

## Bijlage: uitwerking van de onderzochte varianten

Stelselherziening kindregelingen	
<b>Omschrijving maatregel 1: een inkomensonafhankelijke tegemoetkoming</b>	
In dit scenario wordt een stelsel uitgewerkt waarin het recht op tegemoetkoming(en) inkomensonafhankelijk is/zijn (alle ouders recht) en de hoogte <i>niet</i> afhankelijk is van het inkomen (alle ouders krijgen hetzelfde bedrag). <sup>1</sup> In dit fiche wordt in algemene zin een volledig inkomensonafhankelijk stelsel uitgewerkt. Voor de uitvoeringsconsequenties wordt onderscheid wordt gemaakt tussen de volgende twee varianten:	
Variant I: In deze variant wordt de Algemene kinderbijslagwet (AKW) afgeschaft en wordt de grondslag inkomen (en vermogen) uit de Wet op het kindgebonden budget (WKB) verwijderd. De parameters huishoudtype en-samenstelling blijven in de WKB in stand. Voor de parameter vermogen daarentegen ligt het voor de hand om deze eveneens te verwijderen.	
Variant II: In deze variant wordt de WKB afgeschaft en de AKW geïntensiveerd. Dit betekent dat de AKW blijft zoals deze is; vermogen en huishoudtype zijn daarin geen bestaande parameters.	
<b>Effect op fundamentele problematiek</b>	<p><i>Problematische terugvorderingen</i></p> <p>Met een inkomensonafhankelijk stelsel wordt het overgrote deel van de terugvorderingen voorkomen. Dat zien we nu ook bij de kinderbijslag waar het aantal terugvorderingen zeer beperkt is. Hiermee wordt de toekenning- en inkomenszekerheid vergroot. In variant I blijft de ALO-kop bestaan wat tot hoge terugvorderingen kan leiden. In variant II is dit niet aan de orde.</p> <p><i>Niet gebruik</i></p> <p>De verwachting is dat het niet-gebruik afneemt als de tegemoetkoming volledig inkomensonafhankelijk wordt. Dat zien we nu ook bij de kinderbijslag waar het niet-gebruik zeer laag is. Bij een eerste kind vindt een aanvraag plaats, bij volgende kinderen zal dit automatisch gaan.</p> <p><i>Complexiteit</i></p> <p>Deze maatregel betekent een flinke vereenvoudiging voor ouders en uitvoering vooral omdat het inkomen en vermogen geen rol speelt.</p> <p><i>Marginale druk</i></p> <p>De bestaande marginale druk verdwijnt als gevolg van het afschaffen van inkomensafhankelijke deel van kindregelingen.</p>
<b>Perspectief burger</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Deze maatregel betekent een vereenvoudiging voor ouders. Ouders hoeven zelf geen wijzingen meer door te geven in hun inkomen en vermogen. De administratieve last wordt daarmee verminderd.</li><li>• Ook krijgen ouders niet meer te maken met terugvorderingen. Ook de alleenstaande ouderkop (ALO-kop) vervalt in variant II door deze maatregel waarmee de hoogste terugvorderingen niet meer plaatsvinden.</li><li>• Er is meer zekerheid over de tegemoetkoming, ouders hoeven praktisch geen zorg meer te hebben dat er terugvorderingen kunnen ontstaan.</li><li>• Indien de maatregel budgetneutraal is, betekent dit dat meer burgers in armoede zullen leven. Dit omdat de tegemoetkoming</li></ul>

<sup>1</sup> Het is ook denkbaar om een stelsel uit te werken waarbij het recht op een tegemoetkoming wel afhankelijk is van het inkomen, maar de hoogte van de tegemoetkoming voor iedereen hetzelfde is.

	<p>voor de laagste inkomens lager zal zijn, waardoor meer burgers moeilijker rond kunnen komen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor burgers die samenlooprechten hebben met buitenlandse gezinstoeslagen is variant II een vereenvoudiging, omdat zij in deze variant (vaak) met één uitvoerder van doen hebben en aan Nederlandse kant de terugvorderingen teruggebracht worden.</li> <li>• Vanuit doenlijkheid van de burger is de regeling zeer eenvoudig. Het kost mensen nauwelijks tijd en energie om aan te vragen. Elke daaropvolgende aanvraag gaat automatisch en er hoeven geen inkomens of partnergegevens door te worden gegeven. Burgers hechten waarde aan zekerheid en willen duidelijkheid over de consequenties van hun acties en zekerheid dat de actie die ze nemen de juiste is. Er is in dit scenario veel zekerheid, kans op terugvorderingen is heel klein.</li> <li>• De andere kant is dat mensen kunnen ervaren dat een inkomensafhankelijke tegemoetkoming niet rechtvaardig is omdat er ook mensen financieel op achteruit gaan.</li> </ul>
<p><b>Uitvoeringsaspecten</b></p>	<p>Variant I WKB inkomensafhankelijk (uitvoerder Dienst Toeslagen)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Naar verwachting is implementatie binnen 2 jaar mogelijk na formalisatie van de wetgeving.</li> <li>• Dit betekent een vereenvoudiging voor de uitvoering. De berekening van de hoogte van de toeslagen wordt eenvoudiger. De toeslag hoeft niet meer te worden berekend aan de hand van het huishoudinkomen.</li> <li>• Dit fiche heeft een positief gevolg voor de handhaafbaarheid/fraudebestendigheid van de Kindgebonden budget.</li> <li>• Het aantal wijzigingen gedurende het jaar (nu 600.000 inkomenswijzigingen per jaar<sup>2</sup>) neemt af. Deze wijzigingen worden geautomatiseerd verwerkt, dus het aantal wijzigingen in het huidige stelsel is niet problematisch.</li> <li>• Het aantal terugvorderingen neemt sterk af. Hiermee nemen ook het aantal terugvorderingsbeschikkingen, betalingsregelingen en verrekeningen en klantreacties (vragen, bezwaar en beroep) af.</li> <li>• Het rekensysteem van Toeslagen is inkomensafhankelijk ingericht. Dit moet worden aangepast. Ook moet het openen van het recht zonder de rol van de kinderbijslag en de SVB opnieuw worden vormgegeven.</li> <li>• Voor een vereenvoudiging van het kindgebonden budget door de grondslag inkomen en vermogen te verwijderen moeten er aanpassingen worden gemaakt aan de systemen van Dienst Toeslagen om een correcte berekening te maken. Dit kost 100 – 200 IV-dagen.</li> <li>• Dit is het eenvoudige gedeelte van het fiche. De eerste toetsing van recht op kinderbijslag, de behandelsoort en woonland zijn de complexe vraagstukken. Dit is een nieuw proces voor Toeslagen en heeft naar verwachting een grote impact.</li> <li>• Voor de internationale uitvoering betekent dit dat het inkomen en vermogen van de buitenlandse partner niet langer een rol speelt. Dit is een vereenvoudiging. De problematiek inzake de partnergegevens wordt hiermee niet opgelost.</li> <li>• Omdat sprake is van één regeling en één uitvoerder wordt hiermee de problematiek inzake bevoegdheden opgelost. Daarmee kunnen</li> </ul>

