

[2013]

Rijksoverheid

BELEIDSDOORLICHTING TEGEMOETKOMING OUDERS

[Een doorlichting van de doeltreffendheid en doelmatigheid van artikel 10 van de SZW-begroting]

Inhoud

Inleiding **1**

Samenvatting en conclusies **3**

Afbakening **7**

Kengetallen AKW, WKB en TOG **10**

Onderzoeksvragen:

- Hoe is de voorlichting over de financiële tegemoetkoming waar mensen in verband met de kosten voor kinderen op grond van de AKW, de WKB en de TOG recht hebben, vormgegeven? **12**
- Hoe verhouden de uitgekeerde bedragen zich tot de kosten die ouders/verzorgers daadwerkelijk voor hun kinderen maken, en hun inkomenspositie? **14**
- In hoeverre dragen AKW en WKB bij tot de ontplooiingskansen van de kinderen? **20**
- Wat zijn de effecten van het opnemen van de kwalificatieplicht in de AKW op (de aanpak van) het schoolverzuim voor kinderen van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie? **25**
- Afsluiting **35**
- Beoordeling onafhankelijk deskundige prof. dr. R. J. van der Veen **37**

Bijlagen

De Algemene kinderbijslagwet **39**

De Wet kindgebonden budget **46**

De Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen **53**

Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming Ouders

Inleiding

Beleidsdoorlichtingen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat alle beleidsartikelen periodiek in de vorm van een beleidsdoorlichting worden geëvalueerd.¹ Deze vorm van ex-post evaluatie vindt plaats op het niveau van een algemene of operationele doelstelling van een beleidsartikel uit de begroting van een ministerie.

Het doel van een beleidsdoorlichting is meer inzicht te krijgen in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de effecten van beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid). Door middel van beleidsdoorlichtingen wordt bezien waarom gekozen is voor de beleidsdoelstelling en of het (uit-)gevoerde beleid die doelstelling helpt te realiseren. Het element 'leren van ervaringen uit het verleden' staat hierbij voorop.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft als leidraad voor een beleidsdoorlichting ten minste de volgende vijf onderdelen voor:

- a) Een afbakening van het te onderzoeken beleidsterrein;
- b) De gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen;
- c) Een beschrijving van het beleidsterrein en onderbouwing van de daarmee gemoeide uitgaven;
- d) Een overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid en een onderbouwing van de gekozen evaluatieprogrammering;
- e) De effecten van het gevoerde beleid en een analyse en beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid, dat wil zeggen alle instrumenten in hun onderlinge samenhang.

Beleidsdoorlichting artikel 10 Begroting SZW

Onderhavige beleidsdoorlichting richt zich op artikel 10 van de SZW-begroting. Dit artikel, getiteld *Tegemoetkoming Ouders*, omvat de Algemene KinderbijslagWet (AKW), de Wet Kindgebonden Budget (WKB) en de regeling Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG).

De algemene doelstelling van artikel 10 luidt: *De overheid biedt een financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen.*

Standaard staat bij elke beleidsdoorlichting de vraag naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzochte regelingen centraal.

De standaardvraag is in de volgende vier onderzoeksvragen geoperationaliseerd:

- Hoe is de voorlichting over de financiële tegemoetkoming waar mensen in verband met de kosten voor kinderen op grond van de AKW, de WKB en de TOG recht hebben, vormgegeven?

¹ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek, in werking getreden per 1 januari 2013.

- Hoe verhouden de uitgekeerde bedragen zich tot de kosten die ouders/verzorgers daadwerkelijk voor hun kinderen maken, en hun inkomenspositie?
- In hoeverre dragen AKW en WKB bij tot de ontplooiingskansen van de kinderen?
- Voor de AKW: Wat zijn de effecten van het opnemen van de kwalificatieplicht in de AKW op (de aanpak van) het schoolverzuim voor kinderen van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie? (verder te noemen: Evaluatie kwalificatieplicht AKW).

Aanpak

- De doorlichting is uitgevoerd door het ministerie van SZW.
- Het onderzoek is uitgevoerd op basis van bestaand materiaal, met uitzondering van onderzoeksvraag 4: de Evaluatie Kwalificatieplicht AKW. Ten behoeve van die evaluatie is, aanvullend op beschikbare kwantitatieve gegevens, kwalitatief onderzoek onder leerplichtambtenaren verricht. Dit deel van de beleidsdoorlichting is in samenwerking met het ministerie van OCW uitgevoerd.
- Er is een klankbordgroep ingesteld bestaande uit de SVB en het ministerie van Financiën (Inspectie RijksFinanciën en DG Belastingdienst).
- De klankbordgroep heeft de doorlichting begeleid en gefaciliteerd, en de uitkomsten op juistheid getoetst.

Onafhankelijk oordeel

Het is bij een beleidsdoorlichting verplicht om een oordeel van een externe onafhankelijke te vragen. Dit oordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Het eindoordeel van de deskundige wordt integraal meegezonden met / opgenomen in de beleidsdoorlichting.

Bij onderhavige beleidsdoorlichting is prof. dr. R.J. van der Veen (faculteit Sociale Wetenschappen van de Erasmus Universiteit) opgetreden als onafhankelijk deskundige.

Leeswijzer

Na het onderwerp van de beleidsdoorlichting in het eerste hoofdstuk nader te hebben afgebakend volgt in hoofdstuk 2 een korte, in kengetallen uitgedrukte typering van de drie regelingen. Vervolgens worden de genoemde vier onderzoeksvragen in achtereenvolgende, aparte hoofdstukken uitgewerkt. De overige, standaard tot een beleidsdoorlichting behorende delen – zoals een beschrijving van de motivering van het beleid, de uitvoering ervan, het bereik, en de ermee gemoeide uitgaven - zijn in drie bijlagen ondergebracht.

Maar om te beginnen volgt nu een samenvatting van de belangrijkste bevindingen.

Samenvatting en conclusies

Bij de drie regelingen van artikel 10 van de SZW-begroting gaat het om een gedeeltelijke compensatie voor de kosten van kinderen bedoeld voor *alle* ouders (AKW), met, onder voorwaarden, een extra tegemoetkoming, voor *een bepaald deel van* de ouders, namelijk dubbele kinderbijslag, voor ouders met een kind dat uitwonend is (AKW), een extra tegemoetkoming voor ouders met een inkomen dat onder een bepaalde grens ligt (WKB), en een extra tegemoetkoming voor ouders met een gehandicapt kind dat bij hen thuis woont (TOG).

Doelstellingen van de regelingen

Primair is het doel van de AKW:

- Het geven van een inkomens²afhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van het onderhouden van kinderen.

Daarvan afgeleide doelen zijn:

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

Primair is het doel van de WKB:

- Het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen.

Daarvan afgeleid doel is: Het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen.³

De doelen van de TOG zijn:

- het bieden van een financiële tegemoetkoming in de kosten van het thuis verzorgen van een gehandicapt kind.
- het geven van een blijk van waardering voor die thuiszorg.⁴

Uitkomsten

De doorlichting van genoemde regelingen is geoperationaliseerd in vier onderzoeksvragen. De belangrijkste bevindingen en conclusies worden hieronder aan de hand van die vragen weergegeven.

1.

Hoe is de voorlichting over de financiële tegemoetkoming waar mensen in verband met de kosten voor kinderen op grond van de AKW, de WKB en de TOG recht hebben, vormgegeven?

² SZW-begroting 2013.

³ Kamerstukken II, 2006-2007, 30 912, nr. 3 p. 2.

⁴ Staatscourant 1999, nr. 249/p. 8.

De voorlichting die in de vorm van brochures, websites – met ook verwijzingen van de ene regeling naar de andere - en centrale mailings (brieven) over AKW, WKB en TOG plaatsvindt, is getoetst aan door de Voorlichtingsraad opgestelde criteria voor overheidsvoorlichting. Die voorlichting moet begrijpelijk zijn, tijdig, en zo gericht mogelijk, op aanvaard beleid zijn gebaseerd, en herkenbaar van de overheid afkomstig.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat de voorlichting over AKW, WKB en TOG tekort zou schieten. Er is op verschillende manieren sprake van actieve bevordering van aanvragen. Bijvoorbeeld door ouders op basis van een GBA-melding van een eerstgeboren kind, een aanvraagformulier toe te zenden. En ook door ervoor te zorgen dat ouders na een melding van de SVB aan de Belastingdienst/Toeslagen dat kinderbijslag wordt uitbetaald, zoveel mogelijk automatisch bericht ontvangen over hun recht op kindgebonden budget.

2.

Hoe verhouden de uitgekeerde bedragen zich tot de kosten die ouders/verzorgers daadwerkelijk voor hun kinderen maken, en hun inkomenspositie?

De kosten die ouders voor kinderen hebben, zijn niet voor elk kind hetzelfde. Het aantal in een gezin aanwezige kinderen speelt daarbij een rol. De kosten per kind nemen af naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn.

Ook het inkomen van de ouders is op de kosten van invloed. Bij stijging van het inkomen, blijft het *inkomensaandeel* dat ouders besteden aan een kind, stabiel: huishoudens met een hoger inkomen geven aan een kind dus meer uit dan huishoudens met een laag inkomen (in absoluut aantal euro's).

Voor de kosten van kinderen, is derhalve niet een algemeen geldend bedrag vast te stellen.

Vergelijking van de in het kader van de AKW en de WKB ontvangen financiële tegemoetkomingen met de kosten die ouders gemiddeld voor kinderen hebben, wijst uit dat ouders aan kinderen als regel meer uitgeven dan zij aan kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen.

Het primaire doel van AKW en de WKB, namelijk ouders in de kosten van kinderen financieel *tegemoetkomen*, wordt daarmee bereikt.

Ook is gekeken naar de inkomenspositie van ouders. Kinderbijslag en kindgebonden budget hebben niet in alle gevallen dezelfde uitwerking. Deze is afhankelijk van het type huishouden. De mate waarin een financiële tegemoetkoming in een ontvangend huishouden doorwerkt, hangt mede af van de hoogte van het besteedbare inkomen. In huishoudens met de laagste inkomens is de *impact* van kinderbijslag/kindgebonden budget groter dan in huishoudens met een hoger inkomen.

Bij de bepaling van de hoogte van een minimumuitkering – de normensystematiek - spelen de aanwezigheid van kinderen en de bijbehorende kosten, een bepaalde rol. Maar dan uitsluitend bij een alleenstaande en niet bij paren. Een alleenstaande *ouder* ontvangt als bijstand 90 % minimumloon, terwijl een alleenstaande *zonder kinderen* 70 % minimumloon ontvangt. Een alleenstaande ouder ontvangt daarmee 90% is van het bedrag dat een paar dat in de bijstand zit ontvangt (100 % minimumloon). Doordat een alleenstaande ouder naast de bijstandsuitkering ook nog *kinderbijslag* en *kindgebonden budget* ontvangt komt het besteedbaar inkomen van een

eenoudergezin met één kind per saldo hoger te liggen dan dat van een paar zonder kinderen. Impliciet wordt met die verhouding verondersteld dat de bijkomende kosten voor het eerste kind in een eenoudergezin hoger zijn dan die van de tweede volwassene bij een paar. Geconstateerd is dat dit niet strookt met de behoefte/uitgaven van de onderscheiden leefvormen (aldus onderzoek van het CBS en Nibud).

3.

In hoeverre dragen AKW en WKB bij tot de ontplooiingskansen van de kinderen?

Onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau bevestigt de notie dat als het om de ontplooiing van kinderen gaat, de financiële situatie van het gezin ertoe doet. In die zin is het aannemelijk dat regelingen zoals de AKW en WKB, die via tegemoetkomingen de financiële gezinssituatie verbeteren, over het algemeen de ontplooiingskansen van kinderen ten goede komen, en daarmee, op hun secundaire doelstelling, effectief zijn.

Op het punt van toegevoegde waarde, bestaat tussen AKW en WKB een verschil. Afgemeten aan het vergroten van de ontplooiingskansen van kinderen, is de WKB, als gevolg van de selectiviteit van die regeling (inkomensafhankelijk), over het geheel genomen, doelmatiger dan de AKW (inkomensonafhankelijk).

Een effect dat bij de AKW optreedt, is beoogd en derhalve bijdraagt aan de doeltreffendheid van de regeling, is de overdracht van inkomen van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen.

Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de AKW als positief bijeffect heeft dat de universaliteit van de regeling het draagvlak voor (meer selectieve) sociale zekerheidswetten in zijn algemeenheid, vergroot.

Voor de WKB geldt, vanwege inkomensafhankelijkheid van de regeling, dat de hoogte van de tegemoetkoming van invloed kan zijn op de prikkel tot arbeidsparticipatie, waardoor, via het uitblijven van – ook door het SCP benadrukte – belangrijke, gewenste rolmodelgedrag van de ouder – i.c. betaald werk doen - de ontplooiingskansen van kinderen worden beperkt.

4.

Wat zijn de effecten van het opnemen van de kwalificatieplicht in de AKW op (de aanpak van) het schoolverzuim voor kinderen van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie?

Als kinderen die geen startkwalificatie hebben, niet zijn ingeschreven op een school of wel zijn ingeschreven maar de school niet bezoeken, vervalt het recht op kinderbijslag. Doel daarvan is dat het kind weer naar school gaat. Praktisch betekent dit dat de leerplichtambtenaar bij ernstig en verwijtbaar schoolverzuim van een 16- en 17-jarig kind dit meldt aan de SVB, waarop de SVB de kinderbijslag stopt.

De beleidsdoorlichting wijst uit dat het aantal daadwerkelijke toepassingen van de maatregel klein is. Van 2010 tot en met 2012 hebben leerplichtambtenaren 77 keer een melding van schoolverzuim gedaan bij de SVB.

In 27 van die 77 gevallen trad het beoogde, curatieve effect – het kind gaat weer naar school - op (35%); in de 50 overige gevallen bleef dat effect uit (65%).

Er is geen relatie te leggen met cijfers over schoolverzuim.

De effectiviteit van de kinderbijslag maatregel is, aldus bezien, discutabel.

Een meerderheid van de ondervraagde leerplichtambtenaren stelt evenwel dat de kinderbijslagmaatregel wel preventieve waarde heeft (als dreigmiddel). Maar omdat de maatregel altijd deel is van een breder palet maatregelen, is dat effect niet in harde cijfers uit te drukken. Zij willen de kinderbijslagmaatregel vanwege de preventieve werking behouden. Ingrado en VNG delen dit standpunt.

Een ander deel van de ondervraagde leerplichtambtenaren (een minderheid) stelt dat de maatregel niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

Juridische constatering

De SVB voert de AKW op het punt van handhaving kwalificatieplicht uit door te reageren op meldingen van de gemeenten dat een kind niet voldoet aan de Leerplichtwet. Dit deel van de uitvoering is zodoende feitelijk gedelegeerd aan de gemeente waar het kind woont. Gemeenten blijken hier verschillend mee om te gaan. Gemeenten zijn niet verplicht ernstig schoolverzuim te melden aan de SVB; zij kunnen er ook voor kiezen dat op een andere manier aan te pakken. Een aanzienlijk aantal gemeenten meldt uit principe nooit.

Consequentie hiervan is dat de SVB kinderbijslag uitkeert voor kinderen die naar de letter beschouwd, niet voldoen aan de eisen van de AKW omdat zij niet voldoen aan de eisen van de Leerplichtwet.

Ook meer in het algemeen kan worden gesteld dat het juridisch kwetsbaar is om zonder enig eigen onderzoek of eigen oordeelsvorming af te gaan op signalen van andere bestuursorganen (i.c. gemeenten).

Tot zover de weergave van de beantwoording van de vier onderzoeksvragen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan.

De algemene vraag van elke beleidsdoorlichting: zijn de onderzochte regelingen doeltreffend en doelmatig vormgegeven, kan in dit geval, op basis van de vier onderzoeksvragen, op hoofdlijnen bevestigend worden beantwoord. AKW en WKB treffen zowel in hun primaire als in hun secundaire doelstelling doel. Ten aanzien van de secundaire doelstelling: het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen, blijft de doelmatigheid van de AKW, als gevolg van de universaliteit van die regeling, over het geheel genomen, achter bij de meer selectieve WKB. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de universaliteit van de AKW als positief bijeffect heeft dat die het draagvlak voor (meer selectieve) sociale zekerheidswetten in zijn algemeenheid, vergroot.

Afbakening

Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op de Algemene KinderbijslagWet (AKW), de Wet Kindgebonden Budget (WKB) en de regeling Tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG).

In alle gevallen gaat het om regelingen die voorzien in een financiële tegemoetkoming voor ouders of verzorgers van kinderen.

Ministeriele verantwoordelijkheid

De verantwoordelijkheid van de minister van SZW bestaat uit:

- De vormgeving van het stelsel van wet en regelgeving;
- De vaststelling van het niveau van de tegemoetkoming op grond van de AKW, de WKB en de TOG;
- De sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de AKW en de TOG door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

De rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen valt onder de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën.

Kindregelingen

De drie kindregelingen waar het in deze beleidsdoorlichting om gaat, zijn deel van een uitgebreid en historisch gegroeid stelsel van kindregelingen, dat aan ouders financiële ondersteuning geeft. Dat stelsel bestaat momenteel uit elf regelingen (zie tabel hieronder). Elk met een eigen subdoel en vormgeving.

Overzicht huidige stelsel kindregelingen.

Regeling	Doelgroep	Bedrag per jaar (2013)
Kinderbijslag	Alle huishoudens met kinderen	Per kind ⁵ : 0-5 jr: €770 6-11 jr: €930 12-17 jr: €1.100
Kindgebonden budget		
- kindbedragen	Lagere inkomens met kinderen. Bouwt af vanaf ca. €26.000.	1 ^e kind: €1.017 2 ^e kind: €536 3 ^e kind: €183 4 ^e kind en verder: €106
- 12+ kopjes	Lagere inkomens met kinderen van 12-15 jaar of 16-17 jaar. Bouwt af met inkomen.	12-15 jr: €231 16-17 jaar €296
Kinderopvangtoeslag	Werkende alleenstaande ouders en paren en doelgroepouders met kinderen in kinderopvang	Afhankelijk van gebruik. In 2012 gemiddeld 68% van de kosten. In 2012 ca. €3.350 per kind ⁶
Aanvulling op sociaal minimumuitkeringen voor alleenstaande ouders	Alleenstaande ouders met uitkering	Ca. €3.200
Gratis schoolboeken	Huishoudens met kinderen in de VO-leeftijd	
Tegemoetkoming onderwijs- en schoolkosten (WTOS)	Lagere inkomens met kinderen in MBO en part. voortgezet onderwijs, bouwt af vanaf ca. €34.000	VO: €324 en MBO: €659 per kind per jaar
Tegemoetkoming ouders thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG)	Ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen TOGplus: kop voor alleenverdieners	Ca. €860 €1.460
(aanvullende) alleenstaande ouderkorting		
- basisbedrag	Alleenstaande ouders met kinderen tot 18 jaar	€947
- aanvulling	Werkende alleenstaande ouders met kinderen tot 16 jaar	Bouwt op met inkomen tot max. €1.319 (bij inkomen van ca. €31.000)
Combinatiekorting	Werkende alleenstaande ouders en minstverdienende partners met kinderen tot 12 jaar	Bouwt op met inkomen tot max. €2.133 (bij inkomen van ca. €33.000)

⁵ Onder bepaalde voorwaarden worden dubbele bedragen verstrekt bij uit huis wonende kinderen.

