

Onderzoek herallocatie middelen artikel 10 Tegemoetkoming Ouders

De effecten van een evenwichtiger herverdelen van de tegemoetkomingen in de kosten van kinderen

1. Inleiding

Op 14 december 2018 is de beleidsdoorlichting van artikel 10 Tegemoetkoming Ouders voorzien van een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer aangeboden. In de beleidsdoorlichting is onderzoek gedaan naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de kinderbijslag (AKW) en het kindgebonden budget (WKB) over de periode 2013-2017.

De kabinetsreactie noemt als meest opvallende bevindingen:

1. dat de kostendekkendheid van het stelsel van kinderbijslag en kindgebonden budget verschilt voor gegeven inkomensgroepen, naar gelang leeftijd of aantal kinderen in het gezin. De kostendekkendheid voor alleenstaande ouders met een laag inkomen is hoger dan bij paren met een vergelijkbaar inkomen en is hoger dan de feitelijke uitgaven aan kinderen en
2. de voorwaarden in de kinderbijslag aan 16- en 17-jarigen kunnen vragen oproepen in een regeling die verder inkomensafhankelijk is; te weten de bijverdiengrens en het verlies van het recht op tegemoetkomingen wanneer het kind gaat studeren aan het hoger onderwijs.

In de kabinetsreactie is aangegeven dat het kabinet – naast de reeds in het regeerakkoord opgenomen intensiveringen voor de kinderbijslag en het kindgebonden budget – op basis van de beleidsdoorlichting geen aanleiding ziet om per saldo te bezuinigen of verder te intensiveren. De bevindingen geven wel aanleiding tot nader onderzoek naar kostendekkendheid van de regelingen voor verschillende groepen. Deze analyse gaat hierop in.

Box 1: Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming Ouders

“Hogere tegemoetkomingen voor bijvoorbeeld (bijverdienende of studerende) 16- en 17-jarige kinderen passen beter in het stelsel. Daar kan bijvoorbeeld een lagere tegemoetkoming voor alleenstaande ouders met één of twee kinderen tegenover staan, omdat zij méér ontvangen dan de kosten van kinderen, of een lagere tegemoetkoming voor kleine gezinnen. Dit vereist een zorgvuldige afweging. De (inkomens)effecten voor de verschillende (doel)groepen, inclusief de gevolgen voor het risico dat kinderen opgroeien in armoede vereist nader onderzoek en zal in beeld moeten zijn om daarin mee te kunnen wegen.”

(...)

“Deze groep alleenstaande ouders krijgt nu gemiddeld méér vergoed dan de kosten van kinderen. Recente cijfers over armoede onder kinderen laten echter ook een verhoogde kwetsbaarheid zien onder eenoudergezinnen, die wordt versterkt als het gaat om een groot gezin. Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid vraagt nadere studie, onder meer naar de bredere effecten op de inkomenspositie.”¹

Na een korte beschrijving van de systematiek van de tegemoetkomingen en de verschillende onderscheiden doelgroepen (hoofdstuk 2), wordt in hoofdstuk 3 gekeken naar de relatie met het risico op armoede. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies. Tot slot worden er scenario's beschreven die, in lijn met de conclusies, kunnen bijdragen aan een evenwichtiger stelsel van tegemoetkomingen.

¹ Uit: Kabinetsreactie beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming Ouders

2. Het stelsel van tegemoetkomingen

Het stelsel van tegemoetkomingen voor ouders kent een generiek deel, de kinderbijslag voor alle gezinnen met oplopende bedragen naar leeftijd (3 categorieën) en een specifiek deel, het kindgebonden budget, voor lagere en middeninkomens. Beide regelingen beogen ouders een tegemoetkoming te geven in de kosten van hun kinderen en het bevorderen van de ontplooiingskansen.

2.1 Kinderbijslag als basisvoorziening

De kinderbijslag is een relatief eenvoudige regeling, die ouders die wonen of werken in Nederland een tegemoetkoming geeft in de kosten van hun kinderen tot 18 jaar². De kinderbijslag is inkomensafhankelijk en kent de volgende vormgeving:

- Er zijn drie leeftijdscategorieën met oplopende bedragen: 0-6 jaar, 6-12 jaar en 12-18 jaar, vanuit de veronderstelling dat kinderen meer kosten naarmate ze ouder worden.
- Aan 16- en 17-jarige kinderen wordt de eis gesteld dat zij niet méér verdienen dan de bijverdiengrens (€1.296 per kwartaal). Daarnaast vervalt het recht op kinderbijslag indien kinderen studeren aan het hoger onderwijs, omdat zij vanaf dat moment een zelfstandig recht op studiefinanciering hebben.

2.2 Kindgebonden budget: aanvullende voorziening voor lagere en middeninkomens

Het kindgebonden budget is een extra tegemoetkoming in de kosten van kinderen voor ouders met een lager of middeninkomen:

- De bijdrage loopt op naarmate het kind ouder wordt. De drie leeftijdscategorieën wijken af van die van de kinderbijslag: 0-12 jaar, 12-16 jaar en 16-18 jaar.
- De bijdrage is het hoogst voor het eerste kind en iets lager voor het tweede kind (circa -10%) vanuit de veronderstelling dat een extra kind in het gezin niet hetzelfde extra kost als het eerste kind. Vanaf het 3^e kind is de WKB-tegemoetkoming circa een kwart van het 1^e en 2^e kindbedrag.³
- Tot slot is de huishoudsituatie relevant: leeft men als paar (fiscaal partners) of alleenstaande.