<sup>2</sup> Bron: Dienst Toeslagen

	<p>de huidige uitvoeringskosten die samenhangen met samenloop met buitenlandse rechten en anticumulatie drastisch verminderen. De rol van de SVB als verbindingsorgaan en de daarmee samenhangende processen zal moeten worden overgenomen door Toeslagen. De grootste uitdaging voor Dienst Toeslagen zit in de eerste toetsing en aanvragers in het buitenland. Hiervoor is een nieuw proces nodig. Het is onduidelijk hoe dit eruit komt te zien. Met de huidige BRP-gegevensuitwisseling is dit zeer goed mogelijk, maar net als andere elementen als woonlandfactor, vermogen en het proces van buitenlandse aanvragen is dat niet uitgewerkt in het fiche.</p> <p>Variant II budget kindgebonden budget integreren in de AKW (uitvoerder SVB)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De bedragen van de kinderbijslag worden verhoogd. Dit heeft beperkte impact op de uitvoering en is uitvoerbaar.</li> <li>• De WKB biedt inkomensondersteuning per maand. Indien gewenst kan de betaling van de AKW per maand plaatsvinden, om te voorkomen dat ouders betalingsproblemen krijgen omdat een deel van het huishoudinkomen anders niet meer per maand maar per kwartaal achteraf wordt uitbetaald (de uitbetaling is minder tijdig). De overstap naar het maandelijks uitkeren is uitvoerbaar.</li> <li>• Voor de internationale uitvoering betekent dit een aanzienlijke (juridische) vereenvoudiging omdat in de meeste gevallen de gezinstoeslag (in Europees verband) samenvalt met de AKW. De problematiek inzake de partnergegevens wordt hiermee niet opgelost.</li> <li>• Omdat sprake is van één regeling en één uitvoerder wordt hiermee de problematiek inzake bevoegdheden opgelost.</li> <li>• Afschaffen van WKB is in principe uitvoerbaar maar kost tenminste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten tenminste nog 5-7 jaar actief blijven voor de afwikkeling. Belangrijk is om de overgangsperiode nader in kaart te brengen om te bezien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk. In deze periode zullen er namelijk 2 stelsels naast elkaar bestaan.</li> <li>• De impact van deze varianten op de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen en de SVB vergt nader onderzoek.</li> </ul>
<p><b>Juridische haalbaarheid</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze stelselherziening vergt een wetswijziging.</li> <li>• De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag. De huidige (juridische) tekortkomingen in de internationale uitvoering worden opgelost (saldering, invorderen, en bevoegdheden). Er zijn daarmee geen juridische risico's meer die samenhangen met bevoegdheden in het kader van anticumulatie en terugvordering.</li> <li>• Het afschaffen van de AKW of WKB leidt mogelijk tot het wegvallen van een onderdeel van de sociale zekerheid, voor zover niet in een vervangende regeling wordt voorzien. Daarom is het toepassen van een vorm van overgangsrecht aangewezen. Denk bijvoorbeeld aan uitstel van de afschaffing met een bepaalde gewenningstermijn of behoud van het kindgebonden budget voor ouders die daarop op de datum van inwerkingtreding al recht hebben. Dit brengt naar verwachting tijdelijk extra complexiteit in de uitvoering mee.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Hierbij moet worden meegewogen dat afschaffing van een onderdeel van de sociale zekerheid een inmenging kan vormen in het eigendomsrecht (o.a. artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM).</li> <li>Ook is de verhouding van een dergelijke maatregel tot grondrechten van belang, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Dit vergt nader onderzoek.</li> </ul>
<i>Effecten</i>	
<b>Beleidsmatige effecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Actualiteit en inkomenszekerheid:</b> Een inkomensafhankelijk stelsel staat los van de inkomenspositie en vermogenspositie van ouders op enig moment. Actualiteit is dus niet relevant bij dit scenario, omdat het per definitie niet aansluit bij de specifieke financiële situatie van mensen. Hiermee wordt de inkomenszekerheid vergroot.</li> <li><b>Gerichtheid:</b> De tegemoetkoming wordt ongericht. Het is niet meer mogelijk om gericht huishoudens met kinderen te voorzien van gerichte (op het huishoudinkomen) inkomensondersteuning via de kindregelingen: het wordt wat inkomen betreft 'one size fits all'. De afgelopen jaren is het kindgebonden budget juist ingezet als koopkrachtmaatregel voor specifieke groepen ouders (alleenstaande ouders, grotere gezinnen, gezinnen met oudere kinderen). Wel blijft in I de toeslag voor alleenstaande ouders in stand en daarmee de gerichtheid om deze ouders extra te ondersteunen.</li> <li>Het kindgebonden budget is echter het meest gericht op het ondersteunen van gezinnen die dit financieel het meest nodig hebben. Dit beleidsdoel kan niet meer worden bereikt, omdat de tegemoetkoming aan ouders met deze variant ongericht is, namelijk alle inkomensgroepen krijgen hetzelfde bedrag.</li> <li>De marginale druk (6,75%) als gevolg van het inkomensafhankelijke deel van de kindregelingen verdwijnt.</li> </ul>
<b>Inkomens- en arbeidsmarkteffecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de budgetneutrale variant gaan ouders met een laag/midden inkomen en alleenstaande ouders er (fors) op achteruit, ouders met een hoger inkomen gaan erop vooruit. Het budget van het kindgebonden budget wordt namelijk verschoven naar alle ouders, ook naar ouders die zonder deze maatregel geen recht hebben op kindgebonden budget.</li> <li>Er is sprake van spreiding in de inkomenseffecten en deze variant verhoogt de armoede onder personen en kinderen met respectievelijk 1,1%-punt en 3,5%-punt.</li> </ul>
<b>Budgettaire effect</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Een budgetneutrale inkomensafhankelijke tegemoetkoming aan ouders realiseert een vereenvoudiging en biedt meer zekerheid. Een volledig inkomensafhankelijke variant is echter ondoelmatiger en minder doeltreffend dan doelgerichte financiële ondersteuning. Tegelijkertijd hebben andere varianten grotere budgettaire gevolgen.</li> <li>De opties kunnen zowel als intensivering, ombuiging als budgetneutraal worden vormgegeven. Ingeval de keuze voor een budgetneutrale vormgeving is er geen impact op de programmagelden.</li> </ul>

Met opmerkingen [BS((1): Moet dit niet naar budgettaire effecten?

@Keeserlioglu, D (Dilara) (IRF/B2K)

## Inkomenseffecten inkomensonafhankelijke regeling

### Budgetneutraal WKB budget over AKW verdelen<sup>3</sup>

- In deze variant wordt uitgegaan van invoering per 1 januari 2024. De AKW wordt verhoogd met een bedrag van € 322,84 per kwartaal per kind (€ 1.291,38 per jaar), met behoud van de verschillende bedragen voor de leeftijdscategorieën. De WKB (incl. ALO-kop) wordt verlaagd naar nul euro.
- Voor dit fiche zijn de inkomenseffecten voor 2024 berekend.<sup>4</sup> Dit is een indicatie van mogelijke effecten. In de berekening van de inkomenseffecten wordt bij de verlaging van de WKB naar nul reeds rekening gehouden met de afbouw van de WKB in 2025 en 2026 in het basispad.
- Bij deze variant wordt het budget van een gericht instrument uitgesmeerd over alle ouders, waarbij er een verschuiving plaatsvindt van lagere inkomens naar hogere inkomens.
- In tabel 1 is te zien dat vooral de hogere inkomens (met effect) van deze maatregel profiteren. Zij ontvingen eerder minder of geen WKB en ontvangen nu een hogere AKW. De omzetting van de WKB in de AKW heeft positieve inkomenseffecten voor de twee hoogste inkomenskwintielen. De lagere inkomensgroepen met een effect hebben negatieve inkomenseffecten, oplopend tot circa -14% voor de laagste inkomensgroep.
- Lagere inkomens verliezen het forse WKB-bedrag. Alleenstaande ouders gaan er flink op achteruit door het verlies van de ALO-kop (zie tabel 2).
- Er is sprake van spreiding: zo is bij 10% van de laagste inkomensgroep en 14% van de uitkeringsgerechtigden sprake van een negatief inkomenseffect van meer dan -5%, terwijl 16% van de hoogste inkomensgroep een positief inkomenseffect heeft van 2 tot 5%.
- Voordeel van deze maatregel is dat de marginale druk die ontstaat door de WKB verdwijnt. Deze bedraagt 6,75% voor alleenstaande ouders vanaf een inkomen van ongeveer minimumloon. Voor paren is dit vanaf ongeveer een modaal inkomen.
- Het aandeel personen en kinderen in armoede is respectievelijk 4,9% en 5,3% in 2024 indien de afbouw van de WKB in 2025 en 2026 direct in 2024 was doorgevoerd. Dit is bovenop de verhogingen van de WKB zoals besloten in de begroting 2024 en na de aangenomen amendementen. De variant uit dit fiche leidt tot een toename van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk 1,1%-punt en 3,5%-punt.

