

Vergaderjaar 2016–2017

30 982

Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

33 716

Wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet, de Wet op het kindgebonden budget, de Wet werk en bijstand, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet studiefinanciering 2000 en enige andere wetten in verband met hervorming en versobering van de kindregelingen (Wet hervorming kindregelingen)

Nr. 34

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2017

Conform de uitwerking (Kamerstuk 34 000, nr. 52 en nr. 59) van de motie van het lid Harbers c.s. (Kamerstuk 34 000, nr. 36) licht ik u met deze brief in over de opzet en vraagstelling van de beleidsdoorlichting van artikel 10 van de SZW-begroting. Een beleidsdoorlichting is een syntheseanalyse van beschikbare evaluaties en onderzoeken, en heeft als doel inzicht te krijgen in de verwezenlijking van de doelstelling alsmede effecten van het beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid). Tegelijkertijd met de genoemde beleidsdoorlichting informeer ik u hierbij over de toegezegde opzet en vraagstelling van de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen¹.

Afbakening van de beleidsdoorlichting

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

Deze tegemoetkomingen worden verstrekt op grond van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en de Wet Kinderbijslagvoorziening BES. Gezinnen met een laag of middeninkomen komen daarnaast in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de Wet op het kindgebonden budget (WKB). De afgeleide doelstellingen van de AKW en WKB zijn de 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

¹ Kamerstuk 33 716, F.

van het hebben van kinderen te beperken, en het bevorderen van de ontpleoingskansen van kinderen².

De beleidsdoorlichting focust zich op de volgende instrumenten: de AKW, WKB, en de Wet kinderbijslagvoorziening BES. Vanwege de recente invoering van de Wet kinderbijslagvoorziening BES op 1 januari 2016 worden alleen de eerste bevindingen in de beleidsdoorlichting meegenomen op basis van beschikbare informatie. De beschouwingen in de beleidsdoorlichting zijn feitelijk van aard waarbij geen oordeel wordt gegeven over de hoogte van de financiële tegemoetkomingen.

De gerealiseerde begrotingsuitgaven in 2016³ voor artikel 10 van de SZW-begroting bedroegen € 5,469 miljard. Dit is 17% van de begrotingsuitgaven van het Ministerie SZW (zie onderstaande tabel). De scope van de te evalueren instrumenten bedroeg in de periode 2013–2016 ruim 99% van de gerealiseerde uitgaven.

Gerealiseerde begrotingsgefinancierde uitgaven artikel 10 (x € 1.000)

	2013	2014	2015	2016
Totaal	4.335.531	4.441.886	5.310.186	5.468.559
Waarvan				
AKW	3.236.910	3.202.671	3.238.238	3.323.000
Kinderbijslagvoorziening BES	0	0	0	1.868
WKB	1.071.121	1.213.415	2.063.020	2.143.517
TOG ¹	23.000	21.900	5.428	0
TOG-kopje ¹	4.500	3.900	3.500	174

¹ De Tegemoetkoming ouders van thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG) is in 2015 geïntegreerd in de AKW en wordt meegenomen in de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen.

Bron: Rijksjaarverslag 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De beleidsdoorlichting 2013⁴ had betrekking op het beleid van artikel 10 tot en met 2012. De voorgenomen beleidsdoorlichting richt zich op de evaluatie van het beleid van 2013 tot en met 2017. Omdat het beleid in de periode 2013–2017 door o.a. de Wet hervorming kindregelingen is gewijzigd wordt in de beleidsdoorlichting zowel de periode voor de wijzigingen (2013–2014) meegenomen, als de periode na de wijzigingen. De effecten van de beleidswijzigingen die zijn ingevoerd naar aanleiding van de hervorming kindregelingen worden apart geëvalueerd.

Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet van de beleidsdoorlichting

De beleidsdoorlichting resulteert in een oordeel over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, een beschouwing over mogelijke maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen, en biedt een verkenning van beleidsopties om structureel 20% op de uitgaven van artikel 10 te besparen. De doelmatigheid van beleid betreft de relatie tussen de kosten en de effecten van beleid. De doeltreffendheid van beleid is de mate waarin de onderzochte beleidsinstrumenten de beleidsdoelstellingen realiseren. Voor de beleidsdoorlichting is de volgende centrale vraagstelling opgesteld: *In hoeverre is de financiële tegemoetkoming aan ouders of verzorgers voor de kosten van kinderen doelmatig en doeltreffend?*

² Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders (2013) (bijlage bij Kamerstuk 33 716, nr. 5).

³ Rijksjaarverslag 2016 XV Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Kamerstuk 34 725 XV, nr. 1).

⁴ Beleidsdoorlichting Tegemoetkoming ouders (2013) (bijlage bij Kamerstuk 33 716, nr. 5).

De hoofdvraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen uitgewerkt:

1. In hoeverre sluit de systematiek van de kinderbijslag, waarbij de bedragen in drie stappen toenemen met de leeftijd van het kind, aan bij de kosten van kinderen?
2. In hoeverre sluit de systematiek van het kindgebonden budget, waarbij de bedragen in drie stappen toenemen naarmate het kind ouder wordt maar het bedrag per extra kind afneemt, aan bij de kosten van kinderen?⁵
3. In hoeverre bieden de kinderbijslag en het kindgebonden budget financieel cumulatief een tegemoetkoming in de kosten van kinderen?
4. Hoe ervaren burgers het ontvangen van deze financiële tegemoetkomingen voor de kosten van kinderen?
5. In hoeverre dragen de kinderbijslag en het kindgebonden budget bij aan de afgeleide doelen van het beleid?
6. Zijn er knelpunten in de uitvoering voorvloeiend uit wet- en regelgeving die de doelstelling van artikel 10 belemmeren? Zijn er mogelijkheden tot vereenvoudiging, zoals het loslaten van de staffel in de kinderbijslag en het kindgebonden budget? Zo ja, welke?
7. Wat zijn de eerste bevindingen van de uitvoering van de kinderbijslag BES?

De 15 onderzoeksvragen die de RPE voor elke beleidsdoorlichting voorschrijft (zie bijlage) dienen als leidraad voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. Bij de beantwoording worden ook gedragseconomische aspecten betrokken, bijvoorbeeld met betrekking tot de betaalfrequentie en ervaringen van burgers.

Afbakening en onderzoeksvragen evaluatie Wet hervorming kindregelingen

De evaluatie beoogt inzicht te geven in hoeverre met de hervorming van het kindregelingenstelsel met ingang van 2015 de beoogde doelen zijn bereikt. De focus van het onderzoek ligt daarom op de doelstellingen van het wetsvoorstel, namelijk het oplossen van de armoedeval door eenduidige inkomensondersteuning te geven aan alleenstaande ouders, inkomensondersteuning meer te richten op lagere inkomens, en het stelsel te vereenvoudigen om de effectiviteit te vergroten⁶. De evaluatie zal inzicht geven in de mate waarin de beoogde doelen tot nu toe bereikt zijn en welke factoren daar een rol in hebben gespeeld. Daartoe is de volgende centrale vraagstelling opgesteld: *In hoeverre hebben de maatregelen van de Wet hervorming kindregelingen geleid tot een effectieve manier van inkomensondersteuning gericht op ouders met lage inkomens en stimulering van de arbeidsparticipatie?*

De hoofdvraag wordt aan de hand van de volgende deelvragen uitgewerkt:

1. In hoeverre heeft de afschaffing van de alleenstaande oudernorm in de minimumuitkeringen en de introductie van de alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget de financiële belemmeringen om te gaan werken vanuit de bijstand weggenomen, en daarmee bijgedragen aan het oplossen van de armoedeval? Is de doelstelling bereikt?
2. Heeft de hervorming van het stelsel geleid tot een meer gerichte inkomensondersteuning voor de lagere inkomens?

⁵ De leeftijdsgrenzen die bepalend zijn voor de hoogte van de kinderbijslag of het kindgebonden budget zijn niet gelijk. De kinderbijslag stijgt wanneer een kind 6 jaar of 12 jaar wordt. Het kindgebonden budget stijgt wanneer een kind 12 jaar of 16 jaar wordt.

⁶ Kamerstuk 33 716, nr. 3.

3. Heeft de Wet hervorming kindregelingen tot een vereenvoudiging geleid? Zo ja, is de effectiviteit hiermee vergroot?
4. In hoeverre zijn de aanscherping van de voorwaarden voor dubbele kinderbijslag om onderwijsredenen doeltreffend?
5. In welke mate volstaat het beoordelingskader van de dubbele kinderbijslag vanwege intensieve zorg?

Onderzoeksmethode beleidsdoorlichting en evaluatie

Mijn departement voert zowel de beleidsdoorlichting als de evaluatie uit. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt gebruikt gemaakt van beschikbare onderzoeken, waaronder de budgethandboeken van Nibud, het SER advies «Opgroeien in armoede» (2017) (bijlagen bij Kamerstuk 24 515, nr. 387), en het documentatierapport Inkomenspanelonderzoek (IPO, 2014). Daarnaast ben ik voornemens, daar waar informatie ontbreekt, op enkele thema's onderzoek uit te besteden. Uitbesteding vindt plaats in het najaar van 2017.

Onderzoeksorganisatie beleidsdoorlichting en evaluatie

Om de onafhankelijkheid van de beleidsdoorlichting te borgen heb ik Dr. ir. M.C. Versantvoort, werkzaam bij de onderzoeksector Arbeid en Publieke Voorzieningen bij het Sociaal Cultureel Planbureau gevraagd een oordeel te geven over de kwaliteit van de beleidsdoorlichting en de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen. Het eindoordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Dit eindoordeel wordt integraal meegezonden met de beleidsdoorlichting en de evaluatie aan uw Kamer. Daarnaast nemen ambtelijke vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Ministerie van Financiën, de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst/Toeslagen plaats in een klankbordcommissie.

Planning

Zoals aangekondigd in de SZW-begroting wordt de beleidsdoorlichting van artikel 10 «Tegemoetkoming ouders», tezamen met de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen en het oordeel van de onafhankelijke deskundige uiterlijk eind 2018 aan uw Kamer toegestuurd.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

15 onderzoeksvragen bij een beleidsdoorlichting (RPE)

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (–/– circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?