2.3 Extra ondersteuning voor alleenstaande ouders: de ALO-kop

Een alleenstaande ouder die recht heeft op kindgebonden budget krijgt een extra bedrag, de alleenstaande ouderkop (ALO-kop). De ALO-kop is ingevoerd in 2015 en hangt samen met het afschaffen van de alleenstaande-oudernorm (20% aanvulling) in de bijstand. De politieke wens om de koopkracht van deze ouders op peil te houden heeft geleid tot de huidige hoogte van de ALO-kop. Uit de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen blijkt dat de afschaffing van de alleenstaande-oudernorm een terugval in het inkomen voorkomt bij werkhervatting vanuit de bijstand, de zogenaamde "armoedeval". Hiermee is een drempel weggenomen voor alleenstaande ouders met een minimumuitkering om te gaan werken. Dit is van belang omdat werk voor alleenstaanden een belangrijk middel is om het risico op armoede te verkleinen. Circa 6 op de 10 alleenstaande ouders die kindgebonden budget ontvangen verdienen niet meer dan het wettelijk minimumloon (WML, rond de €20.000), de afbouwgrens van het kindgebonden budget.

² In bijzondere situaties kan er recht op dubbele kinderbijslag bestaan; die regelingen hebben een eigen -specifiek- doel en blijven voor de scope van deze analyse buiten beschouwing

³ De totale kostendekkendheid daalt in beperkte mate bij het 3^e kind. Vermoedelijk komt dat doordat de AKW een vast bedrag per kind is. Zeker bij lagere inkomens maakt dit een groot deel uit van de inkomensondersteuning.

Box 2: Alleenstaande-oudernorm in de bijstand en de ALO-kop

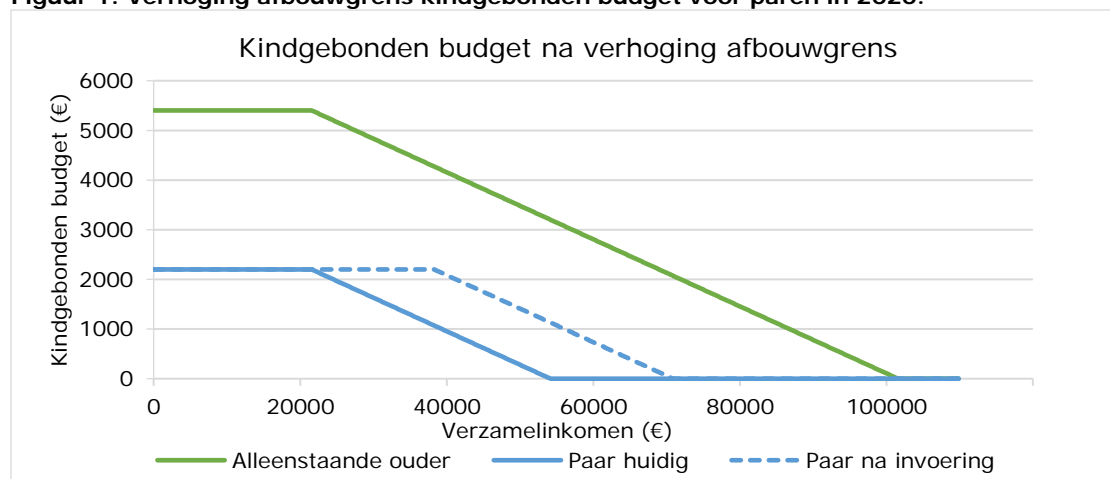
Vóór de invoering van de ALO-kop (tot 2015) kreeg de bijstandsgerechtigde alleenstaande ouder (72.000 in 2017) een 20% aanvulling op de bijstand; met de Wet hervorming kindregelingen is deze inkomensondersteuning overgeheveld naar het inkomensafhankelijke kindgebonden budget, als een extra bedrag voor alleenstaande ouders, ongeacht of deze bijstandsgerechtigd zijn of niet: de ALO-kop (momenteel circa €3100 per jaar). Daarmee blijft deze inkomensondersteuning behouden bij de overgang van bijstand naar werk tegen een minimumloon. Hierdoor is het lonender dan voorheen om te gaan werken. Door de introductie van de ALO-kop ontvangen ook alleenstaande ouders met een inkomen boven het WML (circa 132.000) een hogere tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Boven het WML bouwt de WKB af met 6,75 cent per euro extra inkomen.

De alleenstaande ouderkorting, een heffingskorting van €947 - €1319 (2014), bleek niet te verzilveren door ouders met een (te) laag inkomen. Deze heffingskorting is met de introductie van de Wet hervorming kindregelingen afgeschaft.

2.4 Ophogen afbouwgrens voor paren: verdere ondersteuning van gezinnen met middeninkomens

Om ouders met middeninkomens meer te ondersteunen, verhoogt het kabinet vanaf 2020 het punt waarop de inkomensafhankelijke afbouw van het kindgebonden budget begint voor paren met €16.750. Figuur 1 laat in een voorbeeld van een gezin met 2 kinderen onder de 12 zien dat met de verhoging paren met een gezamenlijk toetsingsinkomen tussen de huidige afbouwgrens en circa €70.000 een hoger kindgebonden budget krijgen of voor het eerst in aanmerking komen voor een kindgebonden budget⁴. Bijkomend voordeel is dat dit de marginale druk verlaagt voor paren op het inkomenstraject tussen het minimumloon en een modaal inkomen. Deze verhoging geldt alleen voor paren omdat alleenstaanden, ook die met middeninkomens, al een hoger kindgebonden budget ontvangen.