⁶ Begroting 2013

Aftrek levensonderhoud kinderen (LOK)	Ouders die kosten maken voor kinderen, maar geen kinderbijslag ontvangen en kind ontvangt geen studiefinanciering	Afhankelijk van uitgaven aftrek tussen €1.200 en €4.200 *.
Ouderschapsverlofkorting	Heffingskorting voor ouders die ouderschapsverlof opnemen	50% van WML per uur opgenomen verlof (= €4,24 per uur)

Bron: SZW.

Het totale stelsel van kindregelingen staat centraal in een wetsvoorstel dat, als uitwerking van het regeerakkoord, momenteel door het kabinet wordt voorbereid.

Deze beleidsdoorlichting beperkt zich tot de drie regelingen die art.10 van de SZW-begroting uitmaken. Het betreft een terugblik over de afgelopen jaren. Op stapel staande vernieuwingen, zoals die welke in het regeerakkoord worden aangekondigd, blijven buiten beschouwing. Datzelfde geldt voor de toeslagensystematiek – zijnde ook van toepassing op het kindgebonden budget - in zijn algemeen.

Ouders verantwoordelijk

Bij de AKW, WKB en TOG is het doel ouders voor de kosten voor verzorging en opvoeding van kinderen, een financiële tegemoetkoming te bieden. Maar het zijn de ouders die voor hun kinderen de financiële verantwoordelijkheid dragen. Zij bepalen zelf hoe de financiën waarover zij beschikken, worden besteed. In welke mate ouders de bedragen die zij in het kader van de AKW- WKB- en TOG-tegemoetkomingen van de overheid ontvangen, daadwerkelijk besteden aan de kinderen die zij verzorgen, is derhalve een vraag die hier buiten beschouwing blijft.

Gemeentelijk inkomensbeleid

De reikwijdte van de onderzoeksvraag: *In hoeverre dragen AKW en WKB bij tot de ontplooiingskansen van de kinderen?* – wordt hier beperkt tot de rol van het rijk. Het gemeentelijk beleid ten aanzien van met name huishoudens met lage inkomens, bv. in het kader van de bijzondere bijstand, blijft buiten beschouwing.

Verschillende uitvoerders

De drie zelfstandige regelingen waar het hier om gaat, worden door twee verschillende organisaties uitgevoerd – de AKW en de TOG door de SVB, de WKB door de Belastingdienst/Toeslagen. De vraag in hoeverre de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regelingen door die verdeling worden beïnvloed, is een vraag die in het interdepartementale project *Compacte Rijksdienst* wordt meegenomen, en in deze beleidsdoorlichting buiten beschouwing blijft.⁷

⁷ Het project *Compacte Rijksdienst* richt zich op de mogelijke winst die te bereiken is door samenwerking en mogelijke clustering van activiteiten tussen de vier grote uitkeringsorganisaties in Nederland: de Belastingdienst/Toeslagen, UWV, SVB en DUO. Een zo doelmatig mogelijke uitvoering is een van de doelen van het project (naast verbetering van de dienstverlening aan de burger, en versterking van de fraudebestrijding).

Kengetallen AKW, WKB en TOG

In tabel hieronder worden de drie regelingen via een aantal kwantitatieve gegevens gekenschetst. Het betreft, op een enkele uitzondering na, cijfers over het jaar 2012.

AKW, WKB, TOG en TOG-kopje in cijfers.

	AKW	WKB	TOG	TOG-kopje
Aantal ontvangende huishoudens	1,94 mln (2011)	0,92 mln	- (= geen teleenheid)	3 duizend
Aantal betrokken kinderen	3,48 mln (2011)	1,71 mln	29 duizend*	- (= geen teleenheid)
Uitkeringslasten	€ 3,2 miljard	€ 893 mln	€ 24,1 mln	€ 4,3 mln
Uitvoeringskosten	€ 70 mln	€ 22 mln	€ 3,1 mln**	
Uitvoeringskosten als aandeel van uitkeringslasten	2,2 %	2,5 %	10,9 %	
Hoogte tegemoetkoming	Leeftijdsafhankelijk Per kwartaal***: 0-5 jr: € 188,57 6-11 jr: € 228, 98 12-17 jr: € 269, 39	Afhankelijk van aantal kinderen**** Per jaar: 1 ^e kind: € 1.017 2 ^e kind: € 461 3 ^e kind: € 183 Vanaf 4 ^e kind: € 106 voor elk kind.	Per kwartaal: € 212	Per jaar: € 1.460
Uitvoeringskosten per ontvangend huishouden	€ 37	€ 36	€ 107	

* Het betreft jaar 2011. Cijfers 2012 nog niet bekend.

** Uitvoeringskosten Tog-kopje niet te isoleren van TOG-uitvoeringskosten algemeen.

***Hoogte per 1 januari 2012.

**** Voor kinderen van 12-16 jaar, en voor kinderen van 16 of 17 jaar is sprake van een verhoging van het budget met, in 2013, resp. € 231 en € 296.

De cijfers weerspiegelen het feit dat de AKW en de WKB in allerlei opzichten ‘grotere’ regelingen zijn dan de TOG.

De ‘Uitvoeringskosten als aandeel van uitkeringslasten’ en de ‘Uitvoeringskosten per ontvangend huishouden’ zijn bij de TOG, die in de uitvoering meer niet-geautomatiseerde handelingen vergt dan beide andere regelingen, duidelijk hoger.

3

Hoe is de voorlichting over de financiële tegemoetkoming waar mensen in verband met de kosten voor kinderen op grond van de AKW, de WKB en de TOG recht hebben, vormgegeven?

Goede voorlichting geven over regelingen, is belangrijk. Alleen als burgers weten wat hun rechten zijn, kunnen zij deze effectueren.

In dit hoofdstuk wordt gekeken of de huidige voorlichting over AKW, WKB en TOG voldoet aan daarbij geldende uitgangspunten.

AKW

Een GBA-melding van een eerstgeboren kind leidt automatisch tot het verzenden van een aanvraagformulier aan de ouders.

Op het recht op kinderbijslag worden ouders via brochures en via internet gewezen. Ook in brochures die niet primair op kinderbijslag zijn gericht, maar op andere regelingen (zoals de TOG en de Anw), verwijst de SVB naar de AKW.

Verder is sprake van centrale mailings. Dat wil zeggen dat op gezette momenten standaardbrieven geautomatiseerd door de SVB aan ouders worden verzonden. Als het kind 16 wordt en er enkele extra voorwaarden gaan gelden, is bijvoorbeeld sprake van zo'n geautomatiseerde mailing aan de ouders.

WKB

Ouders die bekend zijn bij de Belastingdienst/Toeslagen (BD/T) ontvangen automatisch bericht (beschikking) over hun recht op kindgebonden budget naar aanleiding van een melding van de SVB dat kinderbijslag wordt uitbetaald. Daarnaast informeert de BD/T ouders over het kindgebonden budget via brochures, internet en via massamediale campagnes.

Bij wijzigingen in de wet- en regelgeving van het kindgebonden budget attendeert BD/T (potentiële) aanvragers actief over dergelijke veranderingen. Afhankelijk van de aard en 'omvang' van de wijziging informeert BD/T ouders persoonlijk via een brief of met inzet van andere communicatiemiddelen. Informatie over de wijzigingen bij kindgebonden budget is in ieder geval te vinden op (een apart deel van) de toeslagen-website dat over alle wijzigingen gaat. Via advertenties, billboards en banners worden (potentiële) aanvragers hierop gewezen. Dit is een jaarlijks terugkomende campagne, waarbij de omvang/inzet afhankelijk is van wijzigingen.

TOG

De SVB informeert de doelgroep over de TOG/TOG-kopje via een brochure over de TOG, via internetpagina's op de SVB-website en via AKW-brochures waarin wordt gewezen op de TOG.

Wat betreft de voorlichting over het TOG-kopje (de extra TOG-tegemoetkoming voor alleenverdienershuishoudens): jaarlijks wordt door de SVB naar alle TOG-ontvangers een mailing (brief) verstuurd waarin op de mogelijkheid van deze extra tegemoetkoming wordt gewezen.

Uitgangspunten voor de voorlichting van de rijksoverheid

Voorlichting van de rijksoverheid moet voldoen aan een aantal criteria die in 2001 zijn door de Voorlichtingsraad zijn beschreven.⁸ De voorlichting moet begrijpelijk, tijdig, en zo gericht mogelijk zijn, en zonder ‘overkill’ plaatsvinden, opdat belanghebbende burgers in staat zijn zich er een zelfstandig oordeel over te vormen. Informatieverstrekking door de overheid moet tevens gebaseerd zijn op aanvaard beleid, en altijd herkenbaar zijn als afkomstig van de overheid.

Vergelijking voorlichting en uitgangspunten

Vergelijking van de hierboven beschreven voorlichting over de AKW, de WKB en de TOG en genoemde door de Voorlichtingsraad opgestelde criteria levert geen aanwijzingen op dat de voorlichting tekort zou schieten. Systematisch onderzoek hiernaar, bijvoorbeeld naar de mate waarin de de boodschap door de doelgroep ontvangen en begrepen, is echter niet voorhanden.

Conclusie

De voorlichting over deze drie regelingen voldoet aan de uitgangspunten die gelden ten aanzien van de rijksoverheidsvoorlichting in het algemeen.

Er is op verschillende manieren sprake van actieve bevordering van aanvragen. Bijvoorbeeld door ouders op basis van een GBA-melding van een eerstgeboren kind, een aanvraagformulier toe te zenden. En ook door ervoor te zorgen dat ouders na een melding van de SVB aan de Belastingdienst/Toeslagen dat kinderbijslag wordt uitbetaald, zoveel mogelijk automatisch bericht ontvangen over hun recht op kindgebonden budget.

⁸ Principia in de voorlichting van de rijksoverheid, Den Haag, 13 juni 2001.

Hoe verhouden de uitgekeerde bedragen zich tot de kosten die ouders/verzorgers daadwerkelijk voor hun kinderen maken, en hun inkomenspositie?

Primaire doelstelling van AKW en de WKB is het geven van een inkomensafhankelijke respectievelijk inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van het onderhouden van kinderen. Met het oog op die doelstelling vergelijken we in dit hoofdstuk de in het kader van de AKW en de WKB aan ouders verstrekte financiële tegemoetkomingen met de kosten die zij gemiddeld voor kinderen hebben. Ook gaan we na hoe de inkomenspositie van de ouders van invloed is op de mate waarin de tegemoetkomingen in het gezin doorwerken.

De uitgekeerde bedragen

De hoogte van de tegemoetkoming die ouders in het kader van de drie hier aan de orde zijnde regelingen ontvangen, hangt samen met vijf factoren:

	AKW	WKB	TOG
Leeftijd kind	Afhankelijk van de leeftijd van het kind (oplopend met de leeftijd).	<i>verhoging</i> budget als kind 12 jaar wordt. Voor een kind dat 16 of 17 jaar is, nog een extra verhoging erbij.	Vanaf 3 jaar.
Aantal kinderen in het gezin	Bedrag per kind onafhankelijk van het aantal kinderen.	Bedrag per kind neemt af naarmate er meer kinderen in het gezin zijn.	Bedrag <u>per gezin</u> , onafhankelijk van het aantal kinderen..
Uitwonend/thuis-wonend kind	Indien aan de onderhoudseis wordt voldaan, bestaat voor een uitwonend kind recht op dubbele kinderbijslag.	Onderscheid niet relevant	Thuiswonendheid is inherent aan de regeling.
Hoogte inkomen ouders	Niet relevant.	Tot een vastgesteld verzamelinkomen recht op het maximum budget. Daarboven neemt het budget gedurig af tot nul. Ingaande 2013 geldt ook een vermogensgrens om in aanmerking te komen.	Bij TOG-kopje: inkomen minstverdienende partner mag niet hoger zijn dan € 4.184 bruto per jaar.
Onderscheid een- of tweeverdienershuis-houden	Niet relevant.	Niet relevant.	Alleenverdieners-huishoudens hebben recht op extra tegemoetkoming (TOG-kopje).

Bij de AKW en de WKB is sprake van het woonlandbeginsel. Dat wil zeggen dat bij het bepalen van de hoogte van de tegemoetkoming voor een kind dat buiten de EU/EER/Zwitserland woont, rekening wordt gehouden met de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woont en Nederland.

Kosten voor kinderen

Jaarlijks brengt het Nibud inkomsten, uitgaven en bestedingspatronen van diverse typen particuliere huishoudens in beeld. Op basis van CBS-gegevens heeft het Nibud voor verschillende inkomensgroepen voor 2013 de gemiddelde kosten van kinderen berekend. Het gaat hier dus om de uitgaven die in verband met kinderen worden gedaan, zoals voor kleding, voeding, kinderopvang.

Gemiddelde kosten van kinderen per maand.⁹

Netto inkomen per maand		1 kind		2 kinderen		3 kinderen		4 kinderen	
van	tot	van	tot	van	tot	van	tot	van	tot
€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
minimum	1700	240	290	365	440	460	560	560	680
1700	2000	290	340	440	520	560	660	680	800
2000	2500	340	425	520	650	660	825	800	1.000
2500	3000	425	510	650	780	825	990	1.000	1.200
3000	3500	510	595	780	910	990	1.155	1.200	1.400
3500	4000	595	680	910	1.040	1.155	1.320	1.400	1.600

Bron: berekening Nibud, Budgethandboek 2013.

Uit de cijfers valt af te leiden dat één kind gemiddeld 17 % van het totaal besteedbaar inkomen kost. Ter illustratie: huishoudens met 1 kind en een besteedbaar maandinkomen van € 1.700 hebben maandelijks voor het kind gemiddeld € 290 aan kosten. Dat is 17 % van genoemd

⁹ De gemiddelde kosten in deze tabel zijn de totale gemiddelde kosten. Ze betreffen niet alleen de uitgaven speciaal voor het kind, maar ook de kosten die gedeeltelijk aan een kind kunnen worden toegerekend, zoals de woonkosten. Het netto-inkomen is inclusief vakantiegeld.

maandinkomen. Huishoudens met 1 kind en een besteedbaar maandinkomen van € 3.500 hebben gemiddeld € 595 aan kosten per maand voor het kind – met andere woorden: ook 17 %.

Bij twee kinderen verandert deze constante in gemiddeld 26 % van het besteedbaar maandinkomen, bij drie kinderen wordt dat 33 %, en bij vier kinderen 40 %. Dat is bij alle inkomenscategorieën het geval..

Met andere woorden: het tweede kind leidt tot 9%-punt hogere uitgaven, het derde kind tot 6%-punt extra uitgaven, en het vierde tot 4 %-punt extra uitgaven. Naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn neemt het bedrag dat per kind wordt uitgegeven dus af.

Tegemoetkomingen AKW, WKB en TOG

In verband met de kosten die ouders voor kinderen maken, ontvangen zij financiële tegemoetkomingen van de overheid.

Onderstaande tabel toont per kind de kwartaalbedragen *kinderbijslag* (voor de eerste helft van 2013, in euro's), en een omrekening naar maandbedragen:

Kinderbijslag naar leeftijdscategorie per kwartaal en per maand.

	0 t/m 5 jaar	6 t/m 11 jaar	12 t/m 17 jaar
kwartaalbedrag	€ 191,65	€ 232,71	€ 273,78
maandbedrag	€ 63,88	€ 77,57	€ 91,26

Ouders met uitwonende kinderen kunnen voor dubbele kinderbijslag in aanmerking komen. De veronderstelling daarbij is dat uitwonendheid van kinderen in zijn algemeenheid hogere kosten met zich meebrengt dan thuiswonendheid. Daarom moeten ouders van kinderen die niet thuis wonen een hoger bedrag aan onderhoudskosten aantonen voor dubbele kinderbijslag (€ 1.103 per kwartaal) dan voor enkele (€ 416 per kwartaal) . De veronderstelling dat een kind dat elders woont hogere kosten met zich meebrengt dan een inwonend kind is niet nader onderzocht.

Ten aanzien van het *kindgebonden budget* geldt voor 2013 dat gezinnen tot een verzamelinkomen tot € 26.147,- het maximum budget ontvangen. Gezinnen met een hoger jaarinkomen ontvangen 7,6 cent minder aan kindgebonden budget voor elke euro dat hun inkomen hoger is dan € 26.147,-

Kindgebonden budget, maximumtoeslag per maand (per 1 januari 2013).

1 kind	€ 84,75
2 kinderen	€ 129,41
3 kinderen	€ 144,66
4 of meer kinderen	€ 8,83 extra per kind

De TOG-tegemoetkoming voor ouders die een ernstig gehandicapt kind thuis verzorgen, bedraagt in 2013 € 215,80 per kwartaal. De TOG wordt samen met de kinderbijslag betaald als het kwartaal is afgelopen.

De extra tegemoetkoming TOG (het TOG-kopje) voor alleenverdienershuishoudens bedraagt € 1.460 per jaar.

Vergelijking kinderbijslag en kindgebonden budget met de kosten van kinderen¹⁰

Vergelijking van de in het kader van de AKW en de WKB ontvangen tegemoetkomingen met de gemiddelde kosten van kinderen, leert dat ouders als regel aan kinderen meer uitgeven dan zij aan kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen. Ter verduidelijking twee voorbeelden.