Tabel 1: mediane inkomenseffecten voor huishoudens met effect (met kinderen) in 2024

Inkomensgroep	Inkomenseffect (huishoudens met effect)	Totaal aantal huishoudens	Aantal huishoudens met effect
<b>1e (&lt;=111% WML)</b>	-13,9%	1.554.147	180.391
<b>2e (111-176% WML)</b>	-7,5%	1.553.863	157.554
<b>3e (176-268% WML)</b>	-1,2%	1.553.039	318.384
<b>4e (268-394% WML)</b>	1,4%	1.554.127	487.012
<b>5e (&gt;394% WML)</b>	1,8%	1.553.055	585.333

<sup>3</sup> Deze variant is structureel budgetneutraal vormgegeven, in de eerste jaren is er sprake van een meeroebrengring. Dat komt door de tijdelijke intensivering van de WKB die pas in 2028 is uitgewerkt. Er is nu gestuurd op budgetneutraliteit vanaf 2029. Naast deze variant is ook een variant doorgerekend waarbij de hoogte van de AKW gelijk is gemaakt aan het minimale bedrag voor levensonderhoud op basis van de Commissie sociaal minimum. Dit beperkt de negatieve inkomenseffecten maar heeft grote budgettaire consequenties (€ 10,8 miljard meeruitgaven bovenop het budgettaire belang van € 8,3 miljard voor de WKB en AKW samen). Indien niemand er op achteruit mag gaan bij een verlaging van de WKB naar nul en een verhoging van de AKW bedragen de meeruitgaven circa € 8,2 miljard. Daarom is deze variant niet in dit fiche opgenomen.

<sup>4</sup> De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met dit fiche.

Inkomensbron			
<b>Werkenden</b>	1,2%	5.026.415	1.589.055
<b>Uitkeringsgerechtigden</b>	-11,8%	614.071	126.176
<b>Gepensioneerden</b>	-	1.988.886	-
Huishoudtype			
<b>Tweeverdieners</b>	1,5%	3.918.120	1.297.089
<b>Alleenstaanden</b>	-10,3%	3.546.188	333.795
<b>Alleenverdieners</b>	-1,3%	303.924	97.791
Kinderen			
<b>Huishoudens met kinderen</b>	1,1%	1.724.552	1.724.552
<b>Huishoudens zonder kinderen</b>	-	4.077.722	-
Alle huishoudens	1,1%	7.768.232	1.728.675

Tabel 2: Mediane inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens in 2024

Inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens	
<b>Actieven:</b>	
Alleenverdiener met kinderen	
modaal	-3,6%
2 x modaal	2,6%
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	0,1%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	3,7%
2½ x modaal + modaal met kinderen	2,8%
modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
Alleenstaande ouder	
minimumloon	-13,8%
modaal	-9,1%
<b>Inactieven:</b>	
Sociale minima	
paar met kinderen	-6,2%
alleenstaande	0,0%
alleenstaande ouder	-19,7%

Tabel 3: inkomenseffecten alle huishoudens

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
<b>Inkomensgroepen</b>										
1e (<=111% WML)	10%	1%	0%	88%	0%	0%	1%	100%	0,0%	20%
2e (111-176% WML)	6%	2%	0%	90%	0%	1%	1%	100%	0,0%	20%
3e (176-269% WML)	4%	5%	5%	79%	4%	2%	1%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	0%	2%	6%	69%	15%	7%	1%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	0%	0%	1%	62%	19%	16%	1%	100%	0,0%	20%
<b>Inkomensbron<sup>1</sup></b>										
werkenden	4%	3%	4%	68%	12%	8%	1%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	14%	2%	1%	79%	1%	1%	2%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
<b>Huishoudtype</b>										
tweeverdieners	1%	3%	4%	67%	14%	9%	1%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	7%	1%	0%	91%	0%	1%	1%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	7%	8%	4%	68%	6%	5%	2%	100%	0,0%	4%

<b>Kinderen<sup>2</sup></b>										
met kinderen	18%	9%	11%	0%	34%	23%	4%	100%	1,1%	22%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	53%
<b>Alle huishoudens</b>	<b>4%</b>	<b>2%</b>	<b>3%</b>	<b>78%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>1%</b>	<b>100%</b>	<b>0,0%</b>	<b>100%</b>

## Stelselherziening kindregelingen

### Omschrijving maatregel 2a: Tegemoetkoming aan ouders volledig inkomensafhankelijk

In dit scenario wordt een stelsel uitgewerkt waarin de hoogte van de tegemoetkoming inkomensafhankelijk is. Er is één tegemoetkoming voor ouders die grotendeels afhangt van het inkomen. Er is dus geen basis(kinderbijslag)bedrag meer voor alle ouders, maar alleen een tegemoetkoming voor ouders tot een bepaald inkomen. Ouders moeten in dit geval de tegemoetkoming zelf aanvragen. In dit fiche wordt in algemene zin een volledig inkomensafhankelijk stelsel uitgewerkt. Het uitgangspunt is dat de huidige vormgeving van de WKB v.w.b. afbouwpad (start en percentage) wordt toegepast. Er komt een nieuwe regeling. Voor de uitvoeringsconsequenties wordt onderscheid gemaakt in de volgende twee varianten:

Variant I: In deze variant wordt de Algemene kinderbijslagwet (AKW) geïntegreerd in de wet op het kindgebonden budget (WKB). De parameters (huishoudtype en-samenstelling, vermogen) blijven in de WKB in stand. Het budgettair beslag van de AKW gaat over naar de WKB en de AKW wordt afgeschaft. De voorschotsystematiek van de bestaande WKB blijft behouden.

Variant II: In deze variant wordt de AKW inkomensafhankelijk gemaakt en de WKB afgeschaft. De AKW blijft zoals deze is, maar het inkomen wordt een nieuwe parameter. Hierdoor geldt het recht op AKW niet langer voor alle ouders. Een variant hierop is in fiche 13 uitgewerkt.

#### Effect op fundamentele problematiek

##### *Problematische terugvorderingen*

97% van de terugvorderingen van toeslagen/WKB zijn het gevolg van een onjuist geschat inkomen. In variant I zal het aantal terugvorderingen toenemen omdat de doelgroep van ouders die onder een inkomensafhankelijke regeling valt hoger is dan de huidige doelgroep die WKB ontvangt. De zekerheid van de tegemoetkoming neemt daarmee ook af. Hiermee wordt de toekennings- en inkomenszekerheid verminderd. De hoogte van mogelijke terugvorderingen door het verlies van de ALO-kop neemt door deze variant niet toe of af. Afhankelijk van de keuze die binnen variant II worden gemaakt, voorschotsystematiek of niet, heeft dit een effect op de terugvorderingen en op de inkomenszekerheid.

##### *Niet gebruik*

In beide varianten moeten alle ouders zelf beoordelen of ze in aanmerking komen op basis van het inkomen en vervolgens zelf de aanvraag indienen.