Figuur 1: Verhoging afbouwgrens kindgebonden budget voor paren in 2020.



Met het opschuiven van de afbouwgrens is het systeem van tegemoetkomingen voor ouders evenwichtiger geworden. Het verschil in kostendekkendheid van de tegemoetkomingen tussen paren en alleenstaande ouders is verkleind met het opschuiven van de afbouwgrens. Tabel 1 geeft de kostendekkendheid weer voor verschillende huishoudsamenstellingen en gezinsgrootte voor (2017) en na (raming 2020) de invoering van het wetsvoorstel. In de tabel is te zien dat de kostendekkendheid voor ouderparen (tweeverdiener en alleenverdiener) zowel voor als na de invoering van het wetsvoorstel lager is dan voor alleenstaanden. Dit komt door de ALO-kop. Doordat het wetsvoorstel zich alleen richt op paren wordt dit verschil iets kleiner (cursief en vet);

⁴ Toelichting bij wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het kindgebonden budget in verband met het opschuiven van de afbouwgrens voor paren

Tabel 1: Kostendeckendheid AKW/WKB naar aantal kinderen, inkomen en huishoudsituatie voor (2017) en na verhoging voor paren (raming 2020)

	Twee-verdiener (2017)	Twee-verdiener (2020)	Alleen-verdiener (2017) ⁵	Alleen-verdiener (2020)	Alleenstaande ouder (2020)
Bijstand					
1 Kind (6-11 jaar)	84%	84%			164%
2 Kinderen (6-11 jaar)	87%	89%			132%
3 Kinderen (6-11 jaar)	86%	87%			112%
4 Kinderen (6-11 jaar)	81%	78%			105%
WML					
1 Kind (6-11 jaar)	73%	77%	76%	77%	111%
2 Kinderen (6-11 jaar)	77%	81%	80%	82%	93%
3 Kinderen (6-11 jaar)	76%	80%	78%	81%	80%
4 Kinderen (6-11 jaar)	72%	72%	74%	72%	76%
Modaal					
1 Kind (6-11 jaar)	31%	51%	37%	59%	73%
2 Kinderen (6-11 jaar)	44%	56%	52%	64%	65%
3 Kinderen (6-11 jaar)	47%	56%	55%	64%	58%
4 Kinderen (6-11 jaar)	47%	51%	54%	58%	56%
2x Modaal					
1 Kind (6-11 jaar)	14%	15%	17%	18%	25%
2 Kinderen (6-11 jaar)	17%	18%	21%	23%	30%
3 Kinderen (6-11 jaar)	20%	22%	24%	28%	29%
4 Kinderen (6-11 jaar)	21%	23%	25%	28%	31%

Bron: Beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming Ouders (2017; situatie voor verhoging voor paren) en SZW-berekening (2020; situatie na verhoging voor paren).

Vervolgens laat tabel 2 zien hoe dit verschilt naar leeftijd voor gezinnen met 1 kind. Ook hier is te zien dat na de invoering van het wetsvoorstel de kostendeckendheid voor ouderparen lager is dan voor alleenstaanden, het verschil is wel kleiner geworden.

⁵ De kostendeckendheid bij het alleenverdienersgezin is over het algemeen licht hoger dan voor de tweeverdiener. Dit komt doordat de alleenverdiener geen recht heeft op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Hierdoor is het besteedbaar inkomen van de alleenverdiener bij het zelfde bruto inkomen lager, en dientengevolge ook de kosten van kinderen terwijl het bedrag aan AKW en WKB dat deze twee typen huishoudens ontvangen gelijk is.

Tabel 2: Kostendekkendheid AKW/WKB naar leeftijd van het kind en de huishoudsituatie voor (2017) en na de verhoging voor paren (raming 2020)

	<i>Twee-verdiener (2017)</i>	<i>Twee-verdiener (2020)</i>	<i>Alleen-verdiener (2017) ⁶</i>	<i>Alleen-verdiener (2020)</i>	<i>Alleenstaande ouder (2020)</i>
Bijstand					
1 kind (0-5 jaar)	84%	84%			144%
1 kind (6-11 jaar)	84%	84%			164%
1 kind (12-15 jaar)	86%	86%			136%
1 kind (16-17 jaar)	73%	73%			115%
WML					
1 kind (0-5 jaar)	73%	76%	76%	76%	98%
1 kind (6-11 jaar)	73%	77%	76%	77%	111%
1 kind (12-15 jaar)	79%	79%	78%	79%	100%
1 kind (16-17 jaar)	67%	67%	66%	67%	85%
Modaal					
1 kind (0-5 jaar)	29%	51%	35%	59%	63%
1 kind (6-11 jaar)	31%	51%	37%	59%	73%
1 kind (12-15 jaar)	37%	54%	42%	61%	68%
1 kind (16-17 jaar)	33%	46%	37%	52%	58%
2x Modaal					
1 kind (0-5 jaar)	12%	13%	15%	16%	21%
1 kind (6-11 jaar)	14%	15%	17%	18%	25%
1 kind (12-15 jaar)	15%	15%	18%	19%	25%
1 kind (16-17 jaar)	12%	12%	14%	15%	22%

Bron: Beleidsdoorlichting artikel 10 Tegemoetkoming Ouders (2017; situatie voor verhoging voor paren) en SZW-berekening (2020; situatie na verhoging voor paren).