- Een huishouden met een minimuminkomen met één kind van 2 jaar, heeft maandelijks gemiddeld 240 euro aan kosten voor het kind (zie tabel *). Aan kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangt dit huishouden maandelijks opgeteld 148,63 euro (€ 63,88 kinderbijslag en € 84,75 kindgebonden budget). Opgeteld bedragen die toeslagen in dit geval 63 % van de kosten.
- Voor een huishouden met een maandinkomen van 2000 euro en met drie kinderen van resp. 2, 6 en 12 jaar zijn de maandelijkse kosten voor de kinderen gemiddeld 660 euro. Aan tegemoetkomingen ontvangt dit huishouden maandelijks opgeteld 377,37 euro (€ 144,66 kindgebonden budget en resp. € 63,88 + € 77,57 + € 91,26 kinderbijslag). In dit geval wordt 57 % van de kosten door de verstrekte tegemoetkomingen gedekt.

De tegemoetkomingen die in het kader van de AKW en van de WKB worden verstrekt, zijn dus niet volledig dekkend voor de kosten die ouders gemiddeld voor hun kinderen maken. Dit gegeven stemt overeen met de doelstelling van beide wetten.

De relatie met de inkomenspositie van de ouders

De hoogte van het besteedbare inkomen speelt bij de uitgaven die in een gezin voor kinderen worden gedaan, een belangrijke rol. Uit de cijfers van het Nibud blijkt, zoals we hierboven zagen, dat het *inkomensaandeel* dat huishoudens besteden aan een kind, bij stijging van het inkomen stabiel blijft. Dit betekent dat huishoudens met een hoger inkomen ook meer uitgeven aan een kind (in absoluut aantal euro's). Voor de kosten van kinderen, is derhalve niet een algemeen geldend bedrag vast te stellen.

De hoogte van het besteedbare inkomen bepaalt tevens mede de mate waarin een financiële tegemoetkoming in een ontvangend huishouden doorwerkt. In huishoudens met de laagste inkomens is de *impact* van kinderbijslag/kindgebonden budget logischerwijs groter dan in huishoudens met een hoger inkomen.

¹⁰ De TOG blijft hier, gezien het zeer specifieke karakter van de regeling, buiten beschouwing.

In de rest van deze paragraaf richten we ons op de sociaal minimuminkomens waar de overheid voor verantwoordelijk is in het kader van de sociale zekerheid.

Kinderbijslag en kindgebonden budget hebben niet in alle gevallen dezelfde doorwerking. De doorwerking op de inkomenssituatie van mensen met een bijstandsuitkering hangt namelijk mede af van het type huishouden/leefvorm in kwestie. Het soort huishouden bepaalt mede de hoogte van de bijstandsuitkering die wordt ontvangen. De Wet werk en bijstand (WWB) onderscheidt drie leefvormen, met daaraan gekoppeld het sociaal minimum (bijstandsnorm) waarop recht bestaat, uitgedrukt in een vast percentage van het minimumloon (dit onderscheid wordt ook bij de andere minimumuitkeringen gehanteerd).

Huishoudtype/ leefvorm	Bijstandsnorm (% minimumloon)
Alleenstaande	70%
Alleenstaande ouder	90%
Paar	100%

In beginsel houdt de normensystematiek van de bijstand geen rekening met de kosten voor kinderen. Dat is terug te zien in het feit dat voor zowel paren met kinderen als voor paren zonder kinderen de bijstandsnorm van 100% minimumloon geldt. Maar bij het eenoudergezin is op dat beginsel een uitzondering gemaakt. Een alleenstaande ouder ontvangt als bijstand 90 % minimumloon, terwijl een alleenstaande zonder kinderen 70 % minimumloon ontvangt. Dat wil zeggen dat voor een alleenstaande ouder de bijstandsnorm 90% is van het bedrag dat een paar ontvangt (een paar dat in de bijstand zit, ontvangt 100 % minimumloon). Doordat een alleenstaande ouder naast de bijstandsuitkering ook nog *kinderbijslag* en *kindgebonden budget* ontvangt komt het besteedbaar inkomen van een eenoudergezin met één kind per saldo hoger te liggen dan dat van een paar zonder kinderen. Impliciet wordt met die verhouding verondersteld dat de bijkomende kosten voor het eerste kind in een eenoudergezin hoger zijn dan die van de tweede volwassene bij een paar. Een veronderstelling die, te oordelen naar onderzoek van het Nibud¹¹ en van het CBS¹² naar wat bepaalde typen huishoudens minimaal nodig hebben, niet plausibel is. Volgens het Nibud en CBS zou het budget voor het eenouderhuishouden met één kind namelijk lager mogen zijn dan dat van een paar.¹³

Vastgesteld kan worden dat kinderbijslag en kindgebonden budget bij alleenstaande ouders vanwege de relatief hoge bijstandsnorm (90 % minimumloon) dus een andere doorwerking hebben dan bij paren.

Deze constatering geldt alleen voor het eenouderhuishouden met één kind. Voor eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen is de situatie anders.

¹¹ Nibud Budgethandboek 2012.

¹² Equivalentiefactoren 1995-2000, CBS 2004.

¹³ Zie ook: C. Vrooman & A. Soede, Toereikendheid van het sociaal minimum, ESB 95(4585), 14 mei 2010.

Conclusie

Ten aanzien van de kosten van kinderen hebben we het volgende kunnen vaststellen:

- Het bedrag dat in een huishouden per kind wordt uitgegeven neemt af naarmate er meer kinderen in een huishouden zijn.
- Bij stijging van het inkomen waarover een huishouden beschikt, blijft het *inkomensaandeel* dat ouders besteden aan een kind, evenwel stabiel: Huishoudens met een hoger inkomen geven aan een kind meer uit, dan huishoudens met een laag inkomen (in absoluut aantal euro's).
- Voor de kosten van kinderen, is derhalve niet een algemeen geldend bedrag vast te stellen.

Vergelijking van de in het kader van de AKW en de WKB ontvangen tegemoetkomingen met de gemiddelde kosten van kinderen, leert dat ouders als regel aan kinderen meer uitgeven dan zij aan kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen.

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het primaire doel van AKW en de WKB, namelijk ouders in de kosten van kinderen financieel *tegemoetkomen*, wordt bereikt.¹⁴

De mate waarin een dergelijke financiële tegemoetkoming in een ontvangend huishouden doorwerkt, wordt mede bepaald door de hoogte van het besteedbare inkomen. In huishoudens met de laagste inkomens is de *impact* van kinderbijslag/kindgebonden budget logischerwijs groter dan in huishoudens met een hoger inkomen.

Met de kosten van kinderen wordt ook in de normensystematiek van de bijstand rekening gehouden, maar dan alleen bij een alleenstaande en niet bij paren - een inconsistentie die niet strookt met de behoefte/uitgaven van de onderscheiden leefvormen (aldus onderzoek van het CBS en Nibud. Het 'rekening houden met kinderen' blijft in de normensystematiek van de bijstand bovendien beperkt tot de vaststelling 'j/n kinderen'. Het *aantal* aanwezige kinderen blijft daarbij volledig buiten beschouwing.

¹⁴ Over de mate waarin kosten van kinderen door AKW- en WKB-tegemoetkomingen zouden moeten worden gedekt, is niet iets 'objectiefs' te zeggen. Wel is er een SER-advies uit 1964: *Advies over de hoogte van de kinderbijslagen*, waarvan SCP-onderzoekers Vrooman en Soede in een artikel, getiteld *Toereikendheid van het sociaal minimum* (2010), zeggen: "Richtinggevend was de aanname dat de kinderbijslagbedragen veertig procent van de additionele uitgaven per kind zouden moeten zijn (SER, 1964)".

In hoeverre dragen AKW en WKB bij tot de ontplooiingskansen van de kinderen?

Met de financiële tegemoetkomingen die ouders in het kader van de AKW en de WKB ontvangen, wordt secundair beoogd de ontplooiingskansen van kinderen te bevorderen.¹⁵ In dit hoofdstuk gaan we na in hoeverre de regelingen aan deze doelstelling bijdragen.

Beschikbaar onderzoek

Er is geen onderzoek beschikbaar dat rechtstreeks op de vraagstelling past. Wel beschikbaar is onderzoek dat in het kader van het project *Armoede en sociale uitsluiting bij kinderen* (ASOUK) in opdracht van het ministerie van SZW door het SCP is uitgevoerd. In dat, in het tijdsvak 2009-2011 uitgevoerde, onderzoek, staat de relatie tussen de financiële situatie van ouders en de maatschappelijke participatie van hun kinderen centraal – de relatie dus, waar ook de AKW en de WKB op aangrijpen. Hieronder volgt een samenvatting van dit ASOUK-onderzoek.

SCP-onderzoek *Armoede en sociale uitsluiting bij kinderen*¹⁶

Kunnen alle kinderen meedoen?, is de titel van het door het SCP opgestelde onderzoeksrapport dat op 12 mei 2009 door de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Het betreft een nulmeting van de doelstelling van het kabinet Balkenende IV om het aantal kinderen dat *om financiële redenen* maatschappelijk niet meedoet, met de helft terug te brengen. Om deelname aan sport, cultuur en andere vrije tijdsactiviteiten te bevorderen, heeft de regering in 2008 en 2009 een bedrag van 40 miljoen euro extra aan gemeenten ter beschikking gesteld. De nulmeting over het jaar 2008, zou worden gevolgd door een effectmeting over waarnemingsjaar 2010.¹⁷ Het aandeel kinderen uit ‘arme’ gezinnen dat maatschappelijk niet deelneemt, werd vergeleken met het aandeel niet-deelnemende kinderen uit ‘niet-arme’ gezinnen, en de resultaten werden vergeleken met de nulmeting over 2008. De groep kinderen die maatschappelijk *niet* meedoet bleek kleiner te zijn geworden. Over alle kinderen van Nederland gezien was de afname 3%, bij kinderen met arme ouders 6 %, en bij de subgroep bijstandskinderen 9 %. Maar, constateert het SCP, ook die daling blijft ver onder het kabinetsstreven van 50 %.

Naast deze monitor voerde het SCP in opdracht van de ministerie van SZW een tweetal verdiepende onderzoeken uit.

¹⁵ Kamerstukken II, 1957-1958, 4953.

¹⁶ ‘Arm’ wordt hier door het SCP opgevat als: een inkomen beneden 120% van het sociaal minimum. SCP hanteert een andere definitie voor ‘arme’ gezinnen dan SZW. SZW hanteert de CBS-definitie van lage-inkomensgrens.

¹⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 24 515, nr. 210.

Het eerste, getiteld *Sociale uitsluiting van kinderen: omvang en achtergronden* (2010), bracht in kaart welke factoren van invloed zijn op de maatschappelijke participatie van kinderen.¹⁸

Het SCP beschrijft twee 'routes' naar sociale uitsluiting: de *financieel-economische* route en de *sociaal-cognitieve* route.

De financieel-economische route verklaart ongeveer *twee derde* van de variantie in sociale uitsluiting bij kinderen. De belangrijkste vijf factoren hierin zijn: materiële achterstelling bij de ouders, een niet-westerse herkomst, een laag inkomensniveau, het leven in een eenoudergezin, het hebben van ouders zonder betaald werk. De materiële achterstelling bij ouders is hierin de dominante factor. Die wordt onder meer veroorzaakt door armoede en het niet hebben van betaald werk.

De sociaal-cognitieve route verklaart circa *een derde* van de variantie in sociale uitsluiting bij kinderen. Een tekort aan sociale participatie bij ouders is hierin de dominante factor. Dit tekort wordt veroorzaakt door onder meer geringe vaardigheden en een laag opleidingsniveau van de ouders

Kort samengevat is de kans op sociale uitsluiting groter wanneer een kind:

- in een arm gezin leeft,
- van niet-westerse herkomst is,
- deel uitmaakt van een eenoudergezin en
- ouders heeft met een laag opleidingsniveau, zonder betaalde baan, met een hoge mate van materiële achterstelling of met een geringe mate van sociale participatie.

Het tweede verdiepende onderzoek, getiteld *Voorbestemd tot achterstand?* (2011), verhelderde de effecten die het opgroeien in armoede op lange termijn heeft.¹⁹

De overgrote meerderheid van de arme kinderen (93%) is later als volwassene niet arm, concludeert het SCP. Van de 0-17-jarigen die in 1985 arm waren, bleek in 2008 nog slechts 7% arm te zijn. Van de 0-17-jarigen die in 1985 niet arm waren, was in 2008 4% arm. De 'mobiliteit' in en uit armoede is groot. Er is dus geen sprake van een massale 'armoedecultuur', waaraan kinderen nooit meer zouden kunnen ontsnappen.

Wel is het zo dat een arme jeugd de kans vergroot om later arm te zijn, zeker als de armoede langer duurde. Het risico voor arme kinderen om op volwassen leeftijd arm te zijn is bijna twee keer zo groot als voor niet-arme kinderen. Wat betreft langdurige armoede, is het beeld iets negatiever. Van de langdurig arme kinderen is 15% ook als volwassene arm.

De belangrijkste verklarende factoren daarbij zijn: opleiding, werk en uitkeringsafhankelijkheid, sociale participatie en gezondheid. De opleiding van een kind speelt een sleutelrol. De opleiding bepaalt mede de kans op (participatie via) betaald werk. Het hebben van ouders die werken, biedt kinderen sociaaleconomische hulpbronnen. Ouders en anderen in de directe omgeving zijn voor kinderen daarin een belangrijke rolmodellen, stelt het SCP.

Bevordering ontplooiingskansen kinderen via de AKW en WKB

Via de kinderbijslag en via het kindgebonden budget wil de overheid bevorderen dat kinderen zich kunnen ontplooiën. Bij die ontplooiing is het al dan niet maatschappelijk mee (kunnen) doen

¹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 24 515, nr. 186.

¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 24515 nr. 205.

van kinderen, van groot belang. Het ASOUK-onderzoek van het SCP expliciteert twee routes waarlangs het maatschappelijk meedoen van kinderen wordt beïnvloed: een financieel-economische en een sociaal-cognitieve. Dat bij het verklaren van sociale uitsluiting van kinderen de financieel-economische route, en daarbinnen: de materiële achterstelling van ouders – als dominant naar voren komt, bevestigt de notie dat als het om de ontplooiing van kinderen gaat, de financiële situatie van het gezin ertoe doet. Een overheid die de financiële situatie van gezinnen via tegemoetkomingen verbetert, mag verwachten dat de ontplooiingskansen van kinderen daardoor in het algemeen positief worden beïnvloed.

*AKW en WKB en ontplooiingskansen kinderen*²⁰

Hoewel nooit met harde cijfers aangetoond, ligt het in de rede aan te nemen dat de AKW en de WKB de ontplooiingskansen van kinderen in zekere mate vergroten. ‘In zekere mate’, omdat het effect dat de AKW en de WKB op de ontplooiingskansen van kinderen hebben, door twee factoren wordt begrensd.

- a. De eerste factor houdt verband met de wet van de verminderde meeropbrengst. Het lijkt aannemelijk dat als het gaat om de ontplooiingskansen van kinderen, in huishoudens waar het inkomen al hoog is, een financiële tegemoetkoming minder gewicht in de schaal legt dan in huishoudens waar het inkomen laag is. Op dit punt van toegevoegde waarde, bestaat tussen AKW en WKB een verschil. De AKW is een universele regeling, bedoeld voor alle Nederlanders. Kinderbijslag is inkomensonafhankelijk. Dat de ontplooiingskansen voor de kinderen die het betreft, in alle gezinnen waar kinderbijslag wordt ontvangen, dankzij die bijslag altijd (in dezelfde mate) worden vergroot, lijkt niet waarschijnlijk. In die zin moet bij de doelmatigheid van de besteding van de AKW-gelden wat betreft het vergroten van de ontplooiingskansen van kinderen, een vraagteken worden geplaatst. In tegenstelling tot de kinderbijslag is het kindgebonden budget inkomensafhankelijk, en komt het budget alleen terecht bij huishoudens met een inkomen beneden een politiek vastgesteld maximum. Exclusiever dan de kinderbijslag, komt het kindgebonden budget dus terecht bij huishoudens waar de kans op sociale uitsluiting van kinderen vanwege een laag inkomen het grootst is (zoals het ASOUK-onderzoek aantoont). Vanwege deze selectiviteit en grotere gerichtheid sorteert de financiële tegemoetkoming die in het kader van de WKB wordt verstrekt, over het geheel genomen, afgemeten aan het vergroten van de ontplooiingskansen van kinderen, waarschijnlijk meer effect dan de AKW. Bezien vanuit een oogpunt van *doelmatigheid*, moet de kracht van de universaliteit van de AKW derhalve niet zozeer gezocht worden in het vergroten van de ontplooiingskansen van kinderen, maar elders. Een beoogd effect dat optreedt, en dus aan de doeltreffendheid van AKW bijdraagt, is de overdracht van inkomen van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen (de Memorie van Toelichting op de AKW spreekt in dit verband van een ‘correctie op de inkomensverdeling’).²¹ Dit effect, dat overigens ook bij de WKB optreedt, is bij de wet zelf gegeven, maar daarom niet minder van belang. Een ander betekenisvol effect, of misschien: bijeffect, dat niet expliciet als doel aan de AKW is verbonden, maar waarvan het belang in parlementaire discussies telkenmale blijkt, is de draagvlakvergroting voor door

²⁰ De reikwijdte van de vraag die we hier bespreken, wordt, zoals ook al in het hoofdstuk ‘Afbakening’ aangegeven, beperkt tot de rol van het rijk, toegespitst op de AKW en de WKB. Het gemeentelijk beleid ten aanzien van met name huishoudens met lage inkomens, bv. in het kader van de bijzondere bijstand, blijft buiten beschouwing.

²¹ Kamerstukken II 1957-1958, 4953.

de overheid aan burgers verstrekte tegemoetkomingen in het algemeen. Er zijn aanwijzingen dat de universaliteit van sommige regelingen – i.c. de AKW, die maakt dat *alle* mensen met kinderen ongeacht de hoogte van hun inkomen kinderbijslag genieten –, bijdraagt aan het draagvlak onder de bevolking, en aan het draagvlak binnen het politieke spectrum voor de selectiviteit van andere.²² Door een solide en breed fundament wordt de selectiviteit van andere regelingen, zoals de WKB, in het algemeen meer aanvaard.

