerstuknummer 31322 nr. 168*. [https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31322-168.html?zoekcriteria=%3fzkt%3dUitgebreid%26pst%3dTractatenblad%257cStaatsblad%257cStaatscourant%257cGemeentebld%257cProvinciaalblad%257cWaterschapsblad%257cBladGemeenschappelijkeRegeling%257cParlementaireDocumenten%26vrt%3dBrief%2bvan%2bminister%2bKamp%2baan%2bde%2bTweede%2bKamer%2bover%2bkindregelingen%26zkd%3dInDeGeheleText%26dpr%3dAnderePeriode%26spd%3d20120101%26epd%3d20130701%26sdt%3dDatumPublicatie%26ap%3d%26pnr%3d5%26rpp%3d10%26_page%3d6%26sorttype%3d1%26sortorder%3d4&resultIndex=51&sorttype=1&sortorder=4].

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2016). *Notitie Terugblik inkomensbeleid en koopkracht 2012-2017*. Uitbreiding van tabel 4. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/25/notitie-terugblik-inkomensbeleid-en-koopkracht-2012-2017>]

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2012-2013). *Memorie van toelichting Wet Hervorming Kindregelingen*. 33716 nr.3. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33716-3.html>]

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2013). *Nr. 93 Motie van de leden Azmani en Yücel*. [<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33400-XV-93.html>]

Emancipatiemonitor, SCP, 2016 [https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/Emancipatiemonitor_2016]

CPB Discussion Paper 361; *Optimal Income Support for Lone Parents in the Netherlands: Are We There Yet?* (de Boer en Jongen, 2017)

Cijfers uit administratie Belastingdienst

Regeerakkoord VVD- PvdA 'Bruggen slaan'

[<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>]