Uit de tabel is een viertal discrepanties in de kostendekkendheid af te leiden. Het wetsvoorstel verkleint het verschil tussen paren en alleenstaanden, maar ook met de nieuwe cijfers zijn de conclusies hetzelfde als in de beleidsdoorlichting:

1. alleenstaande ouders krijgen meer vergoed van de kosten van kinderen dan ouderparen met een vergelijkbaar huishoudinkomen;
2. alleenstaande ouders ontvangen een hogere tegemoetkoming dan de kosten van kinderen;
3. naarmate kinderen ouder (16/17 jaar) worden, kosten kinderen meer en krijgen ouders ook een hogere tegemoetkoming. Maar de hoogte van de tegemoetkoming stijgt minder hard dan de kosten van kinderen, waardoor de kostendekkendheid afneemt;
4. naarmate er meer kinderen in een gezin aanwezig zijn, ontvangt de ouder een hogere tegemoetkoming maar vanaf het derde kind neemt de kostendekkendheid af.

In de conclusie gaan we verder in op de achterliggende redenen van deze vier bevindingen.

⁶ De kostendekkendheid bij het alleenverdienersgezin is over het algemeen licht hoger dan voor de tweeverdiener. Dit komt doordat de alleenverdiener geen recht heeft op de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Hierdoor is het besteedbaar inkomen van de alleenverdiener bij het zelfde bruto inkomen lager, en dientengevolge ook de kosten van kinderen terwijl het bedrag aan AKW en WKB dat deze twee typen huishoudens ontvangen gelijk is.

3. Kwetsbaarheid en armoederisico

In dit hoofdstuk bekijken we de risico's op armoede. Dat doen we op 2 manieren:

1. Welke groepen ouders met een verhoogd risico op armoede zijn er te onderscheiden en welke factoren maken dat dat risico hoog is? Wat is de relatie met de hoogte van het inkomen?
2. Hoe ontwikkelde het armoederisico van verschillende groepen ouders zich over de afgelopen jaren?

3.1 Inleiding

Bij de uitwerking van een evenwichtiger stelsel is het van belang om rekening te houden met het effect van verschuivingen in de hoogte van tegemoetkomingen op het armoederisico van kwetsbare groepen huishoudens. Uit diverse onderzoeken naar armoede blijkt dat alleenstaande ouders, gezinnen met jonge kinderen en grote gezinnen het meest kwetsbaar zijn. Bij gezinnen met oudere kinderen neemt het armoederisico juist af.

3.2 Alleenstaande ouders, ouders met jonge kinderen en grote gezinnen

In deze paragraaf besteden we aandacht aan de gezinnen met het grootste armoederisico. Eerst gaan we in op de positie van alleenstaande ouders, daarna gezinnen (echtparen en alleenstaande ouders) met jonge kinderen en we sluiten af met gezinnen met meerdere kinderen.

In 2018 zijn er ruim 2,5 miljoen gezinnen met thuiswonende kinderen. Ruim 1,9 miljoen gezinnen hebben een jongste kind onder de 18 jaar⁷. Een op de vijf gezinnen is een eenoudergezin (ruim 570.000 gezinnen in 2018).

Alleenstaande ouders

Alleenstaande ouders zijn in het algemeen (financieel) kwetsbaarder dan ouders die een gezamenlijk huishouden voeren. Dit komt enerzijds doordat het lastiger is om de zorg voor de kinderen en werk te combineren. Als werk wegvalt is er geen andere partner die dat kan opvangen. Daarnaast komt het regelmatig voor dat er extra kosten zijn die voortkomen uit een voorafgaande (echt)scheiding. Het armoederisico voor eenoudergezinnen is mede hierdoor groter dan voor paren met kinderen. De leden van eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen lopen het meeste risico op armoede. Binnen deze categorie heeft 15% een besteedbaar huishoudensinkomen onder het 'niet-veel-maar-toereikendcriterium' van het SCP. Dit criterium houdt naast de basisbehoeften ook rekening met de minimale kosten van ontspanning en sociale participatie.

Alleenstaande moeder heeft groter armoederisico

De meerderheid van alleenstaande ouders betreft een moeder (10% van de moeders tussen de 35 en 40 jaar woont alleen met kinderen, bij vaders is dit 1%⁸). Uit onderzoek blijkt dat alleenstaande moeders (meer dan alleenstaande vaders) een hoog armoederisico kennen.

Alleenstaande moeders met minderjarige kinderen hebben vaker een laag inkomen⁹ dan alleenstaande vaders; 16% versus 7,5%. Alleenstaande moeders zijn relatief vaak afhankelijk van een uitkering, terwijl veel alleenstaande vaders betaald werk hebben. Eenoudergezinnen met meerderjarige kinderen

⁷ Bron: CBS

⁸ Bron: CBS, SCP. Emancipatiemonitor 2018.