- b. De tweede beperking van het effect van financiële tegemoetkoming van ouders op de ontplooiingskansen van kinderen, is gelegen in het bestaan van ook andere op die ontplooiingskansen werkzame factoren dan financiële. Het maakt verschil, zo wijst het ASOUK-onderzoek uit, of het kind van niet-westerse herkomst is, deel uitmaakt van een eenoudergezin, en/of ouders heeft met een laag opleidingsniveau, zonder betaalde baan, met een hoge mate van materiële achterstelling of met een geringe mate van sociale participatie. Werk zorgt voor inkomen en kan zo helpen om armoede te voorkomen of te beëindigen. Werk biedt bovendien structuur en een belangrijke ingang tot participatie in de maatschappij. De ouder is in deze een belangrijk rolmodel voor het kind, aldus het SCP. Hierbij zij opgemerkt dat de kans dat het hier gewenste voorbeeldgedrag – via betaald werk eigen inkomen verwerven – optreedt, mede bepaald wordt door het inkomensafhankelijke karakter van het kindgebonden budget. Dit kan de prikkel tot arbeidsparticipatie negatief beïnvloeden.

Als meer algemene kanttekening hierbij geldt dat niet precies bekend is in hoeverre ouders de tegemoetkomingen uit AKW en WKB daadwerkelijk inzetten ten behoeve van hun kinderen. Wel zijn er aanwijzingen dat de inkomensondersteuning die bedoeld is als tegemoetkoming in de kosten van *kinderen*, bij de ontvangende ouders de geneigdheid vergroten het geld ook daadwerkelijk ten behoeve van hun kinderen te besteden (het zogenoemde labelling effect).²³

Verder dient in dit verband te worden opgemerkt dat met ingang van 2010 het recht op kinderbijslag bij een kind van 16 of 17 jaar dat nog geen startkwalificatie heeft, is gekoppeld aan de voorwaarde van geregeld schoolbezoek. Deze voorwaarde dient in principe de ontplooiingskansen van het kind. In geval van ernstig schoolverzuim kan de kinderbijslag worden stopgezet (artikel 7, lid 2 AKW). Bij ernstig, langdurig schoolverzuim betreft het nogal eens kinderen uit gezinnen met multiproblematiek en lage inkomens. Het stopzetten van de kinderbijslag kan aan de ontplooiingskansen van deze kinderen bijdragen als dit ertoe leidt dat ze weer naar school gaan. Maar als dit niet het geval is, kan de stopzetting, vanwege de verlaging van het gezinsinkomen die daarvan het gevolg is, de ontplooiingskansen juist belemmeren. Een evaluatie van deze kinderbijslagmaatregel is in deze beleidsdoorlichting opgenomen (zie hoofdstuk 6)

²² Zie bijvoorbeeld:

- T. Skocpol, Targeting within Universalism: Politically Viable Programs to Combat Poverty in the United States, in: C. Jencks and P. Peterson, *The Urban Underclass*, Washington 1991, pp. 411-436..

- S.. Kumlin & B. Rothstein *Making and Breaking Social Capital : The Impact of Welfare-State Institutions*, in Comparative political studies, vol. 38 No. 4, mei 2005, pp. 339-365.

²³ P. Kooreman, *The labeling effect of a child benefit system*, The American Economic Review, Vol. 90 No. 3, juni 2000.

Conclusie

SCP-onderzoek bevestigt de notie dat als het om de ontplooiing van kinderen gaat, de financiële situatie van het gezin van belang is. In die zin is het waarschijnlijk dat regelingen zoals de AKW en WKB, die via tegemoetkomingen de financiële gezinssituatie verbeteren, over het algemeen de ontplooiingskansen van kinderen ten goede komen, en daarmee doeltreffend zijn.

Op het punt van toegevoegde waarde, bestaat tussen AKW en WKB een verschil. Afgemeten aan het vergroten van de ontplooiingskansen van kinderen, is de WKB, als gevolg van de selectiviteit van die regeling, over het geheel genomen, doelmatiger dan de AKW..

Een effect van de AKW dat optreedt, beoogd is en de doeltreffendheid van de regeling dus vergroot, is de overdracht van inkomen van gezinnen zonder kinderen naar gezinnen met kinderen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat de universaliteit van de AKW het draagvlak voor (meer selectieve) sociale zekerheidswetten in zijn algemeenheid vergroot (positief bijeffect).

Voor de WKB geldt, vanwege inkomensafhankelijkheid van de regeling, dat de hoogte van de tegemoetkoming van invloed kan zijn op de prikkel tot arbeidsparticipatie, waardoor, via het uitblijven van – ook door het SCP-onderzoek benadrukte – belangrijke, gewenste rolmodelgedrag van de ouder – i.c. betaald werk doen - de ontplooiingskansen van kinderen worden beperkt.

Wat zijn de effecten van het opnemen van de kwalificatieplicht in de AKW op (de aanpak van) het schoolverzuim voor kinderen van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie?

In verband met de noodzaak de uitvoeringskosten van de Sociale Verzekeringsbank te beperken wilde het kabinet Rutte-I alle tijdbestedingsvoorwaarden in de AKW schrappen. Daarbij is januari 2012 afgesproken dat de kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen zonder startkwalificatie, als onderdeel van de tijdbestedingsvoorwaarden, voorlopig zal worden behouden en dat in 2013 na evaluatie zou worden gezien of de maatregel wordt beëindigd.

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van die evaluatie.

Onderzoeksmethode

De effecten van het opnemen van de kwalificatieplicht in de AKW zijn op twee manieren onderzocht:

- Kwantitatief, met als vraag of het instrument curatief een substantieel aantal kinderen die verzuimen naar school te gaan (absoluut en relatief), weer naar school brengt.
- Kwalitatief, namelijk om na te gaan of het instrument in de gesprekken die leerplichtambtenaren voeren met (de ouders van) verzuimende leerlingen een preventieve werking heeft.

Achtergrond

De Algemene Kinderbijslagwet (AKW) is sinds 2010 aangepast aan de kwalificatieplicht in de Leerplichtwet 1969 (Lpw).

De aanpassing bestond erin dat er voor de tijdsbesteding van 16-en 17 jarigen als voorwaarde voor het recht op kinderbijslag bij de Leerplichtwet werd aangesloten: alleen voor kinderen die naar school gaan om de startkwalificatie te halen (en kinderen die daarvan vrijgesteld zijn, kinderen die na het behalen van de startkwalificatie naar school gaan of werkloos zijn), bestaat recht op kinderbijslag. Deze nieuwe voorwaarde kwam in de plaats van de zogenaamde klokurenreis. Als kinderen zonder startkwalificatie niet zijn ingeschreven op een school of wel zijn ingeschreven maar de school niet bezoeken, vervalt het recht op kinderbijslag.

De praktische uitwerking hiervan is dat de leerplichtambtenaar bij ongeoorloofd schoolverzuim (meer dan 16 uur ongeoorloofd verzuim in een aaneengesloten periode van 4 weken) van een 16- en 17-jarig kind dat geen startkwalificatie heeft, het beëindigen van de kinderbijslag in kan zetten met als doel het schoolverzuim te doen stoppen.

Een voorwaarde om de kinderbijslagmaatregel in te zetten is de verwijtbaarheid van het ontstaan en het voortbestaan van het schoolverzuim. Die verwijtbaarheid geldt voor zowel de ouders als de jongere.

De kinderbijslagmaatregel bestaat naast de andere maatregelen die een leerplichtambtenaar op grond van de Lpw ter beschikking staan. Diens instrumentarium ziet er als volgt uit:

- Waarschuwings-/uitnodigingsbrief voor een gesprek met ouders/kind (veel gemeenten noemen in die brief ook welke sanctiemogelijkheden zo nodig worden toegepast.)
- Gesprek(ken) met ouders en kind.

Na het gesprek kan de leerplichtambtenaar de volgende maatregelen, indien gewenst gelijktijdig, inzetten, al dan niet via de gerechtelijke route:

- HALT (oplegging taakstraf, via het OM).
- Proces-verbaal (en, via de rechter, daaruit mogelijk voortvloeiende andere maatregelen, zoals voorwaardelijke straf, verplichte hulpverlening/jeugdreclassering, boetes).
- Kinderbijslagmaatregel.
- Last onder dwangsom (bestuursrechtelijke maatregel op grond van de Algemene wet Bestuursrecht (Awb), recent in ontwikkeling, inhoudende de mogelijkheid ouders en/of kind bij verzuim te beboeten).

Sinds invoering van de kinderbijslagmaatregel doet de Sociale Verzekeringsbank (SVB) geen eigen onderzoek meer naar het volgen van een opleiding door 16- en 17-jarigen zonder startkwalificatie, en reageert de SVB op signalen van de leerplichtambtenaar door de betaling van de kinderbijslag te stoppen.

Uitvoering kinderbijslagmaatregel

Richtlijn en ambtsinstructie

Gemeenten dienen op basis van de Lpw een ambtsinstructie te hebben voor de taakuitoefening door leerplichtambtenaren. Bij de invoering van het nieuwe onderdeel in de AKW is aan Ingrado, de branchevereniging voor leerplicht en Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) voor voortijdig schoolverlaters, opdracht gegeven de modelambtsinstructie voor leerplichtambtenaren aan te passen.²⁴ In de instructie is opgenomen dat het melden van schoolverzuim aan de SVB alleen gebeurt als sprake is van verwijtbaar handelen of nalatigheid van de ouders.²⁵ Bij het al dan niet doen van een dergelijke melding is ruimte gelaten aan de leerplichtambtenaar, op basis van gemeentelijk beleid. Het is aan de professionaliteit van de leerplichtambtenaar om te beoordelen welke instrumenten dienen te worden ingezet om de betreffende jongere weer naar school te doen gaan.

Samenwerkingsovereenkomst

De SVB stimuleert en faciliteert dat gemeenten bij het doorgeven van schoolverzuimmeldingen gebruik maken van een webportal. Hiermee is ook de authenticatie van de melder gewaarborgd.

²⁴ Richtlijn melding leerplicht in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet, op 10 december 2009 ter kennisneming naar de Tweede Kamer verstuurd.

²⁵ De verwijtbaarheid was een belangrijk gegeven bij de behandeling van de wet in de beide Kamers.

Gemeenten kunnen hiertoe met de SVB een overeenkomst sluiten. Zonder overeenkomst is elektronische melding niet mogelijk.

De melding

Om de kinderbijslag stop te zetten dient de leerplichtambtenaar een melding te doen bij de SVB, uitvoerder van de AKW, met de mededeling dat de Lpw niet wordt nageleefd.

Een leerplichtambtenaar kan de kinderbijslagmaatregel op verschillende manieren inzetten: hij kan dreigen het verzuim bij de SVB te melden en hij kan die melding daadwerkelijk doen. Als hij de melding doet hoeft dat nog niet altijd tot daadwerkelijke stopzetting van de kinderbijslag te leiden.

Herstelmogelijkheid

De melding dat een leerling niet voldoet aan de Leerplichtwet heeft consequenties voor de kinderbijslag in het volgende kwartaal. De SVB betaalt de kinderbijslag na afloop van het kwartaal. Tot het moment van betaling kan een herstelmelding worden gedaan. Hebben ouders en/of de jongere vóór het einde van het volgend kwartaal voldaan aan de voorwaarden gesteld door de leerplichtambtenaar en is van het gemelde ongeoorloofde verzuim derhalve geen sprake meer, dan meldt de leerplichtambtenaar dit aan de SVB. De SVB zal dan op advies van de leerplichtambtenaar niet tot stopzetting van de kinderbijslag overgaan.

Bezwaar en beroep

Het doen van een melding aan de SVB is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en staat daarom niet open voor bezwaar- en beroep.

Ten aanzien van het besluit van de SVB om de kinderbijslag stop te zetten, hebben ouders wel het recht bezwaar te maken, en vervolgens eventueel in beroep te gaan. De bezwaren worden behandeld door een daartoe ingestelde, onafhankelijke Adviescommissie, die de Raad van Bestuur van de SVB bij haar beslissing adviseert. Tegen de beslissing op het bezwaar kan vervolgens bij de rechtbank in beroep worden gegaan.

Rol van de SVB

Rond de datum van inwerkingtreding van de kwalificatieplicht in de AKW heeft de SVB leerplichtambtenaren in regionale bijeenkomsten over de verandering geïnformeerd. De inhoudelijke beoordeling van het volgen van onderwijs was vanaf de datum van de inwerkingtreding niet meer de verantwoordelijkheid van de SVB, maar van de leerplichtambtenaar. In diezelfde periode heeft de SVB alle gemeenten het aanbod gedaan een samenwerkingsovereenkomst te sluiten die het leerplichtambtenaren mogelijk maakt de melding van schoolverzuim elektronisch bij de SVB te doen.

De SVB heeft voor leerplichtambtenaren in elke regio een contactpersoon.

Nadat een leerplichtambtenaar een schoolverzuimmelding bij de SVB heeft gedaan, stelt de SVB de betreffende ouders (en leerling?) hiervan per brief op de hoogte en worden de betrokkenen voor nadere informatie naar de leerplichtambtenaar verwezen. In principe is er na een melding geen contact tussen SVB en de betreffende leerplichtambtenaar. De SVB volgt het oordeel van de leerplichtambtenaar inzake het al dan niet stopzetten van de kinderbijslag.

Het contact tussen SVB en ouders/kind blijft beperkt tot een standaardbrief die ouders ter attendering ontvangen als hun kind de 16-jarige leeftijd nadert en dus te maken kan krijgen met de kwalificatieplicht AKW.

Als de kinderbijslag wordt stopgezet gebeurt dat via een beschikking van de SVB, die aan de ouders wordt toegestuurd.

Gesloten samenwerkingsovereenkomsten gemeenten-SVB

Om van ernstig schoolverzuim elektronisch melding te kunnen doen bij de SVB dient er een samenwerkingsovereenkomst tussen gemeente en SVB te zijn gesloten. 357 van de 408 Nederlandse gemeenten hebben zo'n overeenkomst. Onder hen de vier grootste gemeenten (stand: februari 2013). 51 gemeenten hebben geen overeenkomst met de SVB gesloten, waaronder verschillende middelgrote (meer dan 100.000 inwoners). De 51 gemeenten zonder overeenkomst, kunnen geen elektronische melding van schoolverzuim bij de SVB doen. Van de 357 gemeenten die wel een overeenkomst hebben, hebben 34 gemeenten wel eens een melding van schoolverzuim gedaan bij de SVB. De rest heeft dat niet gedaan.

Aantal meldingen, stopzettingen kinderbijslag en het resultaat

Over de gedane meldingen zijn over de periode januari 2010 tot en met december 2012 kwantitatieve gegevens beschikbaar (bron: SVB).

- Tussen januari 2010 en december 2012 zijn 77 meldingen van verzuim van een 16- of 17-jarig kind bij de SVB binnengekomen.
- van deze 77 leerlingen zijn 27 leerlingen n weer naar school teruggegaan. De overige 50 niet.

77 meldingen schoolverzuim
Weer naar school 27 (35 %)
Niet naar school 50 (65 %)

Wat betreft de relatie tussen meldingen en daadwerkelijke stopzetting kinderbijslag is dit het beeld:

- Van de 77 meldingen is de kinderbijslag in 54 gevallen gestopt; 23 keer is de kinderbijslag niet gestopt omdat de kinderen weer naar school gingen (de zgn. 'herstelgevallen'). De dreiging van verlies van kinderbijslag was in deze gevallen voldoende.
- Van de 54 kinderen waarvan de kinderbijslag gestopt is, zijn er 50 kinderen niet weer naar school teruggegaan en 4 wel.
- In totaal zijn dus 27 kinderen weer naar school gegaan, of door de dreiging van stopzetting van de kinderbijslag (23 keer) of nadat de kinderbijslag daadwerkelijk was ingehouden (4 keer).

77 meldingen schoolverzuim:

- 54 gevallen kinderbijslag gestopt; in 4 gevallen kind weer naar school.
- 23 gevallen kinderbijslag niet gestopt; in alle 23 gevallen kind weer naar school.

Overige gegevens

- In geen enkel geval was sprake van herhaling van stopzetting van de kinderbijslag bij hetzelfde kind.
- De meldingen vonden plaats vanuit 34 gemeenten.
- Bijna 50 % van de meldingen - 38 van de 77 meldingen - komt voor rekening van vijf gemeenten. De overige gemeenten die hebben gemeld, deden dat in bijna alle gevallen 1 of 2 keer.
- Tegen een besluit van stopzetting kinderbijslag is 1 keer bezwaar aangetekend.

Ervaringen van leerplichtambtenaren

Naast kwantitatieve analyse van cijfers over meldingen, hebben we kwalitatief onderzocht welke rol de kinderbijslagmaatregel in de praktijk speelt, en welke werking er van uitgaat op het gedrag van (de ouders van) verzuimende leerlingen.

In dat verband zijn, individueel, interviews afgenomen met leerplichtambtenaren van 9 verschillende gemeenten, verspreid over het land, en te verdelen in drie categorieën:

- A. Gemeenten met SVB- overeenkomst, die daadwerkelijk melden (3 interviews)
- B. Gemeenten met SVB- overeenkomst, zonder meldingen (3 interviews)
- C. Gemeenten zonder overeenkomst met de SVB (3 interviews)

De uitkomsten van de interviews zijn vervolgens besproken en getoetst in een groepsbijeenkomst met leerplichtambtenaren uit veertien andere gemeenten, die zich daar vrijwillig voor hadden aangemeld. Van deze veertien gemeenten, hebben er dertien een samenwerkingsovereenkomst met de SVB.

Gecombineerd worden de uitkomsten van de individuele interviews en de groepsbijeenkomst hieronder beschreven.

Bekendheid

Alle in het onderzoek betrokken leerplichtambtenaren kennen de maatregel. De regionale communicatie door de SVB bij invoering, is door de leerplichtambtenaren ervaren als nuttig. Of ouders/kinderen de maatregel kennen hangt naar alle waarschijnlijkheid samen met het al dan niet toepassen ervan door de gemeente. Gemeenten die de maatregel bewust inzetten communiceren er actief over richting ouders en kind (hetzij meteen al in de waarschuwingsbrief en in de gesprekken, hetzij daarna, als gebleken is dat het gedrag na de gesprekken niet ten goede is gekeerd).

Beleid

De meeste gemeentelijke afdelingen van leerplichtambtenaren - in de groep hier onderzochte gemeenten – hebben ten aanzien van de kinderbijslagmaatregel intern beleid gevormd, of in elk geval instructies en onderlinge afspraken gemaakt. De beleidsmatige betrokkenheid van de wethouder en van de gemeenteraad bij de keuze de kinderbijslagmaatregel al dan niet in te zetten is in de meeste ondervraagde gemeenten gering (of ten minste: voor veel leerplichtambtenaren onzichtbaar). Maar uitzonderingen hierop bestaan.