##### *Complexiteit*

Er is enige mate van reductie van de complexiteit, doordat één van de twee tegemoetkomingen wegvalt. Echter: doordat de complexe(re) tegemoetkoming blijft bestaan en nu voor alle rechthebbenden geldt (doordat de eenvoudige tegemoetkoming komt te vervallen), neemt de complexiteit in absolute zin toe.

##### *Marginale druk*

De marginale druk stijgt met deze maatregel, en afhankelijk van keuzes binnen de regeling kan dit hoger of lager uitvallen. i

#### Perspectief burger

- Bijna 2 miljoen ouders ontvangen kinderbijslag, de helft (56%) van hen ontvangt ook kindgebonden budget (ca. 1 miljoen ouders, 2M020).
- Voor een groep ouders met nu alleen AKW geldt dat zij in variant I geen tegemoetkoming meer krijgen van de overheid in de kosten van kinderen. Voor het deel van de ouders dat in variant I wel recht houdt op een tegemoetkoming geldt dat de complexiteit toeneemt. In variant II neemt voor alle ouders de complexiteit toe. Voor



	<p>ouders die al WKB ontvangen, geldt dat de huidige complexiteit blijft.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De omvang van de doelgroep met een inkomensafhankelijke tegemoetkoming zal toenemen doordat meer hoge inkomens recht krijgen. Met het vervallen van het inkomensafhankelijke deel van de tegemoetkoming, neemt de inkomensonzekerheid toe.</li> <li>• De tegemoetkoming komt meer terecht bij ouders met een lager inkomen. De ouders met hogere inkomens krijgen geen of minder tegemoetkoming meer in de kosten van kinderen.</li> <li>• Meer ouders wijzigingen in hun inkomen moeten doorgeven.</li> <li>• Het aantal terugvorderingen neemt toe.</li> <li>• Een zekere en eenvoudige tegemoetkoming voor ouders verval.</li> <li>• Ouders die samenlooprechten hebben met gezinstoeslagen uit het buitenland hebben (in de meeste gevallen) nog slechts te maken met één uitvoerder. Dit is een vereenvoudiging.</li> <li>• Het stelsel wordt complexer en onzekerder. Voor alle ouders die gebruik maken van de regeling wordt inkomen belangrijk. De toekennings- en inkomenszekerheid wordt verminderd.</li> <li>• Alle ouders moeten zelf beoordelen of ze in aanmerking komen o.b.v. het inkomen en daarna zelf de aanvraag indienen. Uit onderzoek blijkt dat een reden om toeslag niet aan te vragen is de kans op hoge terugvorderingen. Niet gebruik van deze variant kan dus hoog komen te liggen.</li> <li>• Tevens kan het rechtvaardiger voelen voor de maatschappij om één inkomensafhankelijke regeling te maken, maar ook als onrechtvaardig omdat de hoge en middeninkomen niets meer krijgen.</li> </ul>
<p><b>Uitvoeringsaspecten</b></p>	<p><u>Variant I: De AKW integreren in de WKB</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is voor Dienst Toeslagen goed uitvoerbaar om het huidige kindgebonden budget, en daarmee de bijbehorende parameters en rekenregels, uit te breiden met het budget van de kinderbijslag.</li> <li>• Qua handhaving verandert er niks.</li> <li>• De impact van deze maatregel op de uitvoering (door Toeslagen) is beperkt. In algemene zin verandert de systematiek van de WKB niet, alleen de omvang van de doelgroep en de hoogte van de bedragen neemt toe. De uitdaging zit in het nieuwe proces voor eerste aanvraag/toetsing van het recht.</li> <li>• Het samenvoegen van de kindregelingen tot één regeling verbetert voor burgers de internationale uitvoerbaarheid, maar betekent voor Toeslagen dat zij in het vervolg de samenloop moeten vaststellen, de voorrang moeten bepalen en indien aan de orde moeten anticumulieren, invorderen en uitbetalen. De uitdaging zit in de aanvragen vanuit het buitenland met de bijbehorende behandelsoorten. Het is onduidelijk welke begrippen en toetsing worden aangehouden om voor Dienst Toeslagen een goede inschatting te kunnen maken hoe lang het zal duren om te implementeren en het aantal benodigde IV-dagen dat daarvoor noodzakelijk is.</li> <li>• Als voor de eerste toetsing de huidige gegevensuitwisseling met het BRP voldoende is, is dit zeer goed uitvoerbaar. Het is echter niet beschreven in het fiche hoe dit proces eruit komt te zien. Naar verwachting is implementatie binnen 2 jaar mogelijk na formalisatie van de wetgeving.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aandachtspunt hierbij is dat de SVB nu verbindingsorgaan is. Lig niet voor de hand dat SVB dat blijft.</li> </ul> <p><u>Variant II: De AKW inkomensafhankelijk maken</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze maatregel heeft een flinke impact op de uitvoering van de SVB. Van een omvangrijke doelgroep moet de huishoudsituatie bekend worden, en wijzigingen bijgehouden worden.</li> <li>• Op basis van het huishoudinkomen moet de tegemoetkoming worden vastgesteld en uitbetaald.</li> <li>• Het maandelijks uitbetalen (in plaats van kwartaal) is uitvoerbaar.</li> <li>• Het samenvoegen van de kindregelingen tot één regeling verbetert voor burgers de internationale uitvoerbaarheid. Voor de SVB betekent dit een vereenvoudiging.</li> <li>• De SVB kan verbindingsorgaan blijven.</li> <li>• Afschaffen van WKB is in principe uitvoerbaar, maar kost tenminste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten tenminste nog 5-7 jaar actief blijven voor de afwikkeling. Belangrijk is om de overgangperiode nader in kaart te brengen om te zien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk.</li> <li>• De impact van deze varianten op de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen en de SVB vergt nader onderzoek.</li> </ul>
<b>Juridische haalbaarheid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Deze stelselherziening vergt een wetswijziging.</li> <li>• De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag. De huidige (juridische) tekortkomingen in de internationale uitvoering worden opgelost, o.a. saldering, invorderen, en bevoegdheden. Er zijn daarmee geen juridische risico's meer die samenhangen met bevoegdheden in het kader van anticumulatie en terugvordering.</li> <li>• Het afschaffen van de AKW/WKB leidt tot het wegvallen van een onderdeel van de sociale zekerheid, voor zover niet in een vervangende regeling wordt voorzien. Daarom is het toepassen van een vorm van overgangsrecht aangewezen. Denk bijvoorbeeld aan uitstel van de afschaffing met een bepaalde gewenningstermijn of behoud van de AKW/WKB voor ouders die daarop op de datum van inwerkingtreding al recht hebben.</li> <li>• Hierbij moet worden meegewogen dat afschaffing van een onderdeel van de sociale zekerheid een inmenging betreft in het eigendomsrecht (o.a. artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM).</li> <li>• Ook is de verhouding van een dergelijke maatregel tot grondrechten van belang, zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het VN-Kinderrechtenverdrag en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten.</li> </ul>
<i>Effecten</i> <b>Beleidsmatige effecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualiteit en inkomenszekerheid: De tegemoetkoming sluit beter aan op de actuele financiële positie van ouders dan het huidige stelsel van kindregelingen. Voor alle ouders die gebruik maken van de regeling wordt inkomen belangrijk. De inkomenszekerheid wordt verminderd. Variant I zorgt voor meer tijdigheid omdat de AKW per kwartaal (achteraf) wordt uitbetaald. De tijdigheid van variant II</li> </ul>