⁹ Het CBS zet in haar armoedestudies het inkomen af tegen de zogenoemde lage-inkomensgrens. De lage-inkomensgrens gaat uit van een vast koopkrachtbedrag in de tijd en is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen dit in koopkracht het hoogst was. Indien er sprake is van een meerpersoonshuishouden wordt de lage-inkomensgrens aangepast voor de omvang en samenstelling van het huishouden. De lage-inkomensgrens bedroeg in 2017 op maandbasis € 1.040 voor een alleenstaande en € 1.380 voor een alleenstaande ouder met één kind, en ligt hiermee hoger dan het bijstandsniveau. Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van een laag inkomen of, indien er in vier opeenvolgende jaren sprake is van een laag inkomen, van een langdurig laag inkomen. Huishoudens met een (langdurig) laag inkomen lopen een *risico* op armoede.

laten een kleiner verschil tussen vrouwen en mannen zien, al blijft de verhouding hetzelfde. In dat geval heeft 10% van de moeders en 5% van de vaders een risico op armoede.¹⁰

Alleenstaande moeders zitten relatief vaak in een schuldsituatie.¹¹ Schuldenproblematiek gaat doorgaans gepaard met veel stress.¹² Door schulden hebben ze niet alleen een lager inkomen, maar participeren zij minder en zijn ze minder productief. Bij alleenstaande moeders spelen daarnaast soms ook andere problemen een rol zoals tienermoederschap of huiselijk geweld.¹³

Box 3: Samenstelling bijstand

In januari 2019 waren er 414.060 bijstandsuitkeringen. Het merendeel, 268.860, kwam terecht bij alleenstaanden. Ruim 72.000 van de bijstandsuitkeringen was bestemd voor alleenstaande ouders (CBS Statline, 2019). Het opleidingsniveau van bijstandsgerechtigden ligt doorgaans laag. Eind 2017 leefden er 228.000 minderjarige kinderen in bijstandsgezinnen; circa 7% van alle Nederlandse kinderen. Van de gezinnen in de bijstand, bestaat het doorsnee bijstandsgezin uit een alleenstaande moeder met twee kinderen. Bijstandskinderen hebben verder relatief vaak een niet-westerse migratieachtergrond. Daarnaast geldt dat hoe jonger de kinderen zijn, hoe minder het bijstandsgezin te besteden heeft en hoe vaker de som van de schulden groter zijn dan de bezittingen. In 2016 liep 87% van de jongste bijstandsgezinnen (jongste kind tot 6 jaar) een risico op armoede (CBS, 2018).

Gezinnen met jonge kinderen

Volgens het SCP lopen kinderen tot en met 12 jaar een bovengemiddeld risico op armoede. Hierbij wordt het niet-veel-maar-toereikendcriterium gehanteerd. In 2017 leefde ongeveer 9% van deze kinderen in een huishouden met een inkomen onder het niet-veel-maar-toereikendcriterium. Dit is zo'n 3 procentpunten hoger dan het landelijke gemiddelde van 5,7%. Vanaf het dertiende jaar loopt de kans op armoede flink terug, al ligt hij nog steeds iets boven het landelijke gemiddelde. Van de kinderen en jongeren in de middelbare schoolleeftijd loopt 5,9% een risico op armoede. In totaal zijn er ruim 272.000 minderjarigen die in een gezin leven met een inkomen dat lager is dan de SCP-norm. Zij vormen 8,1% van de totale bevolking tot 18 jaar.

Grote gezinnen

Ook het aantal kinderen in het gezin is van invloed op het armoederisico. Bij zowel echtparen als alleenstaande ouders neemt het armoederisico toe wanneer sprake is van meer kinderen. Van de kinderen die alleen opgroeien in een eenoudergezin leeft 10% in armoede. Dit neemt toe naar 13% als er ook nog één broer of zus aanwezig is en 43% van de kinderen met twee of meer broers of zussen in een eenoudergezin leeft in armoede. Onder de kinderen uit een tweeoudergezin gaat het om 4% bij hooguit één broer of zus en 12% bij ten minste twee broers of zussen¹⁴.

Grote gezinnen hebben minder te besteden. Bovendien is het gezin met meerdere kinderen minder flexibel als het gaat om het verdelen van werk en zorg. Het risico op armoede is extra groot als het een alleenstaande ouder betreft.

3.3 De ontwikkeling van het armoederisico in de tijd

Uit onderzoek van het CBS blijkt dat het armoederisico van eenoudergezinnen na 2013 sterker is afgenomen dan die van andere onderscheiden risicogroepen¹⁵. Het CBS schrijft deze ontwikkeling

¹⁰ <https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2018/03/armoede-en-sociale-uitsluiting-2018>

¹¹ https://eerstehulpbijschulden.nl/wie-hebben-de-meeste-schulden/#gf_5

¹² <https://www.uvw.nl/overuuv/Images/Rol-reintegratie-bij-aanpak-schulden-jungmann.pdf>

¹³ https://www.verwey-jonker.nl/doc/multicultureel/Beter-samenwerken-rond-alleenstaande-moeders_5217_Totaal.pdf

¹⁴ Bron: SCP. Armoede in Kaart 2019.

¹⁵ Het CBS en SCP hanteren een verschillende definitie van armoede. Het SCP maakt een basisbehoefte begroting en een niet-veel-maar-toereikend begroting. Hierbij bestaat de basisbehoeftebegroting uit een mandje met onvermijdbare uitgaven en bestaat niet-veel-maar-toereikend begroting uit hetzelfde mandje, maar met extra posten voor sociale participatie. Het CBS baseert de lage-inkomensgrens op het bijstandsbedrag voor een alleenstaande in 1979 toen dit op het hoogste niveau ooit lag. Deze grens wordt elk jaar gecorrigeerd voor inflatie.

mede toe aan de invoering van de ALO-kop in het kindgebonden budget en de extra besteedbare ruimte die alleenstaande ouders met een laag inkomen hierdoor hebben gekregen.