Het bereik

Het bereik van de maatregel is beperkt omdat alleen gemeld kan worden bij ernstig, langdurig, en verwijtbaar verzuim .

Wel of niet inzetten?

Het ‘wel of niet inzetten van de kinderbijslagmaatregel’ hangt samen met de ‘*pedagogische visie*’ die men hanteert (zie verder). Daarnaast lijkt het inzetten van de maatregel in kleine gemeenten met maar één leerplichtambtenaar psychologisch lastiger dan in grote.

Pedagogische visies

Uit de interviews is gebleken dat aan de werkwijze van leerplichtambtenaren verschillende pedagogische visies ten grondslag liggen, en dat gemeenten op dat punt sterk van elkaar verschillen. Er zijn gemeenten die in beginsel kiezen voor de volgende zienswijze.

- a. Schoolverzuim is een symptoom. Achterliggende problematiek achterhalen en aanpakken; straffen – i.c. stopzetten kinderbijslag - ondergraaft de samenwerkingsrelatie; leerplichtambtenaar is een onderzoeker, geen rechter.

Een aantal gemeenten die deze visie huldigen, heeft geen overeenkomst met de SVB.

Gemeenten met deze visie, passen de kinderbijslagmaatregel **niet** toe met als argumenten:

- De maatregel is onrechtvaardig: ouders valt veelal niets te verwijten.
- De maatregel verslechtert de financiële positie van het gezin, en die is vaak al niet goed.
- Het pakket van overige sanctiemogelijkheden dat de leerplichtambtenaar kan inzetten, is voldoende (kinderbijslagmaatregel heeft geen meerwaarde). Vooral het proces-verbaal maakt verregaande beïnvloeding mogelijk.

Er is ook een groep gemeenten met een andere visie:

- b. Stevige (financiële) consequenties verbinden aan ongewenst gedrag, is voor ouders en kind duidelijk en helpt (preventief).

Deze gemeenten passen de kinderbijslagmaatregel **wel** toe, met als argumentatie:

- Sommige mensen komen pas in beweging als je ze in hun portemonnee raakt
- Het verhoogt de overtuigingskracht van de leerplichtambtenaar.
- Via (dreigen met) de maatregel kan het contact tussen ouders en kind worden gestimuleerd.
- Dreigen met de maatregel is een manier om het kind psychologisch onder druk te zetten.
- De maatregel werkt preventief, als dreigmiddel, er gaat een afschrikkingseffect van uit.
- De maatregel kan worden ingetrokken (‘herstel’) als het gedrag verbetert.

Naast de visieverschillen *tussen* gemeenten, komt het ook voor dat *binnen* een gemeente onder leerplichtambtenaren uiteenlopende visies bestaan.

Prioritering

Gemeenten die ervoor kiezen de kinderbijslagmaatregel niet toe te passen maken die keuze op grond van hun pedagogische visie, of omdat ze voorrang geven aan het verbeteren van de registratie door scholen, of omdat andere prioriteiten invoering van de kinderbijslagmaatregel in de weg hebben gestaan.

Gevolgen van het inzetten van de maatregel

Over het inzetten van de maatregel en de gevolgen die dat heeft, bestaan uiteenlopende beelden. Er zijn gemeenten die de ervaring hebben dat de maatregel op ouders en kind indruk maakt. Die gemeenten zijn overtuigd van de preventieve werking. Waarbij zij benadrukken dat het belangrijk is consequent te zijn.

“Als het alleen blijft bij dreigen, en de kinderbijslagmaatregel wordt in de praktijk (bijna) nooit stopgezet, dan werkt dreigen ook niet meer. Ouders delen de informatie hierover steeds vaker via internet.”

De meeste leerplichtambtenaren die aan de groepsbijeenkomst deelnamen, hebben het beeld dat het aantal gevallen waarin de kinderbijslag dankzij snel optredende gedragsverbetering na melding niet daadwerkelijk hoeft te worden ingehouden, groter is dan het aantal gevallen waarin het wel zo ver komt dat de kinderbijslag wordt stopgezet.

Een aantal leerplichtambtenaren ziet weinig rendement van de maatregel. Als je de maatregel moet inzetten, zeggen sommigen, is dat vaak in extreme gevallen, en levert het meestal niks op (niets helpt in die gevallen nog).

Een leerplichtambtenaar van een grote gemeente geeft aan meer van de maatregel te hebben verwacht, maar dat het in de praktijk is tegengevallen. Een andere grote gemeente zou het criterium van verwijtbaarheid bij toepassen van de maatregel liefst volledig willen elimineren, zodat de maatregel een meer prominente rol kan gaan spelen.

Een aantal individueel geïnterviewde gemeenten stelt dat de maatregel geen toegevoegde waarde heeft. Ook zijn er gemeenten die benadrukken dat zij die waarde wel zien, maar dat het effect ervan moeilijk meetbaar is. Dit komt doordat de maatregel altijd onderdeel is van een breder palet van maatregelen.

Last op dwangsom

Een aantal gemeenten, waaronder grote, is sinds kort bezig het instrument *last op dwangsom* (LOD) in uitvoering te brengen. Dit bestuursrechtelijk instrument maakt het mogelijk voor gemeenten om naar type schoolverzuim gespecificeerd niet alleen aan de ouders, maar ook aan de leerling, snel boetes van verschillende hoogte op te leggen. LOD maakt volgens betrokken leerplichtambtenaren meer maatwerk mogelijk, en de eerste resultaten lijken goed. Een gemeente kan op de LOD-maatregel eigen beleid ontwikkelen. Aandachtspunten hierbij zijn volgens enkele hierbij betrokken leerplichtambtenaren: de benodigde gemeentelijke capaciteit en de totstandbrenging van een infrastructuur ter inning van de boetes.

Gevolgen van afschaffing kinderbijslagmaatregel

Wat als de kinderbijslagmaatregel zou worden afgeschaft? Een greep uit de reacties.

- Zou jammer zijn, ook al pas ik hem zelf niet toe.
- De maatregel is preventief een goed dwangmiddel. Moet behouden blijven.

- Waarschijnlijk zou schoolverzuim bij afschaffing toenemen.
- Ik heb de maatregel toegepast maar het heeft niet geholpen.
- Dreigen met stopzetten kinderbijslag is goed.
- Geen. Maatregel heeft geen toegevoegde waarde.
- Voor onze gemeente: geen enkel gevolg, want wij passen de maatregel bewust niet toe.
- De mogelijkheid van toepassing zou moeten worden verruimd tot ook jongere leeftijdsgroepen.

Van de ondervraagde leerplichtambtenaren wil een meerderheid dat de kinderbijslagmaatregel behouden blijft.

Ook de VNG heeft aangegeven de kinderbijslagmaatregel in verband met het ontwikkelen van integraal jeugdbeleid te willen behouden.

Peiling door Ingrado

Uit een door Ingrado, de belangenorganisatie van leerplichtambtenaren, onder 50 leerplichtambtenaren uit 38 gemeenten/samenwerkingsverbanden in april 2013 uitgevoerde peiling blijkt dat 74 % van de respondenten de kinderbijslagmaatregel ervaart als een vergroting van de slagkracht, en 26 % niet. Van de ondervraagden beschrijft 42% de maatregel in de correspondentie met ouders/jongeren, 58% doet dat niet. Van de ondervraagden geeft 66% aan *soms* (dat wil zeggen afhankelijk van de specifieke situatie van de jongere) in het gesprek met ouders/jongeren te waarschuwen dat de maatregel kan worden ingezet, 13% doet dat *altijd*, 21 % doet dat *niet*.

Het schoolverzuim

Definitie schoolverzuim

De Lpw maakt onderscheid tussen relatief en absoluut verzuim.

Er is sprake van absoluut verzuim als een leerplichtige jongere niet bij een school/onderwijsinstelling staat ingeschreven en er ook geen sprake is van een vrijstelling van de leerplicht, bijvoorbeeld vanwege lichamelijke of psychische gronden.

Van relatief verzuim is sprake als een leerplichtige jongere wel op een school staat ingeschreven, maar zonder geldige reden les- of praktijktijd verzuimt. Scholen zijn alleen verplicht om die gevallen te melden waar sprake is van ongeoorloofde afwezigheid van in totaal zestien uren les- of praktijktijd gedurende een periode van vier opeenvolgende lesweken.

Landelijke ontwikkeling van het relatieve verzuim van 16- en 17-jarige kwalificatieplichtigen

Ten behoeve van de leerplichttelling leveren de gemeenten via een digitale vragenlijst de absoluut verzuimgegevens aan. Gemeenten worden niet gevraagd om achtergrondkenmerken zoals leeftijd te vermelden. Daarom kan in deze evaluatie geen overzicht worden gegeven van het aantal leerlingen in de leeftijd van 16-17 jaar dat absoluut verzuimt. Wel kan een overzicht worden gegeven van het aantal meldingen relatief verzuim dat de scholen hebben gedaan over 16- en 17 jarige leerlingen die op hun school staan ingeschreven en ongeoorloofd verzuimen.

Het gaat hierbij om het aantal meldingen, wat wil zeggen dat er meerdere meldingen per persoon mogelijk zijn.

Landelijke ontwikkeling meldingen relatief schoolverzuim van 16- en 17-jarige kwalificatieplichtigen.

schooljaar	Relatief verzuim* (landelijk)
2009-2010	10328
2010-2011	22519
2011-2012	29096

* Selectie betreft *meldingen* door scholen van personen (dus geen unieke personen) die in het betreffende jaar op de begindatum van het verzuim 16 of 17 jaar waren. Er zijn alleen meldingen geteld van verzuim van 16 uur in 4 weken. De gemeente is de gemeente waar de persoon woonde ten tijde van het begin van het verzuim.

Bron: DUO.

Uit cijfers van de laatste drie jaar blijkt dat landelijk de meldingen van *relatief* verzuim door scholen van 16 en 17-jarigen, in aantal zijn toegenomen van 10.328 in het schooljaar 2009/2010 tot 29.096 in 2011/2012. Dat is een stijging met 182 %. Deze toename hangt vermoedelijk samen met een verbeterde verzuimregistratie door scholen en het melden van verzuim door scholen aan het verzuimloket.

Op basis van de beschikbare cijfers kan geen verband worden gelegd met de inzet van de kinderbeijslagmaatregel.

Conclusie

De evaluatie wijst uit dat het aantal daadwerkelijke toepassingen van de maatregel klein is. Van 2010 tot en met 2012 hebben leerplichtambtenaren 77 keer een melding van schoolverzuim gedaan bij de SVB.

In 27 van die 77 gevallen trad het beoogde, curatieve effect – het kind gaat weer naar school - op (35%); in de 50 overige gevallen bleef dat effect uit (65%).

Er is geen relatie te leggen met cijfers over schoolverzuim.

De effectiviteit van de kinderbeijslag maatregel is, aldus bezien, discutabel.

Een meerderheid van de ondervraagde leerplichtambtenaren stelt evenwel dat de kinderbeijslagmaatregel wel preventieve waarde heeft (als dreigmiddel). Maar omdat de maatregel altijd deel is van een breder palet maatregelen, is dat effect niet in harde cijfers uit te drukken. Zij willen de kinderbeijslagmaatregel vanwege de preventieve werking behouden. Ingrado en VNG delen dit standpunt.

Een ander deel van de ondervraagde leerplichtambtenaren (een minderheid) stelt dat de maatregel niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

Juridische kanttekeningen

Er bestaat voor kinderen van 16 en 17 jaar alleen kinderbijslag als deze kinderen aan de Leerplichtwet voldoen, of, na het behalen van de startkwalificatie, naar school gaan of werkloos zijn.

De SVB kan niet zelf onderzoeken of een kind dat nog geen startkwalificatie heeft, aan de bepalingen van de Leerplichtwet voldoet, want de SVB is hiertoe niet bevoegd. De SVB voert de AKW op dit punt uit door te reageren op meldingen van de gemeenten dat een kind niet voldoet aan de Leerplichtwet. Dit deel van de uitvoering is zodoende feitelijk gedelegeerd aan de gemeente waar het kind woont. Uit de evaluatie van de kwalificatieplicht is nu gebleken dat de gemeentes hier verschillend mee omgaan. Gemeentes bepalen zelf hoe zij binnen de wettelijke kaders die daarvoor gesteld zijn, de Leerplichtwet uitvoeren. Gemeentes hebben hierbij beleidsvrijheid. Gemeentes zijn ook niet verplicht ernstig verzuim te melden aan de SVB; zij kunnen er ook voor kiezen dergelijk ernstig verzuim op een andere manier aan te pakken.

Consequentie hiervan is dat de SVB kinderbijslag uitkeert voor kinderen die naar de letter beschouwd, niet voldoen aan de eisen van de Leerplichtwet. Er is geen sprake van een sluitend systeem.

Afsluiting

De vraag of de onderzochte regelingen doeltreffend en doelmatig zijn vormgegeven – de standaardvraag van elke beleidsdoorlichting – is in deze beleidsdoorlichting via vier concrete onderzoeksvragen beantwoord.

Ten aanzien van de eerste onderzoeksvraag, over de voorlichting over AKW, WKB en TOG, hebben we geconstateerd dat er zijn geen aanwijzingen zijn gevonden dat die voorlichting tekort zou schieten.

Ten aanzien van de verhouding tussen de uitgekeerde tegemoetkomingen, de kosten die ouders/verzorgers voor hun kinderen maken, en hun inkomenspositie – de tweede onderzoeksvraag – is geconcludeerd dat het primaire doel van AKW en de WKB, namelijk ouders in de kosten van kinderen financieel *tegemoetkomen*, wordt bereikt: Ouders geven aan kinderen als regel meer uit dan zij aan kinderbijslag en kindgebonden budget ontvangen. Daarnaast is helder geworden dat de mate waarin een financiële tegemoetkoming in een ontvangend huishouden doorwerkt, mede afhangt van de hoogte van het besteedbare inkomen. In huishoudens met de laagste inkomens is de *impact* van kinderbijslag/kindgebonden budget groter dan in huishoudens met een hoger inkomen. En binnen de groep ‘huishoudens met een bijstandsuitkering’ is de doorwerking van de tegemoetkomingen evenmin in alle gevallen dezelfde. Doordat een alleenstaande ouder met één kind die bijstand ontvangt, naast de bijstandsuitkering ook nog *kinderbijslag* en *kindgebonden budget* ontvangt komt het besteedbaar inkomen van een eenoudergezin met één kind per saldo hoger te liggen dan dat van een paar zonder kinderen. Gesignaleerd is dat dit niet strookt met de behoefte/uitgaven van de verschillende typen huishoudens.

Ten aanzien van de derde onderzoeksvraag, over de secundaire doelstelling van AKW en WKB: het bevorderen van de ontplooiingskansen van de kinderen – hebben we geconstateerd dat het aannemelijk is dat de beide regelingen doel treffen, maar dat de WKB, als gevolg van de selectiviteit van die regeling, over het geheel genomen, doelmatiger is dan de voor *alle* ouders bedoelde AKW.

Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de universaliteit van de AKW als positief bijeffect heeft dat die het draagvlak voor (meer selectieve) sociale zekerheidswetten in zijn algemeenheid, vergroot.

In het kader van deze beleidsdoorlichting is ook geëvalueerd wat de effecten zijn van het opnemen van de kwalificatieplicht in de AKW op (de aanpak van) het schoolverzuim voor kinderen van 16 en 17 jaar zonder startkwalificatie.

Het aantal daadwerkelijke toepassingen van de maatregel is klein, zo blijkt. En in een meerderheid van de gevallen blijft het beoogde, curatieve effect uit. De effectiviteit van de kinderbijslag maatregel is, aldus bezien, discutabel.

Maar een meerderheid van de ondervraagde leerplichtambtenaren stelt dat de kinderbijslagmaatregel wel preventieve waarde heeft (als dreigmiddel). Zij willen de kinderbijslagmaatregel daarom houden. Een minderheid van de ondervraagde leerplichtambtenaren stelt dat de maatregel niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft.

Tot zover de weergave van de beantwoording van de vier onderzoeksvragen die in deze beleidsdoorlichting centraal staan.

De algemene vraag van elke beleidsdoorlichting: zijn de onderzochte regelingen doeltreffend en doelmatig vormgegeven, kan in dit geval, op basis van de vier onderzoeksvragen, op hoofdlijnen bevestigend worden beantwoord. AKW en WKB treffen zowel in hun primaire als in hun secundaire doelstelling doel. Ten aanzien van de secundaire doelstelling: het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen, blijft de doelmatigheid van de AKW, als gevolg van de universaliteit van die regeling, over het geheel genomen, achter bij de meer selectieve WKB. Tegelijkertijd zijn er aanwijzingen dat de universaliteit van de AKW als positief bijeffect heeft dat die het draagvlak voor (meer selectieve) sociale zekerheidswetten in zijn algemeenheid, vergroot.

Afsluitend merken we op dat de standaard tot een beleidsdoorlichting behorende overige delen – zoals een beschrijving van de motivering van de regelingen, de uitvoering ervan, het bereik, en de ermee gemoeide uitgaven - zijn ondergebracht in drie bijlagen.

Eindoordeel van de heer prof. dr. R. J. van der Veen

Aan:
dr. I.D. Nijboer
directeur IVV
Ministerie van SZW

Van:
prof.dr. R. J. van der Veen
hoogleraar Sociologie van Arbeid en Organisatie
Erasmus Universiteit Rotterdam

betreft:
beoordeling **Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming Ouders**

Geachte Mw Nijboer,

Zoals overeengekomen doe ik u bij deze mijn beoordeling van de *Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming Ouders*, artikel 10 van de Begroting van SZW, toekomen. Mij is gevraagd het eindrapport te beoordelen op de methodologische aanpak en op de volledigheid en consistentie van de analyse en conclusies. Tussentijds heb ik driemaal commentaar kunnen leveren op de opzet, de analyse en de conceptrapportage van de beleidsdoorlichting.

De vraagstelling van de beleidsdoorlichting richt zich op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzochte regelingen. Hierbij is aandacht besteed aan het bereik en de adequaatheid van de verschillende regelingen en in het bijzonder aan de effecten van de kwalificatieplicht in de Algemene KinderbijslagWet (AKW).