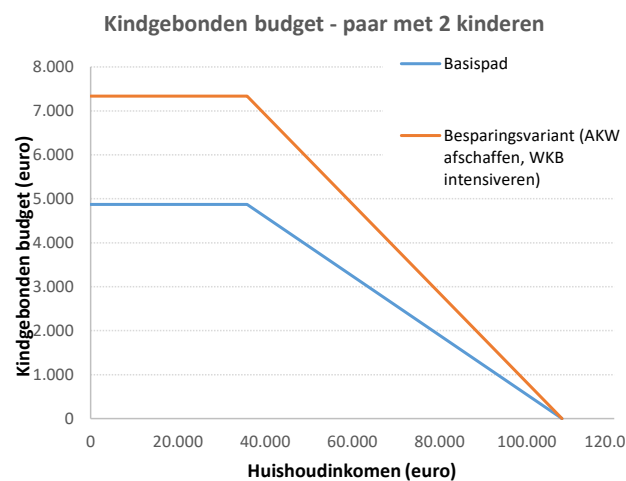
	<p>hangt af inkomensbron en -begrip (T-2, Polisadministratie, huidig inkomensbegrip TSL) dat wordt gekozen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Gerichtheid:</b> Deze maatregel biedt gerichtere inkomensondersteuning aan ouders.</li> <li>• Er wordt niet meer voldaan aan het huidige beleidsdoel om alle huishoudens met kinderen financieel te ondersteunen voor de kosten die ze maken. Daarnaast bestaat met deze maatregel het risico dat het draagvlak onder de sociale zekerheid afneemt onder ouders met een hoger inkomen, die geen of deels recht hebben op WKB. De sociale zekerheid is er niet meer voor iedereen.</li> <li>• Het bestedingsverschil tussen gezinnen met een lager/middeninkomen en gezinnen met een hoger inkomen wordt verkleind.</li> <li>• Het kindgebonden budget stijgt bij variant I voor middeninkomens en hogere inkomens. Ook zorgt de verhoging van het kindgebonden budget bij variant I ervoor dat het bereik van het kindgebonden budget verder doorloopt en ook hogere inkomens recht krijgen op WKB. Hierdoor krijgen meer huishoudens met een hoog inkomen recht op WKB.</li> <li>• Ouders kunnen beter in hun bestaansminimum voorzien.</li> <li>• Terugvorderingen en niet-gebruik kunnen toenemen.</li> <li>• Een nieuwe groep hogere inkomens zal recht krijgen op het kindgebonden budget. Het effect op de marginale druk stijgt voor deze nieuwe groep met 6,75%. Er kan hierdoor een licht negatief effect op het arbeidsmarktaanbod ontstaan. Het is binnen het huidige vormgeving van de WKB (variant I) mogelijk om deze nieuwe instroom te beperken door het kindgebonden budget steiler af te bouwen. Dit verhoogt echter de marginale druk voor de groep op het afbouwpad.</li> </ul>
<b>Inkomens- en arbeidsmarkteffecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indien het bedrag voor de AKW wordt verlaagd naar nul en de WKB budgetneutraal wordt verhoogd, heeft dit positieve inkomenseffecten voor huishoudens met een lager inkomen en negatieve inkomenseffecten voor huishoudens met een hoger inkomen.</li> <li>• De armoede onder personen en onder kinderen daalt met respectievelijk -0,2%-punt en -0,6%-punt (zie bijlage).</li> </ul>
<b>Budgettaire effect</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De opties kunnen zowel als intensivering, ombuiging als budgetneutraal worden vormgegeven. Ingeval de keuze wordt gemaakt voor een budgetneutrale vormgeving, is er geen budgettaire impact.</li> <li>• Door een verhoging van de maximale WKB-bedragen krijgen meer hoge inkomens recht op WKB. Het is mogelijk om deze nieuwe instroom te beperken door steiler af te bouwen, dit verhoogt de marginale druk voor de inkomens op het afbouwpad.</li> <li>• Een mogelijke vormgeving van de besparingsvariant is om de AKW af te schaffen en de groep die nu alleen recht heeft op AKW (i.e. vanwege de hoogte van het inkomen en/of vermogen geen recht op WKB) geen tegemoetkoming voor kinderen meer te verstrekken. Het resterende budgettaire AKW-beslag wordt inkomensafhankelijk en beschikbaar voor de huidige WKB-populatie. <sup>5</sup> Zie figuur 1</li> </ul>

<sup>5</sup> Een deel van de AKW-opbrengst wordt in deze variant in de WKB geïntensiveerd. Hierdoor nemen de maximale WKB-kindbedragen toe en zou er in principe tot een hoger inkomen recht op WKB ontstaan omdat het inkomensafbouwpad verschuift. Voor deze variant is echter als uitgangspunt gehanteerd dat het afbouwpad op hetzelfde punt blijft eindigen (zodat de huidige populatie die alleen recht heeft op AKW i.v.m. hoogte van het

hieronder voor een indicatie van de vormgeving van de besparingsvariant.

- In dat geval wordt aan de ouders van gemiddeld circa 43% van de kinderen geen kindregeling meer uitgekeerd, hetgeen gepaard gaat met een budgettaire opbrengst van structureel circa € 2 miljard op jaarbasis.

Figuur 1: Indicatie vormgeving besparingsvariant (AKW afschaffen, opbrengst deels herinvesteren in WKB) afhankelijk van het aantal kinderen en de leeftijd van kinderen.



#### **AKW budget over alle kindbedragen WKB verdelen (budgetneutraal)**

Tabel 1 laat de inkomenseffecten zien indien per 1 januari 2024 alle kindbedragen van de WKB worden verhoogd met 2.157 euro per kind per jaar. De AKW gaat naar nul.

- Voor dit fiche zijn de inkomenseffecten voor 2024 berekend<sup>6</sup>. Dit is een indicatie van mogelijke effecten. In de berekening van de inkomenseffecten wordt bij de verlaging van de AKW naar nul en de verhoging van de WKB reeds rekening gehouden met de afbouw van de WKB in 2025 en 2026 in het basispad.
- Omdat de inkomensafhankelijkheid toeneemt, hebben de lagere inkomensgroepen (met effect) een positief inkomenseffect. Het hoogste inkomenskintiel (met effect) heeft een negatief inkomenseffect. Deze laatste groep krijgt geen AKW meer en krijgt geen of maar een beperkt bedrag aan kindgebonden budget vanwege de inkomensafhankelijke afbouw daarvan. Desondanks is hun negatieve inkomenseffect in procenten beperkt, omdat het AKW bedrag een relatief klein deel van hun totale inkomen betreft.
- Er zullen fors meer ouders met een hoger inkomen aanspraak maken op WKB die dat nu nog niet ontvangen, dit verhoogt voor de nieuwe groep de marginale druk (met 6,75%).

inkomen/vermogen, wordt uitgesloten), hetgeen betekent dat het afbouwpad steiler wordt en de marginale druk voor de inkomens op het afbouwpad stijgt.

<sup>6</sup> De meest recente raming van het CPB bevat een macro-economische update t/m 2024. De variant zal in werkelijkheid een later invoerjaar hebben dan 2024, dit kan leiden tot (beperkt) andere inkomenseffecten. Waarbij de richting en de orde grootte van het effect naar verwachting in lijn is met dit fiche.

- Tabel 3 laat de spreiding zien. Niet alleen binnen de laagste inkomensgroep heeft 6% een positief inkomenseffect tussen de 2 en 5%, dat geldt ook voor de tweede en derde inkomensgroep.
- Het aandeel personen en kinderen in armoede is respectievelijk 4,9% en 5,3% in 2024 indien de afbouw van de WKB in 2025 en 2026 direct in 2024 was doorgevoerd. Dit is bovenop de verhogingen van de WKB zoals besloten in de begroting 2024 en na de aangenomen amendementen. De variant uit dit fiche leidt tot een afname van het aandeel personen en kinderen in armoede met respectievelijk -0,2%-punt en -0,6%-punt.