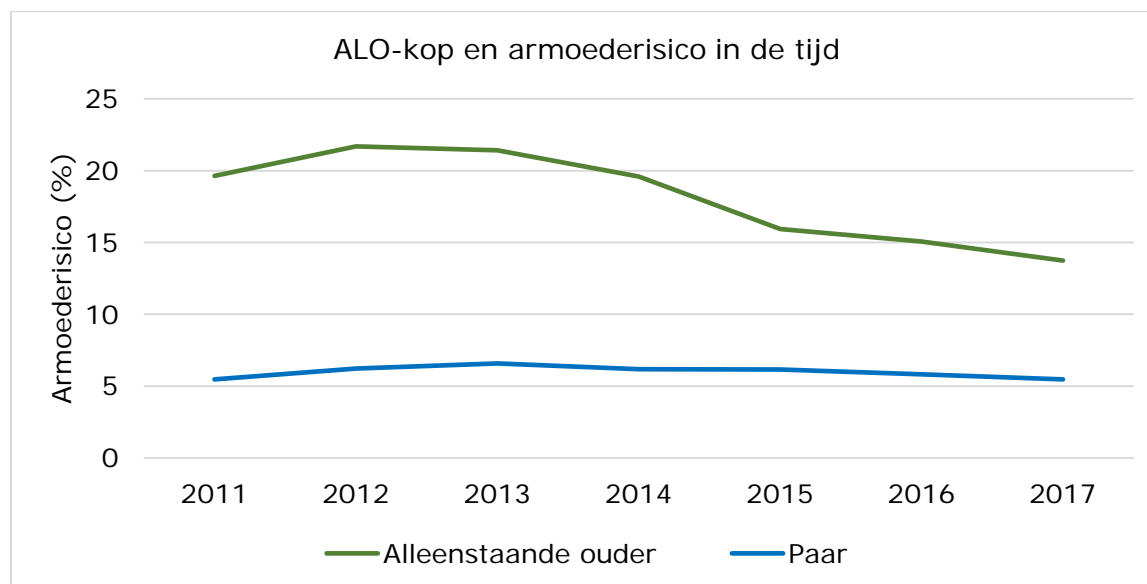
Box 4: Armoederisico onder eenoudergezinnen het hoogst, maar daalt wel (CBS, Welvaart in Nederland 2019)

“Een laag inkomen kwam in 2017 het meest voor bij eenoudergezinnen met uitsluitend minderjarige kinderen. Van deze gezinnen had 22% een inkomen onder de lage inkomensgrens. Dat is het hoogste percentage van de hier onderscheiden huishoudenstypes. Wel lag het aandeel bijna een procentpunt lager dan in 2016. Deze daling is afwijkend van de ontwikkeling in de meeste andere risicogroepen waar in 2017 juist sprake was van een opnieuw oplopend risico. Na 2013, toen het armoederisico als gevolg van de economische crisis een hoogtepunt bereikte (bijna 30 procent), daalt het armoederisico van eenoudergezinnen met minderjarige kinderen. De daling houdt mede verband met een belangrijke verandering in de kindregelingen: vanaf 2015 krijgen alleenstaande ouders een extra hoog kindgebonden budget waardoor met name werkende alleenstaande ouders vaker dan voorheen boven de kritische grens uitkomen.”

Deze positieve ontwikkeling voor de groep alleenstaande ouders wordt bevestigd als we kijken naar het aantal alleenstaande ouders met een laag of langdurig laag inkomen over de periode 2011 -2017 en deze vergelijken met de groep paren met kinderen. Bij paren is het aantal huishoudens met een laag of langdurig laag inkomen over die periode niet afgenomen. Bij alleenstaande ouders is sprake van een daling van het armoederisico over diezelfde periode.

De recente SCP-publicatie ‘Armoede in kaart, 2019’ bevestigt dit beeld. Doordat het SCP het niet-veel-maar-toereikendcriterium hanteert zijn de percentages in de CBS- en SCP-studie niet vergelijkbaar. De trend over de jaren heen is echter wel vergelijkbaar. Ook in de SCP-cijfers blijft het armoederisico voor paren met kinderen over de periode 2011 – 2017 constant en daalt over diezelfde periode het armoederisico voor alleenstaande ouders met 6 procentpunt (zie figuur 2).

Figuur 2: Armoederisico naar huishoudsamenstelling (niet-veel-maar-toereikendcriterium)



Bron: Eigen bewerking op basis van SCP, Armoede in Kaart 2019

4. Conclusie

De kinderbijslag (AKW) en het kindgebonden budget (WKB) tezamen vormen een tegemoetkoming in de kosten van kinderen. Ze dragen direct en indirect bij aan het verkleinen van het risico op armoede van gezinnen:

- a. direct doordat jaarlijks via de tegemoetkomingen bijna €6 miljard inkomensondersteuning wordt geboden aan gezinnen. Alle ouders – ongeacht hun inkomen – hebben recht op kinderbijslag en lagere en middeninkomens hebben daarnaast recht op kindgebonden budget;
- b. indirect doordat met de Wet hervorming kindregelingen vanaf 2015 de armoedeval voor alleenstaande ouders in de bijstand is komen te vervallen. Daardoor is het voor alleenstaande ouders lonender geworden om te gaan werken. Werk is de beste manier om duurzaam een (hoger) inkomen te hebben en zo het risico op armoede te reduceren. Zoals ook het CBS heeft geconcludeerd heeft deze hervorming bijgedragen aan het terugdringen van het armoederisico onder alleenstaande ouders.