Om de regelingen op hun doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen beoordelen is het vooraf noodzakelijk de doelen van de regelingen te beschrijven. De historie en de huidige uitgangspunten van de regelingen worden in de beleidsdoorlichting adequaat beschreven en geplaatst in het bredere kader van het stelsel van kindregelingen. Belangrijk is dat deze analyse laat zien dat de onderzochte regelingen deels verschillende doelen dienen. Er is sprake van een groot verschil in de mate selectiviteit van de regelingen: van een universele AKW tot een zeer gerichte Tegemoetkoming Ouders van thuiswonende Gehandicapte kinderen (TOG). Verder verschilt ook de beoogde herverdeling van de regelingen: van herverdeling van inkomen tussen huishoudens met en zonder kinderen (AKW) naar herverdeling van inkomen tussen hoge en lage inkomensgroepen (de Wet Kindgebonden Budget (WKB) en -ten dele- de TOG). Deze onderscheidingen zijn noodzakelijk voor een heldere en consistente conclusie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de regelingen.

De effecten van de regelingen zijn voor de AKW en de WKB in kaart gebracht aan de hand van primaire data over gebruik en bereik van de regelingen en daarnaast gebaseerd op een secundaire analyse van het bestaande onderzoek dat direct of indirect van belang is voor de beantwoording van de gestelde onderzoeksvragen. Mijn beoordeling is dat de analyse van de

effecten van de regelingen zo voldoende is onderbouwd en dat de conclusies consistent en -voor zover de data dat toelaten- volledig zijn.

Het onderzoek naar de werking en effecten van de kwalificatieplicht in de AKW is eveneens gebaseerd op een analyse van de beschikbare kwantitatieve gegevens maar daarnaast op een in samenwerking met het ministerie van OCW uitgevoerde kwalitatieve analyse onder leerplichtambtenaren. Gegeven het karakter van de kwalificatieplicht en het (beperkte) gebruik dat er van wordt gemaakt ben ik van mening dat de analyse van de werking en effecten van de kwalificatieplicht in de AKW op deze wijze adequaat in kaart is gebracht en dat de conclusies betrouwbaar en consistent zijn.

De conclusie van deze beleidsdoorlichting is dat de regelingen op hoofdlijnen doeltreffend en doelmatig zijn. Hierbij dienen we in aanmerking te nemen dat de regelingen verschillende doelen dienen. De AKW is door haar meer universele karakter doelmatig waar het gaat om de herverdeling tussen huishoudens met en zonder kinderen, maar -per definitie- minder doelmatig dan de andere regelingen waar het gaat om het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen. Een vergelijkbare kanttekening moet geplaatst worden bij de doeltreffendheid en doelmatigheid van de kwalificatieplicht in de AKW. Waar het gaat om de effectiviteit van deze maatregel, gemeten in termen van het gebruik dat er van wordt gemaakt en de doorwerking ervan, is de regeling discutabel. Wanneer we echter een meer dynamische interpretatie van het begrip doelmatigheid hanteren (statische doelmatigheid richt zich op verhouding tussen de hoeveelheid en kwaliteit van goederen en diensten en de prijs ervan; dynamische doelmatigheid richt zich op het productieproces en de verbeteringen die daarin worden gegenereerd) kan de regeling toch als nuttig worden ervaren omdat er -mits zo ook ingezet- een preventieve werking van uitgaat, zoals ook door een deel van de leerplichtambtenaren is opgemerkt.

Met vriendelijke groet,

R.J. van der Veen
Leiden, 8 juli 2013

Bijlage 1

De Algemene kinderbijslagwet

In deze bijlage wordt op basis van beschikbare gegevens de AKW beschreven.

De historie²⁶

De huidige kinderbijslagwet, Algemene Kinderbijslagwet (AKW) is op 1 januari 1963 in werking getreden. De wet kent een recht op kinderbijslag toe aan verzekerden die kinderen verzorgen of onderhouden. Kinderbijslag is een tegemoetkoming in de kosten van het verzorgen en opvoeden van kinderen. De bijslag is niet bedoeld als een volledige vergoeding van die kosten. De financiële verantwoordelijkheid van ouders voor hun kinderen staat namelijk voorop. De kinderbijslag is inkomensonafhankelijk, en een vermogenstoets is niet aan de orde. De kosten van de regeling komen sinds 1989 geheel voor rekening van de rijksoverheid; voor die tijd was sprake van premiefinanciering.

De kinderbijslag is als sociale verzekering begonnen met de Kinderbijslagwet, een regeling die in 1941 in werking is getreden. Voor die tijd bestonden er al sinds 1912 kinderbijslagvoorzieningen voor de overheidssector. Ook kwamen in enkele collectieve arbeidsovereenkomsten kinderbijslagregelingen voor. Krachtens de Kinderbijslagwet hadden werknemers in de particuliere sector recht op kinderbijslag vanaf het derde kind. Kinderbijslag werd gezien als een correctie op de primaire inkomensvorming, die was afgestemd op gezinnen van gemiddelde grootte (twee kinderen). Na de Tweede Wereldoorlog werd ook kinderbijslag verleend voor het eerste en tweede kind. Naast de Kinderbijslagwet bestonden er aparte regelingen voor kleine zelfstandigen en het overheidspersoneel.

Met de komst van de AKW veranderde het kinderbijslagstelsel. De AKW verleende een uitkering vanaf het derde kind, terwijl er voor de eerste twee kinderen een beroep moest worden gedaan op de andere kinderbijslagregelingen. De Kinderbijslagwet (voor loontrekkenden) en de regelingen voor kleine zelfstandigen en het overheidspersoneel zijn met ingang van 1980 ingetrokken. De AKW is sindsdien de enige kinderbijslagregeling en geldt vanaf het eerste kind.

Specifieke groepen ouders, voor wie aannemelijk was dat zij hogere kosten maakten dan anderen, konden in het kader van de AKW aanspraak maken op meervoudige kinderbijslag. Begin jaren zestig werd de dubbele kinderbijslag geïntroduceerd voor ouders met uitwonende kinderen tot 27 jaar. Deze bestaat nu nog (tot 18 jaar)..

De AKW is na 1980 een aantal keren gewijzigd. De belangrijkste wijziging had plaats in 1986. Bij de inwerkingtreding van de Wet op de studiefinanciering²⁷ op 1 oktober 1986, werd het recht op kinderbijslag voor boven 18-jarigen afgeschaft. Hiermee verviel ook de maximaal driedubbele kinderbijslag voor het uitwonende studerende kind.

²⁶ Deze historische schets is grotendeels ontleend aan: *Inleiding Sociale Zekerheidsrecht*, 2^e druk, prof.mr. F.M. Noordam, Kluwer-Deventer, 1994, pag. 197 en 198.

²⁷ Wet van 24 april 1986, Stb. 252.

In 1995 is de AKW herijkt. Dit leidde o.a. tot de afbouw van de progressieve toename van de kinderbijslag die gebaseerd was op de rangorde van het kind in het gezin.

Enkele majeure wijzigingen nadien waren de afschaffing van kinderbijslag voor kinderen die wonen in landen waar Nederland geen sociaal zekerheidsverdrag/handhavingsverdrag heeft gesloten en de invoering van het woonlandbeginsel. Dat wil zeggen dat bij het bepalen van de hoogte van kinderbijslag voor een kind dat buiten de EU/EER/Zwitserland woont, rekening wordt gehouden met de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woont en Nederland. Voor nieuwe gevallen geldt dit beginsel vanaf 1 juli 2012 en voor lopende gevallen in die landen vanaf 1 januari 2013.

Doelstelling van de AKW

Primair is het doel van de AKW:

- *Het geven van een inkomens²⁸afhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van het onderhouden van kinderen*

Daarvan afgeleide doelen zijn:

- Herverdeling van inkomen ten behoeve van gezinnen met kinderen, om het bestedingsverschil tussen huishoudens met en zonder kinderen te verkleinen, en zodoende het draagkrachtverminderende aspect van het hebben van kinderen te beperken (zie ook de volgende paragraaf).
- Het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen (zie ook de volgende paragraaf).

Waarom een taak van de overheid?

Voordat de huidige kinderbijslagwet in werking trad, is over nut en noodzaak van kinderbijslag en over de overheidsbemoeienis dienaangaande, op verschillende momenten in het parlement van gedachten gewisseld. In 1937 bijvoorbeeld, wees toenmalig minister Romme op 'de omstandigheid dat de feitelijke loonbepaling voor het grootste deel der loontrekkenden geen rekening houdt met verschillen in de omvang van het gezin, hetwelk voor het levensonderhoud op het loon van de kostwinner is aangewezen.' De minister bepleitte een rechtvaardiger verdeling van het totale bedrag dat wordt verloond. Voorkomen moest worden dat het individu 'bij het voldoen aan zijn recht op vorming van een gezin' in de algemene organisatie van de loonvorming een belemmering zou ontmoeten. Behalve het individu, zou ook de samenleving baat hebben bij kinderbijslag. 'Immers de gemeenschap is voor haar krachtig voortbestaan in het algemeen afhankelijk van de natuurlijke ordelijke ontplooiing van het gezinsleven [...].'

Voorgesteld werd om loonarbeiders vanaf het derde kind recht te geven op kinderbijslag. Vergelijkbare argumenten kregen in de jaren vijftig terug, wanneer de AKW wordt voorbereid. Ook het belang van het kind komt dan nadrukkelijker naar voren. 'Het is in het belang van het kind wanneer een financiële voorziening wordt bevorderd die een betere opvoeding en een betere opleiding mogelijk maakt. Daarmede is de ontplooiing van de persoonlijkheid van de jeugdige mens gediend.'

²⁸ SZW-begroting 2013.

De Memorie van Toelichting bij de AKW die op 1 januari 1963 in werking trad, vat de argumentatie als volgt samen:

*‘Concluderende zien de ondergetekenden de rechtsgrond voor de door hen voorgestelde algemene kinderbijslagverzekering in de omstandigheid dat de inkomensvorming voor loontrekkenden en zelfstandigen met de gezinsgrootte geen rekening houdt en niet kan houden; dat diensgevolge de gezinsvorming voor de bevolkingsgroepen met lagere inkomens soms verhinderd of in elk geval ernstig belemmerd wordt; dat ook het streven naar een grotere gelijkheid van ontplooiingskansen een correctie op de inkomensverdeling noodzakelijk maakt en dat deze desiderata slechts op praktisch uitvoerbare wijze verwezenlijkt kunnen worden in een volkskinderbijslagverzekering’.*²⁹

Wie komen voor kinderbijslag in aanmerking? (uitkeringsvoorwaarden)

Wie in Nederland woont of werkt en eigen kinderen, stiefkinderen of pleegkinderen jonger dan achttien jaar verzorgt en onderhoudt, heeft in principe recht op kinderbijslag.

Aan dit recht zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- voor uitwonende kinderen geldt een onderhoudseis.
- voor 16- en 17-jarige kinderen geldt een toets op het inkomen. Als dat beneden een bepaalde inkomensgrens blijft wordt aangenomen dat aan de onderhoudseis is voldaan.
- voor 16- en 17-jarige kinderen gelden tijdbestedingvoorwaarden. Zij dienen naar school te gaan (kwalificatieplicht), werkloos te zijn (en ingeschreven staan als werkzoekend) of arbeidsongeschikt.

Ouders komen in aanmerking voor dubbele kinderbijslag als het kind niet tot het huishouden behoort en zij voldoen aan de onderhoudsvoorwaarden. Bovendien geldt voor kinderen onder de 16 jaar dat het kind door of in verband met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding of door ziekte of gebreken niet thuis woont.

Het uitvoeringsproces

De AKW wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).

Bij de geboorte van het eerste kind stuurt de SVB, n.a.v. een melding Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), de mogelijk rechthebbende een brief dat aanvraag kan worden gedaan via internet. De cliënt kan verzoeken om papieren aanvraag. De internetaanvraag wordt zoveel mogelijk geautomatiseerd afgehandeld.

Voor kinderen die niet in Nederland geboren zijn of niet in Nederland woonachtig zijn, moeten ouders zelf aanvragen. Dan wordt aanvullend onderzoek verricht.

Voor adoptiekinderen en kinderen die niet bij hun ouders/verzorgers wonen gelden aanvullende regels en wordt aanvullend onderzoek verricht.

Het recht op kinderbijslag bij geboorte van volgende kinderen wordt, weer naar aanleiding van een GBA-melding, geautomatiseerd afgehandeld. In het uitvoeringsproces ingebouwd is afhandeling van meerlingen en overlijdensmeldingen door GBA.

²⁹ Kamerstukken II, 1957-1958, 4953

N.a.v. een GBA-melding of bericht van de ouder dat het kind verhuisd is, volgt onderzoek naar onderhoud en reden van uitwonend zijn (voor kinderen jonger dan 16 jaar) om te bepalen of recht bestaat op dubbele kinderbijslag.

Als een kind 16 jaar wordt krijgt de ouder bericht dat de voorwaarden wijzigen. Voor kinderen van 16 en 17 jaar vinden specifieke tijdbestedingscontroles plaats.

- Een kind dat nog geen startkwalificatie heeft en niet naar school gaat kan door een leerplichtambtenaar gemeld worden; SVB zet de kinderbijslag dan stop.
- Kinderen met startkwalificatie worden door DUO gemeld, SVB onderzoekt tijdsbesteding.
- Uitwisseling met DUO voor kinderen met studiefinanciering (voor wie geen recht op kinderbijslag bestaat).
- Tijdsbesteding buiten Nederland: d.m.v. schoolonderzoek gekeken of kind onderwijs volgt (gelijk aan eisen voor startkwalificatie) of werkloos is met startkwalificatie.

Het inkomen wordt gecontroleerd door het bij de cliënt op te vragen voor kinderen die geen onderwijs meer volgen. En op basis van een uitwisseling met DUO, worden kinderen met stage actief op inkomen onderzocht.

Op basis van een EU-verdrag wordt bij internationale samenloop van aanspraak op gezinsbijslagen bepaald welk land met voorrang uitbetaalt en welk land aanvult.³⁰ De Nederlandse gezinsbijslagen betreffen de kinderbijslag, kindgebonden budget, kinderopvangtoeslag en de TOG.

In gevallen waarbij Nederland met voorrang uitbetaalt, levert de Belastingdienst/Toeslagen de bedragen die zij per geval aan kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag uitbetaalt aan de SVB. SVB levert op verzoek van zusterorgaan in het buitenland het totaal bedrag aan ontvangen gezinsbijslag uit Nederland.

In gevallen waarbij het buitenland met voorrang uitbetaalt en Nederland aanvult, berekent de SVB de aanvulling en betaalt het aan vulbedrag uit. De SVB ontvangt van de Belastingdienst/Toeslagen de beschikkingen kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag. De SVB verzoekt het buitenlandse zusterorganen om informatie over de hoogte van de buitenlandse gezinsbijslag. Op basis van deze gegevens bepaalt de SVB het aan vulbedrag. De SVB stuurt alle beschikkingen (AKW, TOG, WKB, KOT) en de aanvullende overall-beschikking naar de cliënt en betaalt het aan vulbedrag.

Als het gaat om landen buiten de EU geldt het woonlandbeginsel. Via de woonlandfactor wordt het uit te betalen bedrag aan kinderbijslag berekend.

De SVB betaalt de AKW en namens de Belastingdienst ook de WKB (gecorrigeerd met woonlandfactor)

Hiernaast is sprake van generieke processen die bij alle regelingen aan de orde zijn, zoals terug- en invordering, het opleggen van boeten en maatregelen, en het afhandelen van klachten, bezwaren en beroepszaken.

³⁰ Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels.

De aansturing door de minister

De rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de AKW maakt onderdeel uit van de beleidsdoelstellingen in de begroting van het Ministerie van SZW. De minister van SZW is politiek en beleidsmatig verantwoordelijk voor de uitvoering. Verantwoording vindt plaats in het Jaarverslag SZW.

De SVB legt in haar jaarplan vast op welke wijze zij uitvoering geeft aan de AKW. Hierbij prognosticeert zij de uitvoeringskosten. In het jaarplan liggen de prestatie-indicatoren en streefwaarden vast. In de fondsennota, de tertaalberichten en de rapportage 'kwantitatieve informatie' geeft de SVB gaandeweg het jaar kwantitatieve informatie over de uitvoering. In haar tertaalverslagen licht zij eventuele bijzonderheden in de uitvoering kwalitatief toe. De verkregen informatie wordt binnen het kerndepartement beoordeeld. Daarnaast voert SVB regelmatig ambtelijk overleg met het ministerie en bestuurlijk overleg met de Staatssecretaris. In deze overleggen worden eventuele bijzonderheden in de uitvoering besproken.

In het jaarverslag verantwoordt SVB zich over de uitvoering. De Staatssecretaris reageert op de jaarstukken aan de SVB en stuurt deze stukken daarnaast met een reactie aan de Kamers. Voorts worden de AKW-uitkeringlasten opgenomen in het Jaarverslag SZW.

De hoogte van de tegemoetkoming

De hoogte van de kinderbijslag die een rechthebbende ontvangt, is afhankelijk van de leeftijd van het kind.

Uitbetaling van de kinderbijslag vindt plaats in het na afloop van het kwartaal waarin het recht bestond.

De tabel hieronder laat per leeftijdscategorie voor de laatste jaren zien hoe de hoogte van de kinderbijslag – de kwartaalbedragen per 1 januari van het jaar - zich ontwikkelde (in euro's).

Ontwikkeling hoogte kinderbijslag per leeftijdscategorie (kwartaalbedragen).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
0-5 jaar	€ 190,19	€ 194,99	€ 194,99	€ 194,99	€ 188,57	€ 191,65
6-11 jaar	€ 230,95	€ 236,77	€ 236,77	€ 236,77	€ 228,98	€ 232,71
12-17 jaar	€ 271,70	€ 278,55	€ 278,55	€ 278,55	€ 269,39	€ 273,78

Bron: SZW.

De stijging in 2009 is het gevolg van indexering. Van juli 2009 tot en met eind 2011 is er geen indexering geweest. Ingaande 2012 zijn de kwartaalbedragen met gemiddeld € 8,75 per kind naar beneden bijgesteld in verband met compensatie, via de WKB, voor gezinnen met lage en middeninkomens voor achterblijvende koopkracht ten opzicht van andere gezinnen.

Voor de kinderbijslag geldt het woonlandbeginsel. Dat wil zeggen dat bij het bepalen van de hoogte van de kinderbijslag voor een kind dat buiten de EU/EER/Zwitserland woont, rekening wordt gehouden met de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woont en Nederland.

Hoe wordt het niveau van de tegemoetkoming vastgesteld?