Tabel 1: inkomenseffecten voor huishoudens met effect (met kinderen) in 2024

Inkomensgroep	Inkomenseffect (huishoudens met effect)	Totaal aantal huishoudens	Aantal huishoudens met effect
Inkomensgroep			
<b>1e (&lt;=111% WML)</b>	2,4%	1.554.147	180.391
<b>2e (111-176% WML)</b>	1,6%	1.553.863	157.554
<b>3e (176-268% WML)</b>	1,5%	1.553.039	318.384
<b>4e (268-394% WML)</b>	0,9%	1.554.127	487.012
<b>5e (&gt;394% WML)</b>	-1,1%	1.553.055	585.333
Inkomensbron			
<b>Werkenden</b>	0,8%	5.026.415	1.589.055
<b>Uitkeringsgerechtigden</b>	2,2%	614.071	126.176
<b>Gepensioneerden</b>	-	1.988.886	-
Huishoudtype			
<b>Tweeverdieners</b>	0,7%	3.918.120	1.297.089
<b>Alleenstaanden</b>	1,2%	3.546.188	333.795
<b>Alleenverdieners</b>	1,3%	303.924	97.791
Kinderen			
<b>Huishoudens met kinderen</b>	0,8%	1.724.552	1.724.552
<b>Huishoudens zonder kinderen</b>	-	4.077.722	-
Alle huishoudens	0,8%	7.768.232	1.728.675

Tabel 2: Mediane inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens in 2024

Inkomenseffecten voorbeeldhuishoudens	
<i>Actieven:</i>	
Alleenverdiener met kinderen	
modaal	4,5%
2 x modaal	3,2%
Tweeverdieners	
modaal + ½ x modaal met kinderen	3,0%
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	2,3%
2½ x modaal + modaal met kinderen	-0,7%
modaal + modaal zonder kinderen	0,0%

2 x modaal + modaal zonder kinderen	0,0%
Alleenstaande ouder	
minimumloon	4,7%
modaal	3,8%
<i>Inactieven:</i>	
Sociale minima	
paar met kinderen	6,0%
alleenstaande	0,0%
alleenstaande ouder	6,6%

Tabel 3: inkomenseffecten alle huishoudens.

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aandeel
<b>Inkomensgroepen</b>										
1e (<=111% WML)	1%	0%	0%	88%	3%	6%	1%	100%	0,0%	20%
2e (111-176% WML)	1%	1%	0%	90%	5%	4%	0%	100%	0,0%	20%
3e (176-269% WML)	1%	2%	0%	79%	11%	6%	0%	100%	0,0%	20%
4e (269-397% WML)	1%	3%	3%	69%	18%	6%	0%	100%	0,0%	20%
5e (>397% WML)	1%	7%	18%	62%	11%	2%	0%	100%	0,0%	20%
<b>Inkomensbron<sup>1</sup></b>										
werkenden	1%	4%	6%	68%	14%	6%	0%	100%	0,0%	65%
uitkeringsontvangers	2%	0%	0%	79%	6%	9%	3%	100%	0,0%	8%
gepensioneerden	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	26%
<b>Huishoudtype</b>										
tweeverdieners	1%	4%	8%	67%	14%	6%	0%	100%	0,0%	50%
alleenstaanden	1%	1%	0%	91%	5%	3%	0%	100%	0,0%	46%
alleenverdieners	2%	3%	3%	68%	13%	10%	2%	100%	0,0%	4%
<b>Kinderen<sup>2</sup></b>										
met kinderen	4%	11%	19%	0%	43%	21%	2%	100%	0,8%	22%
zonder kinderen	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0,0%	53%
<b>Alle huishoudens</b>	1%	2%	4%	78%	10%	5%	0%	100%	0,0%	100%

## Stelselherziening kindregelingen

### **Omschrijving maatregel 2b: Samenvoegen WKB met de kinderbijslag in één nieuwe kindregeling met basisbedrag en inkomensafhankelijk bedrag;**

De WKB en de AKW worden afgeschaft. Er komt 1 integrale regeling die bestaat uit een basisdeel dat inkomensafhankelijk is en een inkomensafhankelijk deel. Alle ouders met minderjarige kinderen maken aanspraak op het basisbedrag (cf. huidige AKW en afhankelijk van de leeftijd van het kind). Inkomen, vermogen en huishoudtype spelen voor dit basisbedrag geen rol. Elementen in de huidige AKW, zoals de verdubbeling van het bedrag voor kinderen bijvoorbeeld die intensieve zorg nodig hebben en het extra bedrag aan toeslag, worden in de regeling en in dit fiche voor nu buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast bestaat de regeling uit een inkomensafhankelijk deel waar ouders, die aan de voorwaarden voldoen, aanspraak op kunnen maken. De ouder die basisbedrag ontvangt, ontvangt deze aanvulling automatisch. Dit is zoals nu voor de meeste ouders. De huishoudsamenstelling, het huishoudtype, inkomen en vermogen van het huishouden kunnen bepalend zijn voor het recht en de hoogte van deze aanvulling. Hierin zijn keuzes te maken en is eventueel een vereenvoudiging mogelijk, zoals het schrappen van het vermogensgrens, een ander partner/ouderbegrip, het schrappen van de Alo-kop. Vergelijkbaar met het huidige kindgebonden budget kan voor een inkomensafbouw grens voor alleenstaanden en paren worden gekozen waarna een afbouwpercentage geldt.

De bevordering en aanvraag verloopt vergelijkbaar met de huidige situatie, zoals in de kinderbijslag. Na vaststelling van het basisbedrag wordt automatisch het recht op, en de hoogte van het inkomensafhankelijke deel vastgesteld. Hiervoor zijn meerdere varianten mogelijk waarbinnen keuzes te maken zijn in:

(1) Aansluiten bij de huidige Awir-systematiek: inkomensbegrip en voorschotsystematiek van toeslagen (huidige WKB met basisbedrag). Hierin zijn ook keuzes te maken waarin gebruik wordt gemaakt van T-2 (met vangnet), zie fiche 18, en/of (intensiever) gebruik van de Polisadministratie, zie fiche 17.

(2) Aansluiten bij de systematiek in de sociale zekerheid: basisbedrag conform de huidige AKW met een inkomensafhankelijke toelage op basis van inkomensgegevens uit de Polisadministratie en inkomensgegevens van burgers. Ook hier kan gekozen worden voor een ander inkomensbegrip en -bron, bijvoorbeeld de Basisregistratie Inkomens/T-2 (met vangnet).

Variant I: De regeling wordt gebaseerd op de Awir-systematiek en het basisdeel wordt als het ware een vaste voet binnen het huidige kindgebonden budget. De meeste ouders hoeven geen aanvraag te doen. Vaststelling van het recht vindt plaats conform de huidige vaststelling van het recht op AKW. De huidige toeslagensystematiek van voorschieten op basis van een jaarinkomen blijft in stand.

Variant II: De regeling wordt gebaseerd op de huidige systematiek binnen de sociale zekerheid. Er vindt een aanvraag plaats.<sup>7</sup> Vaststelling van het recht vindt plaats conform de huidige vaststelling van het recht op AKW. Voor wat betreft de aanvraag voor het inkomensafhankelijke deel, vindt voor een deel van de ouders geautomatiseerd om de drie maanden een check plaats op de Polisadministratie, zodat een wijziging tijdig verwerkt kan worden en een eventuele terugvordering kan worden voorkomen. Deze ouders hoeven bij een inkomensverandering niet langer wijzigingen in hun inkomen uit loon of uitkering door te geven. Voor de inkomensvaststelling van ouders die (deels) als zelfstandige werken, ouders die (deels) in het buitenland werken, of die veel wisselingen hebben in inkomen biedt de Polisadministratie geen sluitend beeld. Deze groep is in omvang circa 35% (675.000 huishoudens)<sup>8</sup>. Voor hen zal aangepaste dienstverlening moeten worden ontwikkeld om hen te ondersteunen in het zelf aanvragen van een inkomensafhankelijke toeslag.