De beleidsdoorlichting Tegemoetkoming Ouders heeft een aantal discrepanties blootgelegd tussen de tegemoetkoming en kosten van kinderen in verschillende situaties. Onderstaand wordt hierop ingegaan, waarbij rekening wordt gehouden met de financiële situatie van verschillende groepen. Het gaat om een viertal situaties:

1. Alleenstaande ouders krijgen meer vergoed van de kosten van kinderen dan ouderparen met een vergelijkbaar huishoudinkomen.

Dit verschil is ontstaan met de invoering van de alleenstaande ouderkop (ALO-kop). Alleenstaande ouders ontvangen deze ALO-kop en paren niet. De ALO-kop levert extra inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. Het armoederisico voor alleenstaande ouders is over de afgelopen jaren met 6 procentpunt gedaald. Het CBS constateert dat de invoering van de ALO-kop hieraan een belangrijke bijdrage heeft geleverd. Een verlaging van de ALO-kop zal het armoederisico van deze kwetsbare groep weer verhogen.

Het kabinet zet op andere wijze wel een stap om het verschil tussen alleenstaande ouders en paren te verkleinen. Met ingang van 2020 wordt het punt waarop de inkomensafhankelijke afbouw van het kindgebonden budget begint voor paren verhoogd met €16.750. Hierdoor wordt het verschil in kostendekkendheid van de tegemoetkomingen tussen paren en alleenstaande ouders voor met name de middeninkomens verkleind.

2. Alleenstaande ouders ontvangen een hogere tegemoetkoming dan de kosten van kinderen.

Alleenstaande ouders – met name met een inkomen op bijstands- en WML-niveau - ontvangen met de kinderbijslag en het kindgebonden budget een tegemoetkoming die hoger is dan de kosten van kinderen. Dit komt door de ALO-kop. De ALO-kop is ingevoerd in 2015 en hangt samen met de afschaffing van de alleenstaande-oudernorm (20%) in de bijstand en de wens om de koopkracht van deze ouders op peil te houden. Uit de evaluatie van de Wet hervorming kindregelingen blijkt dat het hierdoor lonender is geworden voor alleenstaande ouders met een minimumuitkering om te gaan werken. Dit is van belang omdat werk voor alleenstaanden een belangrijk middel is om het risico op armoede te verkleinen.

Vanuit het perspectief van de kostendekkendheid is sprake van een situatie waarin de alleenstaande ouder meer ontvangt dan de kosten van kinderen. Dit vormt daarmee mogelijk een aanleiding om dit meer in evenwicht te brengen met de kosten van kinderen door bijvoorbeeld de ALO-kop te verlagen. Met de introductie van de ALO-kop is het kindgebonden budget echter – naast een pure tegemoetkoming in de kosten van kinderen – voor deze specifieke groep een extra vorm van inkomensondersteuning.

Een verlaging zal het armoederisico (onder kinderen) in deze groep verhogen. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het armoederisico van eenoudergezinnen vanaf 2013 sterker is afgenomen dan dat van andere onderscheiden risicogroepen. Dit komt mede door de ALO-kop en de hogere besteedbare ruimte die werkende alleenstaanden met een laag inkomen hierdoor hebben gekregen. De ALO-kop is daarmee een (succesvol) instrument gebleken om het armoederisico onder eenoudergezinnen te beperken.

3. Naarmate kinderen ouder worden (16/17 jaar), kosten kinderen meer en krijgen ouders ook een hogere tegemoetkoming. Maar de hoogte van de tegemoetkoming stijgt minder hard dan de kosten van kinderen, waardoor de kostendekkendheid afneemt.

Onderzoek laat zien dat het armoederisico afneemt wanneer kinderen ouder worden, ondanks dat oudere kinderen meer kosten. Dit komt doordat ouders (alleenstaanden en paren) van oudere kinderen meer mogelijkheden hebben om (meer) te gaan werken. Ook hebben oudere kinderen soms eigen inkomsten uit werk of stage (denk aan BBL-opleidingen). De mogelijkheid voor oudere kinderen om zelf bij te verdienen compenseert de afnemende kostendekkendheid van de tegemoetkoming. Het is daarom niet vanzelfsprekend om de tegemoetkoming dusdanig te verhogen dat de kostendekkendheid gelijk blijft.

De extra eisen in de AKW (inkomensgrens en het stopzetten bij studeren) zijn daarbij wel een aandachtspunt. Het recht op kinderbijslag én kindgebonden budget komt dan voor het betreffende kind te vervallen. Dit heeft met name grote effecten voor alleenstaande ouders met een laag inkomen. Indien het een éénoudergezin met één kind betreft vervalt hiermee ook de hele ALO-kop. Door deze eisen in de AKW weg te nemen hebben gezinnen met oudere kinderen meer mogelijkheden om de afnemende kostendekkendheid zelf op te vangen.

4. Naarmate er meer kinderen in een gezin aanwezig zijn, ontvangt de ouder een hogere tegemoetkoming maar vanaf het derde kind neemt de kostendekkendheid af.