De wet schrijft voor dat de kinderbijslag twee keer per jaar wordt geïndexeerd op de algemene prijsontwikkeling (AKW, art. 13). Dat gebeurt bij ministeriële regeling. Bovendien is het mogelijk om de kinderbijslag incidenteel bij ministeriële regeling te verhogen. Niet-indexering of verlaging vereist wetswijziging.

Het niveau van de kinderbijslag is historisch gegroeid. De economische situatie speelt daarbij een rol, evenals politieke voorkeuren.

De ontvangers van kinderbijslag

Onderstaande tabel toont hoeveel huishoudens kinderbijslag ontvangen en voor hoeveel kinderen dat gebeurt.

Aantal kinderbijslagontvangende gezinnen en aantal betrokken (tel)kinderen, maal 1000 (jaargemiddelden, voor 2012 zijn de cijfers nog niet beschikbaar).

	2007	2008	2009	2010	2011
Gezinnen (x 1000)	1.934	1.935	1.937	1.938	1.940
Telkinderen* (x 1000)	3.511	3.502	3.495	3.488	3.483

*als voor een kind dubbele kinderbijslag is ontvangen, wordt het kind twee keer geteld (twee telkinderen).

Bron: SZW, betreft jaargemiddelde.

In het aantal gezinnen dat kinderbijslag ontvangt, is een lichte stijging waarneembaar. Dit hangt mogelijk samen met de toenemende diversiteit in gezinssamenstelling.

Het aantal kinderen voor wie de afgelopen jaren kinderbijslag is ontvangen, vertoont een langzaam dalende trend. Deze daling hangt samen met de demografische ontwikkeling in Nederland. Het aantal kinderen neemt af, evenals het aantal kinderen per gezin.

Ook het aantal kinderen voor wie dubbele bijslag wordt ontvangen is gedaald, en wel van 7.539 in 2007 tot 5.314 in 2012 (een daling van 29 %). De reden hiervan is niet bekend.

Aantal kinderen voor wie dubbele kinderbijslag wordt ontvangen.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kinderen met dubbele kinderbijslag	7.539	7.189	6.769	6.293	5.790	5.314

Bron: SZW. Betreft jaargemiddelde, voor 2012 betreft het een gemiddelde van de eerste 3 kwartalen.

Budgettaire ontwikkeling: uitkeringslasten en uitvoeringskosten

In het jaar 2012 verstrekte de overheid ruim 3,2 miljard euro aan kinderbijslag. Voor datzelfde jaar bedroegen de uitvoeringskosten 70 miljoen.

De uitvoeringskosten bedragen daarmee 2,2 % van de uitkeringslasten.

Zowel voor uitkeringslasten als voor uitvoeringskosten is van 2007 tot en met 2009 sprake van een lichte stijging, gevolgd door een lichte daling nadien.

Uitkeringslasten en uitvoeringskosten AKW (x € 1 mln)

Jaar	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uitkeringslasten (x € 1 mln)	3.349	3.390	3.401	3.371	3.346	3.236
Uitvoeringskosten (x € 1 mln)	65	66	75	72	71	70

Bron: SVB, SUWI, Jaarverslag 2011 en 2012.

De cijfers laten tot en met 2009 een stijging in de *uitkeringslasten*-AKW zien. Vanaf 2010 is sprake van een daling. Dit beeld is te verklaren door de indexering van de kinderbijslaghoogte. Tot en met 2009 vond er nog indexering plaats en vanaf 2010 niet meer. In 2012 is een verdere daling te zien doordat de kwartaalbedragen met gemiddeld € 8,75 per kind naar beneden zijn bijgesteld in verband met compensatie, via de WKB, voor gezinnen met lage en middeninkomens voor achterblijvende koopkracht ten opzichte van andere gezinnen.

De *uitvoeringskosten*-AKW laten over 2007-2012 een wisselend beeld zien. De stijgingen (t/m 2009) en latere dalingen (vanaf 2010) komen door verschillende invloeden die zich gelijktijdig kunnen voordoen. Stijgingen kunnen voortkomen uit de implementatie van nieuwe wetgeving of nabetalingen uit een voorgaand jaar. Dalingen in de uitvoeringskosten hangen samen met taakstellingen of wetgeving die voor eenvoudigere uitvoering zorgt.

Kosten per cliënt

Onderstaande tabel brengt in beeld hoe hoog de uitvoeringskosten per cliënt zijn. Dat beeld: 37 euro per cliënt, is sinds 2010 stabiel.

Uitvoeringskosten AKW per cliënt (in euro's).

	2008	2009	2010	2011	2012
Kosten per cliënt	34	39	37	37	37

Bron: SVB, SUWI, Jaarverslag 2011 en 2012.

Bijlage 2

De Wet kindgebonden budget

In deze bijlage wordt op basis van beschikbare gegevens de WKB beschreven.

De historie

In 2008 is de kinderkorting (een fiscale heffingskorting), die toen één jaar bestond, omgezet in de kindertoeslag. Een belangrijke reden voor deze omzetting was de verzilveringsproblematiek die speelde bij de kinderkorting. Er is sprake van een verzilveringsprobleem wanneer een bepaalde doelgroep een heffingskorting die voor hen bedoeld is niet of niet geheel kan incasseren, bijvoorbeeld omdat er geen belasting wordt betaald. In dit geval speelde er een verzilveringsprobleem bij de laagste inkomens.³¹

De doelstelling van de kindertoeslag was gelijk aan die van de Algemene Kinderbijslag (AKW), namelijk te zorgen voor een financiële tegemoetkoming in de kosten voor kinderen. Een belangrijk verschil met de AKW was dat de kindertoeslag een tegemoetkoming gaf per huishouden en dat de kindertoeslag gebaseerd was op draagkracht/inkomen.

In 2009 is de kindertoeslag omgevormd tot het kindgebonden budget. Aangezien de vrij besteedbare bestedingsruimte voor gezinnen met meerdere kinderen lager is werd een bedrag per kind in plaats van per gezin geïntroduceerd. De hoogte van de bedragen per kind zijn degressief omdat kosten per kind afnemen naarmate ouders meer kinderen hebben.

In 2010 is een gedeelte van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) in de WKB geïntegreerd. De WTOS was bedoeld om te voorkomen dat lage inkomens van ouders een belemmering vormen voor deelname van kinderen aan middelbaar onderwijs. Met de integratie van de WTOS in de WKB en de invoering van 'gratis' schoolboeken in het bekostigd voortgezet onderwijs in 2010 verviel de WTOS voor ouders van leerlingen tot 18 jaar in het bekostigd voortgezet onderwijs. In plaats van de WTOS ontvangen de ouders, voor kinderen van 12 tot 18 jaar, nu een hoger kindgebonden budget. De motivatie voor deze overheveling was vooral gelegen in het niet-gebruik van de WTOS en de administratieve lasten voor de ouders. Een majeure wijziging was verder de invoering van het woonlandbeginsel. Dat wil zeggen dat bij het bepalen van de hoogte van kinderbijslag voor een kind dat buiten de EU/EER/Zwitserland woont, rekening wordt gehouden met de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woont en Nederland. Dit beginsel geldt wat betreft het kindgebonden budget voor zowel nieuwe als lopende gevallen in die landen vanaf 1 januari 2013.

Vanaf 2013 geldt een vermogenstoets. Ouders met een vermogen boven een bepaalde grens hebben geen recht meer op kindgebonden budget.

³¹ Kamerstukken II 2006/07, 30306, nr. 50

Doelstelling van de WKB

Primair is het doel van de WKB:

- Het geven van een inkomensafhankelijke financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen.³²

Daarvan afgeleid doel is:

- Het bevorderen van de ontplooiingskansen van kinderen.

Waarom een taak van de overheid?

Via de WKB worden gezinnen met lage- en middeninkomens voorzien van een extra financiële tegemoetkoming die de draagkracht van het gezin verhoogt. De WKB voegt aan het doel van de kinderbijslag een herverdelingsmotief van hoge naar lage inkomens toe. De WKB is daarmee een instrument dat in de inkomenspolitiek van de centrale overheid een specifieke rol speelt.

Inkomensondersteuning van minder draagkrachtige ouders dient indirect ook de ontwikkeling van kinderen.

Wie komen voor het kindgebonden budget in aanmerking? (uitkeringsvoorwaarden)

Voor het recht op kindgebonden budget gelden de volgende voorwaarden:

- In het huishouden is sprake van één of meer kinderen jonger dan 18 jaar.
- Voor het kind wordt kinderbijslag ontvangen.
- Hierop bestaat de volgende uitzondering.
Voor een kind van 16 of 17 jaar voor wie geen recht op kinderbijslag bestaat, bestaat wel recht op kindgebonden budget indien de kinderbijslag is gestopt omdat:
 - o het kind niet aan de tijdsbestedingsvoorwaarden voldoet
 - o het kind studiefinanciering heeft.
- Het gezamenlijke inkomen van het aanvragende huishouden ligt beneden een bepaald maximum.
- Het gezamenlijk vermogen blijft beneden een vastgesteld maximum.

Het uitvoeringsproces

Voor de beoordeling van de voorwaarde dat de cliënt kinderbijslag ontvangt maakt de BD/T gebruik van de gegevens die zij krijgt aangeleverd door de SVB. De Belastingdienst/Toeslagen bepaalt vervolgens op basis van bij de dienst bekende gegevens of iemand op grond van de

³² Kamerstukken II, 2006-2007, 30 912, nr. 3 p. 2.

hoogte van het inkomen in aanmerking komt voor een kindgebonden budget, op basis van het gezamenlijk toetsingsinkomen dat de cliënt voor een andere toeslag heeft doorgegeven..

Aanvang uitkering

In beginsel stelt de BD/T voor ouder(s) vast of recht bestaat op het kindgebonden budget. Dit gebeurt als het recht op kinderbijslag ontstaat. Het proces bij de BD/T start met dit startsignaal van de SVB. Voor het kunnen doen van de uitbetaling van de toeslag zijn de volgende gegevens van belang: BSN, adres, rekeningnummer, gegevens van een mogelijke partner en de overige kinderen. Als deze gegevens beschikbaar zijn vanuit een toeslag, bijvoorbeeld kindgebonden budget voor een eerder kind, of een huur-, zorg- of kinderopvangtoeslag wordt op basis van het signaal van de SVB en na de toetsing van het inkomen (aanvullende) kindgebonden budget uitbetaald zonder verdere inbreng van toeslaggerechtigden.

Soms heeft de BD/T te weinig gegevens om automatisch te bepalen of een cliënt recht heeft op kindgebonden budget. Als een burger denkt recht te hebben op kindgebonden budget kan hij dat zelf aanvragen. Vervolgens wordt de aanvraag getoetst aan de ontvangen SVB-startsignalen. De SVB geeft hiermee aan of kinderbijslag wordt uitbetaald. Vervolgens wordt de beschikking door BD/T opgemaakt en start de eventuele uitbetaling van kindgebonden budget.

Voorschotbeschikking

Het kindgebonden budget wordt bij wijze van voorschot vooraf per maand uitbetaald op basis van een voorschotbeschikking. In deze beschikking staat welk bedrag de gerechtigde aan toeslagen in een jaar als voorschot krijgt. Door tussentijdse mutaties kunnen de beschikking en de betalingen lopende het jaar worden bijgesteld.

Definitieve berekening

Na verloop van het berekeningsjaar wordt een definitieve toeslag vastgesteld. Deze definitieve berekening kan worden gemaakt wanneer de inkomensgegevens van gerechtigden over het afgelopen jaar bekend zijn. Voor de definitieve berekening maakt de BD/T gebruik van het inkomen van de gerechtigde en zijn of haar toeslagpartner in het jaar waarover toeslag is ontvangen. Om dit inkomen te bepalen kijkt de BD/T naar het verzamelinkomen op de (voorlopige) aanslag. Als de gerechtigde en zijn of haar partner geen aangifte inkomstenbelasting doen wordt er gekeken naar de loonopgaven van werkgevers, uitkeringsinstanties of pensioenfondsen. Deze opgaven krijgt de Belastingdienst van de werkgever van de gerechtigde, het UWV, de SVB of het pensioenfonds.

Na het maken van de definitieve berekening kan blijken dat de voorschotten toereikend zijn geweest, dat bijbetaald moet worden of dat er een terugbetaling door gerechtigden moet geschieden. Dit laatste wordt aangezegd door middel van een terugvorderingsbeschikking.

Controle en boetes

De BD/T vergelijkt regelmatig de gegevens die bekend zijn over een gerechtigde met die van bijvoorbeeld de gemeente, zorgverzekeraar of verhuurder. Als de gegevens teveel afwijken wordt contact opgenomen met de gerechtigde.

De BD/T kan verzuim- en vergrijpboetes opleggen.

Aanvraag buitenlander of gerechtigde met buitenlandse partner

Een aanvrager kan een in Nederland werkende buitenlander zijn, met een in het thuisland verblijvende partner. Als er in deze gevallen gegevens ontbreken moeten aanvullende gegevens-buitenland worden ingevuld door de aanvrager. Deze gegevens kunnen via de balie, Beltel of formulieren op internet worden verstrekt. Vervolgens kan de aanvraag worden aangevuld, waarbij ook de inkomensgegevens in het buitenland en eventueel van de partner worden opgegeven.

Internationale gevalsbehandeling WKB

Wanneer er sprake is van een samenloop met buitenlandse gezinsbijslagen kan het zijn dat de SVB de afhandeling van het kindgebonden budget op zich neemt. In het kader van buitenland kent de uitvoering twee behandelsoorten:

- Er is samenloop met buitenlandse gezinsbijslag en Nederland betaalt de gezinsbijslagen geheel uit. BD/T handelt het kindgebonden budget geheel zelf af en geeft uitgekeerd bedragen aan de SVB door.
- Er is samenloop met buitenlandse gezinsbijslagen en Nederland schorst de gezinsbijslagen tot het bedrag van de buitenlandse gezinsbijslagen. Met andere woorden, Nederland vult buitenlandse gezinsbijslag aan.

In het laatste geval wordt de afhandeling door de SVB gedaan.

De aansturing door de minister

De rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de toeslagregelingen door de Belastingdienst maakt onderdeel uit van de beleidsdoelstellingen in de begroting van het Ministerie van Financiën. De Staatssecretaris van Financiën is politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de toeslagregelingen. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is beleidsmatig verantwoordelijk voor het kindgebonden budget. Verantwoording vindt plaats via het Jaarverslag Financiën. Tussentijds komt de uitvoering aan de orde in de halfjaarsrapportages Belastingdienst aan de Tweede Kamer.

De hoogte van de tegemoetkoming

De hoogte van de het kindgebonden budget dat een rechthebbend huishouden ontvangt, is afhankelijk van het aantal het kinderen, en van het huishoudensinkomen.

Een ouder heeft aanspraak op een *verhoging* van het kindgebonden budget in een berekeningsjaar voor een kind zodra dat kind de leeftijd van 12 jaar heeft bereikt. Voor een kind dat 12 jaar of ouder is, maar jonger is dan 16 jaar bedraagt, voor 2013, de verhoging van het kindgebonden budget € 231. Voor een kind dat 16 of 17 jaar is, bedraagt de verhoging van het kindgebonden budget € 296.

Bij een gezamenlijk toetsingsinkomen van de ouder en zijn partner tot, in 2013, € 26.147 wordt het maximum budget ontvangen. Gezinnen met een hoger jaarinkomen ontvangen 7,6 cent minder aan kindgebonden budget voor elke euro dat hun inkomen hoger is dan € 26.147.

Hoogte van de bedragen kindgebonden budget (in euro's).

	2009	2010	2011	2012	2013
	€	€	€	€	€
1e kind	1.011	1.011	1.011	1.017	1.017
2e kind	311	311	455	461	536
3e kind	183	183	360	183	183
4e kind	106	106	284	106	106
5e kind	51	51	189	106	106
6e kind	51	51	189	106	106

Bron: SZW

Voor de berekeningsjaren 2010 tot en met 2015 zijn/worden noch de budgetbedragen, noch het bedrag van het gezamenlijke toetsingsinkomen geïndexeerd.

Voor het kindgebonden budget geldt het woonlandbeginsel. Dat wil zeggen dat bij het bepalen van de hoogte van het kindgebonden budget voor een kind dat buiten de EU/EER/Zwitserland woont, rekening wordt gehouden met de verhouding tussen het kostenniveau van het land waar het kind woont en Nederland.

Hoe wordt het niveau van de tegemoetkoming vastgesteld?

De wet schrijft voor dat de bedragen kindgebonden budgetbedragen, en de omschreven verhogingen en het bedrag van het gezamenlijke toetsingsinkomen bij ministeriële regeling worden gewijzigd overeenkomstig de tabelcorrectiefactor, bedoeld in artikel 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Voor de berekeningsjaren 2010 tot en met 2015 zijn/worden evenwel, zoals gezegd, noch de budgetbedragen, noch het bedrag van het gezamenlijke toetsingsinkomen geïndexeerd.

In de vaststelling van het niveau van de het kindgebonden budget spelen de economische situatie en politieke voorkeuren een rol.

De ontvangers van het kindgebonden budget

Onderstaande tabel toont hoeveel huishoudens sinds de invoering van de WKB kindgebonden budget ontvangen en voor hoeveel kinderen dat gebeurt.

Het aantal huishoudens dat kindgebonden budget ontvangt en het betrokken aantal kinderen (x 1000).

	2009	2010	2011	2012
Ontvangende huishoudens (x 1000)	1071	938	939	924
Betrokken kinderen (x 1000)	1.937	1.726	1.737	1.714

Bron: SZW.

De uit de cijfers blijken daling komt doordat de WKB niet is geïndexeerd. Omdat het gemiddelde huishoudinkomen wel is gestegen daalt het aantal rechthebbenden. Deze factoren verklaren ook de daling in het aantal kinderen voor wie kindgebonden budget wordt ontvangen.

Budgettaire ontwikkeling: uitkeringslasten en uitvoeringskosten

In het jaar 2012 bedroegen de uitkeringslasten kindgebonden budget (netto-uitgaven) ruim 0,89 miljard euro

Voor datzelfde jaar bedroegen de totale uitvoeringskosten 22,1 miljoen euro. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen waren 17,7 miljoen euro, van de SVB waren die 4,4 miljoen euro.