<sup>7</sup> In de verdere uitwerking kan onderzocht worden of een ambtshalve toekenning mogelijk is.

<sup>8</sup> Evaluatie Awir, Uitvoering en dienstverlening toeslagen, november 2022 (pagina 99).

Binnen de regeling wordt aan huishoudens maandelijks het basisbedrag en eventuele toelage als één bedrag uitbetaald. Hoewel het basisbedrag vaststaat, heeft de maandelijks uitbetaling in variant I het karakter van een voorschot en in variant II voor een deel van de populatie het karakter van een voorschot. Dit omdat (vaak) pas na afloop de toelage definitief kan worden vastgesteld, tenzij binnen de varianten voor een T-2 systematiek wordt gekozen. Echter, deze variant biedt geen zekerheid binnen de actualiteit. Er gaat één wettelijke regime gelden. Begrippen worden geharmoniseerd, o.a. partnerbegrip, en dezelfde toekenningssystematiek wordt gehanteerd. De ouder ontvangt één (gespecificeerde) beschikking en één betaling.

**Effect op fundamentele problematiek**

*Problematische terugvorderingen*

Het effect op het aantal terugvorderingen is afhankelijk van de hoogte van het inkomensafhankelijke deel. Hoe groter het inkomensafhankelijke deel, des te minder sprake is van terugvorderingen als gevolg van mutaties in inkomen. Van het aantal WKB-terugvorderingen komt 97% voort uit inkomensveranderingen. Hierbij is het van belang op te merken dat de hoge (> € 1.000) invorderingen met name door vermogen en huishoudtype (alleenstaande ouderkop) worden veroorzaakt; als deze twee onderdelen een rol blijven spelen bij de hoogte van het inkomensafhankelijke deel, dan blijven blijft het probleem van hoge terugvorderingen bestaan.

Variant I: De problematiek rondom terugvorderingen neemt niet af omdat de systematiek van voorschieten op basis van een jaarinkomen in stand blijft. De onzekerheid blijft bestaan.

Variant II: Er zullen verrekeningen plaatsvinden waardoor de maandelijks toelage voor meer burgers (per maand) zal verschillen (afhankelijk van de gekozen bandbreedte). Dit kan leiden tot meer onzekerheid over de het recht en de hoogte van de tegemoetkoming die men per maand ontvangt. Wisselingen in het bedrag en terugvorderingen/nabetalingen worden kleiner door de tegemoetkoming per maand vast te stellen en hierbij meer aan te sluiten op actuele inkomensgegevens. De onzekerheid in het huidige stelsel over de jaarlijkse vaststelling verdwijnt voor een deel van de burgers en maakt plaats voor de maandelijks vaststelling (maar met kans op verrekeningen). Op basis van het vastgestelde inkomen uit de BRI wordt achteraf (twee jaar later) nog een check op het jaarinkomen gedaan. Dit kan dan nog leiden tot een herziening en evt. een terugvordering, maar die kans is kleiner dan in de huidige situatie. Voor ouders die (deels) als zelfstandige werken of wisselend inkomens hebben (circa 1/3 van de populatie), kunnen de terugvorderingen bovendien nog steeds groot zijn.

*Niet-gebruik*

Niet-gebruik van het inkomensafhankelijke deel vermindert mogelijk. Door de regelingen te combineren en het werken met een vaste voet heeft de uitvoerder iedere ouder in beeld.

*Complexiteit*

Doordat er één uitvoerder is, neemt de complexiteit voor alle burgers en uitvoerders af. In variant 2 neemt de complexiteit specifiek voor mensen met vaste inkomsten uit loondienst af. Daarentegen is er voor deze populatie in de huidige systematiek over het algemeen geen probleem in het schatten van het jaarinkomen. Voor mensen



	<p>met een wisselend inkomen uit zelfstandigheid blijft de complexiteit gelijk.</p> <p><i>Marginale druk</i> Het effect op de marginale druk is afhankelijk van de invulling van de regeling, o.a. de inkomensgrenzen en afbouwpaden. Dit wordt nader bepaald.</p>
<b>Perspectief burger</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het samenvoegen van twee verschillende kindregelingen in één regeling zal de administratieve last voor burgers verminderen, omdat ze nog met één loket te maken hebben.</li> <li>• Bij internationale gevallen wordt de juridische borging en uitvoering door één uitvoerder van de regeling eenvoudiger omdat er in Nederland één stelsel voor tegemoetkomingen voor ouders ontstaat (voorbehoud is kinderopvang). Ouders kunnen terecht bij één loket en daardoor voor burgers begrijpelijker (geen verrekeningen tussen gezinsbijslagen op grond van de AKW en WKB). De problematiek met de niet beschikbare of niet tijdige beschikbaarheid van buitenlandse inkomens- en partnergegevens blijft.</li> </ul> <p>Variant I:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Burgers zullen, net als nu, wijzigingen in inkomen en huishoudsituatie tijdig moeten blijven doorgeven om terugvorderingen te voorkomen.</li> </ul> <p>Variant II:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het risico op terugvorderingen als gevolg van inkomen daalt; de hoogte van de terugvorderingen daalt, het risico op terugvorderingen als gevolg van vermogen en/of huishoudtype blijven gelijk.</li> <li>• Burgers die enkel inkomsten ontvangen uit loondienst hoeven niet langer inkomen of inkomenswijzigingen door te geven of een inschatting te maken van aftrekposten. Voor deze groep wordt er minder van het doenvermogen gevraagd. Het is echter de vraag of in het huidige systeem de grootste problemen bij deze groep zitten.</li> <li>• Voor huishoudens met daarin een ZZP-er en/of ondernemer wordt het stelsel niet makkelijker dan het huidige stelsel, zij zullen nog steeds hun inkomen moeten schatten.</li> <li>• De toeslag zal maandelijks (kunnen) fluctueren en het aantal brieven dat naar ouders wordt gestuurd als er vaak wijzigingen kan groot zijn. Dit is onder andere afhankelijk van inrichtingskeuzes, zoals het hanteren van marges en zijn keuzes te maken om het aantal wijzigingen en brieven te beperken.</li> <li>• Voorliggend scenario heeft voor een groot deel van de mensen een positief effect op de doenlijkheid: het aantal acties wordt voor hen drastisch verlaagd en zij hoeven alleen bij de aanvraag iets te doen. Wijzigingen in de situatie worden automatisch verwerkt.<sup>9</sup> De maatregel is begrijpelijk voor burgers omdat beide toeslagen nu ondergebracht zijn bij één instantie.</li> <li>• De kans op terugvorderingen blijft. Het gevoel van rechtvaardigheid is hoog bij deze maatregel.</li> </ul>
<b>Uitvoeringsaspecten</b>	<p>Na wetswijziging waarvoor een tijdsduur aangehouden wordt van minimaal 2 jaar, is zeker minimaal 2 jaar nodig voor de invoering,</p>

<sup>9</sup> Rapportage toeslagen en doenvermogen -Dijksterhuis & van Baaren - Ministerie van Financiën (2020)

mede gezien de IV. Randvoorwaarde hierbij is dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij bestaande processen en systemen.