Zichtbaar is dat het armoederisico sterk toeneemt voor zowel paren als alleenstaande ouders bij meerdere kinderen in het gezin. Verder is zichtbaar dat de kostendekkendheid van de kindregelingen afneemt bij grotere gezinnen. Deze lagere kostendekkendheid is toe te schrijven aan de systematiek van het kindgebonden budget die, rekening houdend met de schaalvoordelen van meer kinderen in het gezin, vanaf het 3^e kind een veel lagere tegemoetkoming per kind verstrekt dan voor het 1^e en 2^e kind. Door het 3^e kindbedrag te verhogen kan het stelsel van kindregelingen meer in balans worden gebracht en kan het armoederisico voor ouders met meer kinderen worden beperkt.

De uitgevoerde analyse geeft geen aanleiding tot vergaande aanpassing van het stelsel van kindregelingen. Bovenstaande conclusies kunnen wel aanleiding geven tot aanpassingen om kleine onevenwichtigheden weg te nemen en het armoederisico van grote gezinnen te beperken. Hierbij kan gedacht worden aan:

- De ALO-kop is gelijk voor alleenstaande ouders, ongeacht het aantal kinderen. De ALO-kop kan gedeeltelijk vervangen worden door een hoger 1^e, 2^e en 3^e kindbedrag specifiek voor alleenstaanden. Vooral het 3^e kindbedrag wordt fors verhoogd. Hierdoor komt de ALO-kop meer in lijn met de kosten van kinderen naar gezinsomvang. De verschuiving betekent een herverdeling van alleenstaande ouders met 1 of 2 kinderen naar alleenstaande ouders met 3 of meer. Omdat alleenstaande ouders met grote gezinnen een kleine groep betreft heeft de verschuiving een beperkt negatief effect op het armoederisico van alleenstaande ouders met 1 of 2 kinderen en een positief effect op het armoederisico van alleenstaande ouders met 3 of meer kinderen. Door in de kindbedragen onderscheid te maken tussen paren en alleenstaande ouders wordt het kindgebonden budget wel complexer.

- De bijverdieneisen voor 16- en 17-jarigen en de eis rond studie aan het hoger onderwijs in de kinderbijslag wegnemen. Deze eisen voegen een inkomensafhankelijk component toe aan een verder inkomensonafhankelijke regeling. Door de bijverdieneisen af te schaffen wordt voorkomen dat ouders aanzienlijk achteruitgaan in hun inkomen wanneer niet meer aan deze eisen wordt voldaan. Dit is met name van belang voor alleenstaande ouders, omdat zij door de koppeling van kinderbijslag en kindgebonden budget (inclusief ALO-kop) meer aan tegemoetkomingen kunnen verliezen dan de inkomsten van hun kinderen. Dekking is mogelijk door in de WKB één bedrag te hanteren voor de leeftijdscategorie van 0-16 jaar, waarbij de huidige verhoging voor 12-16 jarigen vervalt.
- In de WKB schuiven met de bedragen van het 1^e en 2^e kind naar het 3^e kind. In het huidige stelsel neemt de kostendekkendheid van de tegemoetkomingen af voor grote gezinnen. Door de bijdrage te verhogen voor het 3^e kind ontstaat er een evenwichtiger stelsel in termen van kostendekkendheid. Ook beperkt deze verschuiving het armoederisico van grote gezinnen. Deze verschuiving betekent een herverdeling van kleine naar grote gezinnen.

Bijlage I: Overzicht tegemoetkomingen in verschillende situaties voor en na invoering verhoging afbouwgrens van het kindgebonden budget voor paren (indicatief)

WKB bij Inkomen:

< € 20.000

			2.019	2.020
Paar	1 kind	5 jaar	€ 1166,00	€ 1.166,00
Paar	2 kinderen	8 en 13 jaar	€ 2.394,00	€ 2.394,00
Paar	4 kinderen	6, 8, 10, 12 jaar	€ 2.978,00	€ 2.978,00

WKB bij Inkomen:

< € 20.000

			2019 & 2020
Alleenstaande	1 kind	5 jaar (2.322)	€ 4.305,00
Alleenstaande	2 kinderen	8 en 13 jaar (4.549)	€ 5.533,00
Alleenstaande	4 kinderen	6, 8, 10, 12 jaar (5.717)	€ 6.117,00

WKB bij Inkomen:

€ 35.000

			2.019	2.020
Paar	1 kind	5 jaar	€ 217,00	€ 1.166,00
Paar	2 kinderen	8 en 13 jaar	€ 1.445,00	€ 2.394,00
Paar	4 kinderen	6, 8, 10, 12 jaar	€ 2.029,00	€ 2.978,00

WKB bij Inkomen: € 35.000

			2019 & 2020
Alleenstaande	1 kind	5 jaar	€ 3.356,00
Alleenstaande	2 kinderen	8 en 13 jaar	€ 4.584,00
Alleenstaande	4 kinderen	6, 8, 10, 12 jaar	€ 5.168,00

WKB bij Inkomen:

€ 55.000,-

			2019	2020
Paar	1 kind	5 jaar	€ 0,00	€ 0,00
Paar	2 kinderen	8 en 13 jaar	€ 95,00	€ 1.290,00
Paar	4 kinderen	6, 8, 10, 12 jaar	€ 679,00	€ 1.793,00

WKB bij Inkomen: €55.000,-

			2019 & 2020
Alleenstaande	1 kind	5 jaar	€ 2.006,00
Alleenstaande	2 kinderen	8 en 13 jaar	€ 3.234,00
Alleenstaande	4 kinderen	6, 8, 10, 12 jaar	€ 3.818,00