Die uitvoeringskosten van de SVB hebben vooral betrekking op het voorkomen dat er te veel wordt betaald in gevallen waarbij ook recht bestaat op gezinsbijslagen uit het buitenland - een arbeidsintensief proces.. Hierbij zij opgemerkt dat genoemd bedrag van 4,4 miljoen euro uitvoeringskosten zowel de WKB, AKW omvat, als de WKO (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen), en dat het onderscheiden van de kosten per regeling op basis van beschikbare gegevens niet mogelijk is.

De totale uitvoeringskosten bedragen 2,5 % van de totale WKB-uitkeringslasten.

Bij de uitkeringslasten WKB wordt onderscheid gemaakt tussen uitgaven, ontvangsten en netto-uitgaven. Dat onderscheid heeft te maken met het feit dat na afloop van het jaar na de betalingen die via een voorschotbeschikking worden gedaan een definitieve berekening plaatsvindt, waaruit kan blijken dat bijbetaald moet worden of dat er een terugbetaling door gerechtigden moet geschieden.

Uitkeringslasten WKB (x 1 miljoen euro).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Uitgaven (x 1 mln euro)	68	832	1.044	1.125	1.198	1.140
Ontvangsten (x 1 mln euro)	-	15	113	218	234	247
Netto-uitgaven (x 1 mln euro)	68	817	931	907	964	893

Bron: Jaarverslag SZW 2012, Jaarverslag Jeugd en Gezin 2010, Jaarverslag SZW 2007.

Bovenstaande tabel laat de WKB uitkeringslasten zien. De stijgende uitkeringslasten tot 2011 worden veroorzaakt door een combinatie van hogere uitkeringsbedragen (stijging van deze bedragen tot 2011) en een verslechterende economie.

Per ontvangend huishouden zijn de uitvoeringskosten ca. 36 euro (in 2012 – een jaarreeks is hier niet te genereren).

Bijlage 3

De Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen

In deze bijlage wordt op basis van beschikbare gegevens de TOG beschreven.

De historie

Reeds in 1978 startte de discussie over de financiële positie van ouders die hun gehandicapte kind thuis verzorgen. Op 16 september 1991 werd in een Uitgebreide Commissievergadering van de Tweede Kamer over Emancipatiebeleid de vraag gesteld of de relatief hoge kosten waarmee ouders die een gehandicapt kind thuis verzorgen worden geconfronteerd, in de sfeer van de voorzieningen of in de kinderbijslagsfeer zouden moeten worden gecompenseerd. In de kinderbijslagsfeer worden de betreffende ouders telkenmale vergeleken met ouders die hun gehandicapte kind in een intramurale AWBZ-inrichting onderbrengen en vaak (mits zij grotendeels in het onderhoud van het kind bijdragen) in aanmerking komen voor tweevoudige kinderbijslag. Dit terwijl de ouders die hun ernstig gehandicapte kind thuis verzorgen en minimaal even hoge kosten hebben slechts aanspraak kunnen maken op enkelvoudige kinderbijslag.

In 1996 besloot het toenmalige kabinet dat van overheidswege een bijdrage moet worden geleverd in de vaak hoge kosten die de thuisverzorging van een gehandicapt kind met zich meebrengt. In dat jaar werd de voorloper van de huidige TOG, de regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende meervoudig en ernstig lichamelijk gehandicapte kinderen, in het leven geroepen. De regeling beoogde ouders die een zeer ernstig gehandicapt kind thuis verzorgen, terwijl dit kind gelet op de aard en mate van de handicap ook in een intramurale AWBZ-inrichting zou kunnen worden geplaatst, financieel tegemoet te komen.

Naar aanleiding van een evaluatie werd deze regeling in 2000 vervangen door de TOG 2000. De belangrijkste wijzigingen in de TOG als gevolg van de onderzoeksresultaten betroffen de doelgroep en de medische voorwaarden die werden gesteld om voor een tegemoetkoming in aanmerking te komen. Dit zijn dermate essentiële onderdelen van de TOG, dat ervoor werd gekozen is de toenmalige regeling in zijn geheel te vervangen door de TOG 2000 regeling. Op grond van de oorspronkelijke TOG-regeling bestond voor kinderen met alleen een stoornis van verstandelijke of geestelijke aard geen recht op een tegemoetkoming. Een aantal van deze kinderen blijkt echter minstens zo hulpbehoevend of zorgafhankelijk te zijn als de kinderen waarvoor wel recht op een tegemoetkoming bestond. In de nieuwe omschrijving van de doelgroep werd geen onderscheid gemaakt naar de aard van de ziekte of stoornis. Het uitgangspunt in de nieuwe regeling werd een bepaalde mate van zorgafhankelijkheid als gevolg van de beperkingen in het dagelijks functioneren die veroorzaakt worden door een ziekte of stoornis, ongeacht de aard van die ziekte of stoornis.

In 2010 is de TOG 2000 verder gewijzigd.

De grote groei in het aantal TOG-gerechtigden – van 13.000 in 2000 tot ruim 60.000 in 2009 – en de budgettaire gevolgen van dien, riepen namelijk de vraag op of de groep gerechtigden nog

wel samenviel met de oorspronkelijk beoogde doelgroep. Dit was niet het geval: veel kinderen voor wie de ouders een tegemoetkoming op grond van de TOG ontvingen, waren niet dermate gehandicapt dat zij in aanmerking komen voor opname in een intramurale inrichting. Besloten werd om aan te sluiten bij een bestaand beoordelingskader, namelijk indicaties op grond van de AWBZ. Het Centrum Indicatiestelling Zorg en – namelijk als het psychische problematiek betreft - Bureau Jeugdzorg verstrekken de AWBZ-indicaties. Om de ernst van de handicap te kunnen bepalen is in de regeling de voorwaarde dat ten minste tien uur zorg nodig is, opgenomen. Het nieuwe criterium geldt met ingang van 1 april 2010 voor ouders van kinderen die TOG aanvragen. Daarnaast wilde het toenmalige kabinet alleenverdienershuishoudens, die de zorg hebben voor chronisch zieke of gehandicapte kinderen hiervoor extra tegemoet te komen. Deze extra tegemoetkoming werd ook wel het TOG-kopje genoemd. Deze extra tegemoetkoming was bedoeld om deze huishoudens te compenseren omdat zij in besteedbaar inkomen waren achtergebleven. Dit was het geval omdat er verschillende belastingmaatregelen waren getroffen om de arbeidsparticipatie te bevorderen.

Doelstelling van de TOG

Doel van de TOG is:

- het bieden van een financiële tegemoetkoming in de kosten van het thuis verzorgen van een gehandicapt kind.
- het geven van een blijk van waardering voor die thuiszorg.³³

Waarom een taak van de overheid?

In discussies die in het parlement en daarbuiten in de jaren zeventig en de jaren negentig plaatsvonden, werden ouders die hun gehandicapte kind in een intramurale AWBZ-inrichting onderbrengen en (mits zij grotendeels in het onderhoud van het kind bijdragen) in aanmerking komen voor tweevoudige kinderbijslag, vergeleken met ouders die hun ernstig gehandicapte kind thuis verzorgen en ondanks minimaal even hoge kosten slechts aanspraak kunnen maken op enkelvoudige kinderbijslag. Geoordeeld werd dat ouders met thuiswonende gehandicapte kinderen financieel door de overheid gecompenseerd moesten worden voor de hoge kosten van het thuis verzorgen van een gehandicapt kind.

Wie komen voor de TOG in aanmerking? (uitkeringsvoorwaarden)

Om bij het thuis verzorgen van een ernstig ziek of gehandicapt kind voor een TOG in aanmerking te komen, gelden de volgende voorwaarden:

- men woont of werkt in Nederland
- het kind woont in Nederland bij de ouders thuis
- het kind is 3 jaar of ouder, maar jonger dan 18

³³ Staatscourant 1999, nr. 249/p. 8.

- het kind een AWBZ-indicatie heeft of een ZG-verklaring (zintuigelijke handicap), samen voor 10 uur zorg of meer per week
- voor de verzorging geen commerciële vergoeding uit Nederland of het buitenland wordt ontvangen én
- er wordt geen andere vergoeding uit Nederland of het buitenland ontvangen die lijkt op de TOG.

Wie komen voor het TOG-kopje in aanmerking? (uitkeringsvoorwaarden)

Ouders die over een heel kalenderjaar recht hadden op de TOG komen in aanmerking voor een extra tegemoetkoming – van € 1.460 per jaar – als een van de ouders minder dan € 4.184 bruto per jaar verdient. Het huishouden wordt in dat geval als een eenverdienershuishouden beschouwd.

Bij het TOG-kopje betreft het een vast bedrag per huishouden (onafhankelijk dus van het aantal verzorgde kinderen).

Het uitvoeringsproces

TOG:

Na aanvraag van de TOG – via de website van de SVB dan wel per post – wordt, als dat niet is meegezonden, bij de aanvrager het indicatiebesluit-AWBZ of daarmee gelijkgesteld advies of besluit opgevraagd, en beoordeeld.

De AWBZ-Indicatie heeft een einddatum. Als de einddatum verstreken is, moet de cliënt opnieuw een indicatiebesluit insturen. Gebeurt dat niet dan wordt het recht beëindigd. In meer dan de helft van de gevallen wordt daarna alsnog een herindicatie ingestuurd en wordt het recht opnieuw beoordeeld.

Naar aanleiding van een GBA-melding of een bericht van de cliënt dat het kind verhuisd is onderzoekt de SVB of het kind uit huis is gaan wonen (bv. in een instelling).

Het TOG-kopje (alleenverdienersregeling)

In januari gaat naar de TOG-ontvangers een mailing uit over de aanvraag van het TOG-kopje. Aanvraag is mogelijk vanaf 1 februari tot 1 december, via internet dan wel, op verzoek, via een aanvraagformulier. Het recht voor het lopende jaar is gebaseerd op de alleenverdienerssituatie in het voorgaande jaar.

De aanvraag wordt als regel geautomatiseerd afgehandeld. Als de cliënt voor het betreffende jaar vier kwartalen recht op TOG heeft gehad en aanvrager en partner zijn bekend in het systeem, dan volgt er geautomatiseerd een betaling.

Er volgt handmatige afhandeling als er een gevalbehandeling loopt (bv terugvordering) of vanuit het buitenland mogelijk een aanvulling wordt betaald of als om andere reden automatische verwerking niet mogelijk is.

Na definitieve aanslag inkomstenbelasting vindt controle plaats. SVB ontvangt van de belastingdienst een bestand met daarin de volgens de definitie geldende alleenverdieners.

- Als blijkt dat het inkomen te hoog is, wordt een afwijzingsbeslissing verstuurd en het teveel betaalde bedrag teruggevorderd. Bij voorkeur wordt deze met de lopende TOG-uitkering of met de kinderbijslag verrekend.
- Als volgens de belastingdienst geen fiscaal partner aanwezig is, moet dit worden onderzocht.
- Met de belastingdienst zijn er uitwisselingen in juli, oktober en eind november met de tot dan door de belastingdienst verwerkte gegevens.

In december krijgt de cliënt een definitieve beslissing toegestuurd.

De aansturing door de minister

De rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de TOG maakt onderdeel uit van de beleidsdoelstellingen in de begroting van het Ministerie van SZW. De minister van SZW is politiek en beleidsmatig verantwoordelijk voor de uitvoering. Verantwoording vindt plaats in het Jaarverslag SZW.

De SVB legt in haar jaarplan vast op welke wijze zij uitvoering geeft aan de AKW. Hierbij prognosticeert zij de uitvoeringskosten. In de fondsennota, de tertaalberichten en de rapportage 'kwantitatieve informatie' geeft de SVB gaandeweg het jaar kwantitatieve informatie over de uitvoering. In haar tertaalverslagen licht zij eventuele bijzonderheden in de uitvoering kwalitatief toe. De verkregen informatie wordt binnen het kerndepartement beoordeeld. Daarnaast voert SVB regelmatig ambtelijk overleg met het ministerie en bestuurlijk overleg met de Staatssecretaris. In deze overleggen worden eventuele bijzonderheden in de uitvoering besproken.

In het jaarverslag verantwoordt SVB zich over de uitvoering. De Staatssecretaris reageert op de jaarstukken aan de SVB en stuurt deze stukken daarnaast met een reactie aan de Kamers.

De hoogte van de tegemoetkoming

De TOG-tegemoetkoming voor het kind bedraagt in 2013 € 215,80 per kwartaal. Dit bedrag is belastingvrij. De TOG wordt samen met de kinderbijslag betaald als het kwartaal is afgelopen.

De tabel hieronder laat zien hoe de hoogte van de TOG-bedragen zich over de jaren ontwikkelde (in euro's).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOG-bedrag	€ 206,24	€ 211,45	€ 211,45	€ 211,45	€ 212,34	€ 215,8

Bron: SZW.

Het TOG-kopje is nog alleen over 2011 en 2012 uitbetaald. Voor beide jaren bedroeg de extra tegemoetkoming € 1.460 per jaar.

Hoe wordt het niveau van de tegemoetkoming vastgesteld?

In de TOG is, mede uit een oogpunt van eenvoud, één uitkeringsniveau opgenomen, dat bij benadering overeenkomt met het gemiddelde bedrag aan kinderbijslag voor een kind. Het bedrag wordt op dezelfde wijze en op dezelfde momenten als dat ten behoeve van de kinderbijslag gebeurt, aangepast aan de ontwikkeling van het algemene prijsniveau. Dit gebeurt door middel van een ministeriële regeling.

De ontvangers van de TOG en het TOG-kopje

TOG

Onderstaande tabel toont over de jaren over 2007-2011 voor hoeveel kinderen TOG wordt ontvangen (de cijfers over 2012 zijn nog niet bekend).

Aantal kinderen voor wie de TOG wordt ontvangen (x 1000)

	2007	2008	2009	2010	2011
kinderen TOG (x 1000)	48	56	62	65	29

Bron: Jaarverslag SZW 2008, 2011 en 2012.

De over 2007-2010 zichtbare toename veranderde als gevolg van een wijziging in de indicatiestelling in een sterke afname in 2011.

TOG-kopje

Onderstaande tabel toont hoeveel huishoudens het TOG-kopje ontvangen.

Het aantal huishoudens dat het TOG-kopje ontvangt.

	2011	2012
Ontvangende huishoudens TOG-kopje	3.125	2.968

Bron: Jaarverslag SVB (berekening SZW over 2011).

Het recht op een extra tegemoetkoming-TOG bestaat in het jaar voorafgaand aan het jaar van uitbetaling. De gezinnen die het TOG-kopje hebben ontvangen in 2011 hebben dit recht opgebouwd in 2010. De cijfers in de tabel tonen een lichte daling, logisch volgend op eenzelfde lichte daling in het aantal TOG-kinderen over die periode.

Budgettaire ontwikkeling: uitkeringslasten en uitvoeringskosten

In het jaar 2012 verstrekte de overheid ruim 28,4 miljoen euro aan TOG-tegemoetkomingen (incl. TOG-kopje).

Voor datzelfde jaar bedroegen de uitvoeringskosten voor de TOG 3,1 miljoen euro.

De uitvoeringskosten bedragen daarmee 10,9 % van de totale TOG-uitkeringslasten.

Uitkeringslasten TOG (x 1000 euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOG-uitkeringslasten	49.373	53.408	58.909	60.757	34.109	24.100

Bron: Jaarverslag SZW 2011 en 2012.

De uitkeringslasten zijn vanaf 2010 sterk naar beneden gegaan. Die daling wordt veroorzaakt door de in 2010 in werking getreden wijziging in de indicatiestelling. Hierdoor zijn er minder rechthebbenden.

De tabel hieronder toont de *uitvoeringskosten* TOG. Het is niet mogelijk om op basis van de beschikbare gegevens binnen die kosten de uitvoeringskosten die specifiek bij het TOG-kopje aan de orde zijn, te isoleren..

Uitvoeringskosten TOG, over 2011 en 2012 incl. TOG-kopje (x 1000 euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
TOG-uitvoeringskosten (x 1000 euro)	2.357	2.401	3.385	9.894	3.472	3.071

Bron: Jaarverslag SZW 2011 en 2012.

In 2010 is sprake van een stijging, die wordt veroorzaakt door de gewijzigde indicatiestelling die over dat jaar extra uitvoeringskosten met zich meebracht. In 2011 daalden de uitvoeringskosten, maar ten opzichte van 2007-2009 ligt het uitvoeringskostenniveau in 2011 en 2012 hoger. Dit komt door het TOG-kopje, dat sinds 2011 is ingevoerd, en waarvan de uitvoeringskosten in dit totaal zijn opgenomen.

In tegenstelling tot de uitvoeringskosten zijn de *uitkeringslasten* van het *TOG-kopje* wel van die van de TOG-totaal te isoleren. De uitkeringslasten van het TOG-kopje zijn hieronder weergegeven.

Uitkeringslasten TOG-kopje (x 1000 euro)

	2011	2012
TOG-kopje uitkeringslasten (x 1000 euro)	4.563	4.333

Bron: SVB-jaarverslag 2012.

De uitkeringslasten van het TOG-kopje zijn van 2011 op 2012 licht gedaald. De daling houdt verband met de daling in het aantal gezinnen dat het TOG-kopje ontvangt.

Kosten per cliënt

Onderstaande tabel brengt in beeld hoe hoog de TOG-uitvoeringskosten-per-client jaarlijks zijn geweest.

Uitvoeringskosten TOG per cliënt (in euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012
Kosten per cliënt	€ 114	€ 85	€ 85	€ 110	€ 107

Bron: Jaarverslag SVB 2012, excl. mutaties voorzieningen (betreft een vastgesteld bedrag voor bijvoorbeeld personeelsvoorzieningen en organisatiewijzigingen).³⁴

De daling in 2009 komt voor een belangrijk deel komt door de keuringskosten die zijn opgenomen in de kosten in 2008 en niet meer in 2009 en daarna. De stijging in 2011 laat zich verklaren door de sterke daling in het aantal TOG-ontvangers als gevolg van de gewijzigde indicatiestelling. Hierdoor stijgen de gemiddelde kosten per cliënt omdat vaste kosten door minder cliënten kunnen worden gedeeld.

³⁴ Het SVB-jaarverslag is gebaseerd op structurele kosten per gerechtigde. Het SZW-jaarverslag bevat daarnaast incidentele kosten, zoals nabetalings over voorgaande jaren en invoeringskosten van nieuwe wetgeving. Daarom is de tabel uitvoeringskosten per gerechtigde, gebaseerd op het SVB-jaarverslag, niet goed te vergelijken met de vermelde totale uitvoeringskosten vanuit het SZW-jaarverslag.