- Bij internationale gevallen is één regeling eenvoudiger voor de uitvoering en het bieden van dienstverlening. Het uitbetalen, terugvorderen en de dienstverlening wordt door één uitvoerder gedaan. De uitvoerder beschikt over het gehele dossier, wat het dienstverleningsproces (nationaal en internationaal) en het proces voor bezwaar, beroep en klachten vereenvoudigt. Het bezwaar- en beroepsproces wordt overzichtelijker, omdat er maar één partij mee gemoeid is.
- Internationale uitvoering onder één wetgeving (socialezekerheidswetgeving) lost de huidige juridische bevoegdheidskwestie uit het huidige stelsel (terugvorderen, verrekenen, betalen) op. De beperkte beschikbaarheid van gegevens wordt opgelost door een integrale regeling.
- Uitvoering door één organisatie brengt meer eenvoud in het contact tussen ouder en uitvoering. Voordeel voor de uitvoering is dat de uitvoerder het proces geheel in eigen hand heeft en minder afhankelijk is van processen van een andere uitvoerder.

#### Variant I:

- Het is voor Dienst Toeslagen goed uitvoerbaar om het huidige kindgebonden budget (en daarmee de bijbehorende parameters en rekenregels) uit te breiden met het budget van de kinderbijslag. Nader onderzoek is nodig om een inschatting te maken wanneer één kindregeling bij Toeslagen geïmplementeerd kan worden. Toeslagen zal zelf verantwoordelijk worden voor de export/samenloop. Dit is een proces, dat nu nog door de SVB wordt uitgevoerd. Expertise op dit terrein zal moeten worden opgebouwd.
- Het is voor Toeslagen (nog) niet mogelijk om een inschatting te maken welke impact dit heeft, wat de kosten zijn, hoe veel IV-dagen dit gaat kosten en in welke termijn dit gehele proces is te implementeren. Daarvoor is extra onderzoek nodig.
- Het is echter voor Dienst Toeslagen niet nieuw om een groot proces in te richten met veel gegevensuitwisseling, eerste aanvragen en het inrichten van nieuwe (IV-) processen. Tevens is het verlenen van extra dienstverlening en maatwerk leveren waar nodig één van de speerpunten van het huidige beleid.
- De vaststelling van het recht, het bepalen van samenloop van zowel de het basisbedrag als het inkomensafhankelijke deel met internationale rechten en het verrekenen van buitenlands rechten is geen staande uitvoeringspraktijk voor Toeslagen. Het is echter niet in te schatten hoe veel tijd dit gaat kosten om te implementeren.
- Doelgroep wordt mogelijk groter, maar niet complexer in de handhaving.

#### Variant II:

- De SVB acht het voorstel uitvoerbaar. Het invoeren van een integrale kindregeling kan aanzienlijke uitvoeringsconsequenties hebben. Het vergt een uitbreiding en mogelijk aanpassing van processen en systemen, het opzetten en uitbreiden van gegevensuitwisseling en een uitbreiding van capaciteit. De uitvoeringskosten zullen toenemen.
- Afschaffen van is mogelijk maar kost ten minste 2 jaar voorbereidingstijd en systemen moeten tenminste nog 5-7 jaar

	<p>actief blijven voor de afwikkeling. Belangrijk is om de overgangperiode nader in kaart te brengen om te bezien welke gevolgen dit met zich meebrengt voor de uitvoering. Toeslagjaren die nog niet definitief zijn vastgesteld kunnen dan nog enkele jaren worden herzien en tegen alle beschikkingen is nog bezwaar en beroep mogelijk.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelgroep van het inkomensafhankelijke deel van de kindregeling is groot (1.3 miljoen huishoudens). Binnen de sociale zekerheid is ervaring met het inrichten van de gegevensuitwisseling, de IV en de werkprocessen in de dienstverlening. Dit gebeurt binnen de SVB maar op een kleinere schaal en voor een andere doelgroep.</li> <li>• Er moet een nieuw proces worden ingericht op basis van deze systematiek voor burgers die niet m.b.v. de Polisadministratie geholpen kunnen worden (675.000 huishoudens).</li> <li>• De Polisadministratie zal meer worden geraadpleegd. Hier zijn verschillende mogelijkheden voor de inrichting. Waarschijnlijk leidt de nieuwe tegemoetkoming tot meer interactie.</li> </ul>
<p><b>Juridische haalbaarheid</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dit vergt een wijziging van de Algemene kinderbijslagwet (AKW) en de Wet op het kindgebonden budget.</li> <li>• De regeling blijft een exporteerbare gezinsbijslag. De huidige (juridische) tekortkomingen in de internationale uitvoering worden opgelost (saldering, invorderen, en bevoegdheden). Er zijn daarmee geen juridische risico's meer die samenhangen met bevoegdheden in het kader van anticumulatie en terugvordering.</li> </ul> <p>Variant 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De inkomensvaststelling voor mensen in loondienst en voor mensen met inkomen uit zelfstandigheid, voldoet aan het gelijkheidsbeginsel, mits passend juridisch geborgd.</li> </ul>
<p><b>Beleidsmatige effecten</b></p>	<p><u>Actualiteit en inkomenszekerheid:</u><sup>10</sup></p> <p>Variant I: Gezien de huidige toeslagensystematiek wordt gevolgd, wordt de gehele bijdrage maandelijks voorgeschoten waardoor de tijdigheid toeneemt t.o.v. de huidige situatie.</p> <p>Variant II: Met een uitbetaling per maand is de betaling actueler voor die huishoudens waarvoor gebruik kan worden gemaakt van de Polisadministratie. Met een uitbetaling per maand is de kans groter dat de tegemoetkoming niet direct wordt besteed aan de kinderen, waardoor geen apart potje meer is. Dit wordt onderdeel van de maandelijks uitgaven, zoals eerder onderzoek door de Beleidsonderzoekers naar het gebruik van het kindgebonden budget laat zien.<sup>11</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Gerichtheid:</u><sup>12</sup></li> </ul> <p>Een overgang naar een nieuwe regeling en mogelijk een ander inkomensbegrip gaat gepaard met verschillen in gerichtheid ten opzichte van het huidige stelsel. Net als in het huidige stelsel geldt hierbij dat hoe groter het inkomensafhankelijke deel, des te eenvoudiger voor ouders en uitvoering, maar de gerichtheid aan lage- en middeninkomens en de doeltreffendheid van de regeling neemt hiermee af.</p>

<sup>10</sup> De mate waarin de (hoogte van de) toeslag aansluit op de actuele financiële situatie.

<sup>11</sup> Kamerstukken II, 2018/19, 30 982, nr. 46

<sup>12</sup> De mate waarin de toeslag terecht komt bij mensen die het (het meest) nodig hebben

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De doelstellingen van het huidige stelsel blijven overeind, namelijk gericht huishoudens financieel te ondersteunen als ook de doelstellingen van de inkomensonafhankelijke component.</li> <li>• De problematiek van het huidige stelsel voor specifieke situaties en huishoudens wordt deels opgelost (met name voor de buitenlandgevallen).</li> <li>• Het effect op de <u>marginale druk</u> wordt door de wijze waarop de regeling wordt ingevuld (inkomensgrenzen en afbouwpaden) bepaalt.</li> </ul>
<b>Inkomens- en arbeidsmarkteffecten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aangezien in dit fiche de bedragen niet zijn aangepast, zijn er geen inkomenseffecten voorhanden. Dit hangt af van de vormgeving.</li> </ul>
<b>Budgettair effect</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De opties kunnen zowel als intensivering, ombuiging als budgetneutraal worden vormgegeven. Ingeval de keuze voor een budgetneutrale vormgeving is er geen impact op de programmagelden.</li> <li>• De impact van deze maatregel op de uitvoeringskosten van de Dienst Toeslagen en de SVB vergt nader onderzoek.</li> </ul>